

EDUARDO E. CONESA

bases

**economía
argentina**

**y puntos
de partida
para su
recuperación**



EDICIONES MACCHI

**BASES Y PUNTOS DE PARTIDA
PARA LA RECUPERACION
DE LA ECONOMIA ARGENTINA**

**Una propuesta de ajuste estructural
con desarrollo dentro del sistema económico
de la Constitución de 1853**

EDUARDO R. CONESA

**BASES Y PUNTOS DE PARTIDA
PARA LA RECUPERACION
DE LA ECONOMIA ARGENTINA**

**UNA PROPUESTA DE AJUSTE ESTRUCTURAL
CON DESARROLLO ECONOMICO DENTRO DEL
SISTEMA ECONOMICO
DE LA CONSTITUCION DE 1853**



EDICIONES MACCHI

I.S.B.N. 950-537_109-8

Todos los derechos reservados

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

IMPRESO EN LA ARGENTINA

© Copyright de todas las ediciones en lengua castellana. Prohibida la reproducción, total o parcial por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información, sin autorización del Editor.

© Copyright by EDICIONES MACCHI, 1986
Empresa adherida a las Cámaras Argentina
de Publicaciones y Argentina del Libro
Córdoba 2015 - (1120) Buenos Aires - Argentina

INDICE

I. LA RAIZ DEL ESTANCAMIENTO

El potencial argentino para el crecimiento	5
Estancamiento económico e inestabilidad política	7
La crisis del sistema económico de la Constitución en las décadas de 1930 y 1940	8
Proteccionismo agrícola y libre comercio de manufacturas	11
El dilema argentino	12
Dos sistemas distintos para asegurar la idoneidad en la función pública	15
La no aplicación del principio de la idoneidad en la Ar- gentina, talón de Aquiles del estatismo	18

II. LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR EL PROTECCIONISMO EN LOS MERCADOS AGROPECUARIOS INTERNACIONALES

Improcedencia en 1985 de la política de exportación agríco- la de 1900	21
El interés genuino de los productores agropecuarios	25
Inconstitucionalidad del impuesto federal a la tierra	26

La biotecnología agropecuaria en 1985	27
La vuelta a 1900 y el mercado agrícola soviético	29
La política adecuada para la agricultura argentina	30
La soja, válvula de escape a la política de precios agrícolas	32
Posibilidades de una guerra de precios entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea	33
El proteccionismo agrícola internacional vigente, talón de Aquiles del liberalismo económico argentino	34

III. LA POLITICA CAMBIARIA PARA EL DESARROLLO

Agotamiento del "sistema" económico actual	37
Costos relativos de la industria y la agricultura y el tipo de cambio en la Argentina	39
Las causas de la sobrevaloración cambiaria crónica de la moneda argentina	40
¿Por qué no dejar flotar el peso alrededor de su nuevo punto de equilibrio?	43
La devaluación real tradicional (o con flotación) es de dudosa viabilidad debido a la fuerza de los sindicatos obreros y a la presión política de las clases medias urbanas	44
¿Por qué la flotación del tipo de cambio aparte de no ser políticamente viable es económicamente inconveniente?	46
Devaluación para impulsar la exportación de manufacturas	49
Eliminación del actual sistema ineficiente de subsidios a las exportaciones de manufacturas	53
La experiencia internacional con la promoción de exportaciones de manufacturas, las devaluaciones y el crecimiento económico	58
Promoción de exportaciones de manufacturas como estrategia para el desarrollo: más opiniones	61
La función promotora de la industria del tipo de cambio correctamente valuado y la redundancia de los aranceles aduaneros y las restricciones a las importaciones	63
La "promoción" industrial en la Constitución Argentina, según su inspirador Juan Bautista Alberdi	66
El proteccionismo irracional y su contrapartida de sobrevaluación cambiaria. El ejemplo de España hacia 1600	68
Las ventajas de nuestra propuesta de devaluación manufacturera	70

a) La devaluación manufacturera permite reducir costos unitarios al usarse la capacidad instalada existente en la industria. Las economías de escala	70
b) Eliminación de la escasez de divisas como restricción externa al desarrollo	71
c) Aumento de la recaudación fiscal y disminución de gastos y subsidios estatales que resultan redundantes con el nuevo sistema	72
d) Eliminación de la corrupción	73
e) Aumento de la demanda de mano de obra nacional y aumento de los salarios reales	74
f) Aumento de la demanda de insumos y materias primas nacionales y reactivación de las economías provinciales	76
g) Estímulo a la industria nacional de bienes de capital	77
h) Se mejora la distribución del ingreso nacional a favor del sector de la mano de obra	78
i) Caída del tipo de interés real interno. El retorno de los capitales expatriados	80

IV. LA POLITICA FISCAL DE LA CONSTITUCION

El déficit fiscal como barómetro de la falta de acatamiento al sistema económico de la constitución	83
La reducción del gasto público como imperativo constitucional	87
Las empresas del Estado y la Constitución	90
Privatización. Donación de las acciones a los usuarios	92
Las tarifas de los servicios públicos deben cubrir los costos, incluyendo el interés por el capital invertido	93
Venta de pequeñas empresas propiedad del Gobierno	96
Defensa de los derechos de exportación	98
a) Apoyo al tipo de cambio devaluado	99
b) Optimalidad del sistema de precios	99
c) Conveniencia para el sector agrícola	99

d) Distribución del ingreso progresiva	100
e) Evitar la recesión industrial	100
f) Ingreso fiscal	100
Defensa de los derechos de importación bajos y uniformes	101
El arancel uniforme y la mano invisible	105
La elasticidad del sistema fiscal	108
Eliminación de las exenciones de impuestos con fines de "promoción industrial" o "desarrollo regional"	109
La evasión fiscal y el impuesto sobre el valor agregado ...	111
El impuesto a las ganancias de las personas físicas y el re- greso de los capitales	113
Financiación de la seguridad social y mejora de la partici- pación de los trabajadores en el ingreso nacional	116
Mejor administración impositiva	118
Retraso de las recaudaciones impositivas y la inflación. El círculo vicioso y el virtuoso	119
Sobre el uso del crédito público genuino	120

V. LA INFLACION, LA POLITICA MONETARIA DE LA CONSTITUCION Y LA DEUDA EXTERNA

La inflación y la velocidad de circulación del dinero	123
La inflación, el cortoplacismo y la crisis del sistema finan- ciero	126
Las dificultades son más aparentes que reales	128
Las implicaciones de las disposiciones constitucionales pa- ra la política monetaria	130
La inercia inflacionaria	135
El aumento de la demanda de dinero y la disminución del tipo de interés	139
La repatriación del capital argentino y el capital extranjero	142
El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa ...	145

VI. EL DESARROLLO A LARGO PLAZO, EL PLANEAMIENTO Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

La distorsión natural y su solución	149
La función del planeamiento económico	151

El diseño de un sistema económico para el futuro	154
Como preparar un plan de desarrollo	157
La Argentina frente a la integración latinoamericana	159
La devaluación manufacturera y la integración latinoamericana	161

VII. COMPARACION SUMARIA DE ESTAS BASES CON EL PLAN AUSTRAL Y OTROS ESQUEMAS DE POLITICA ECONOMICA APLICADOS EN LA ARGENTINA

Introducción	163
El Plan Austral	165
Comparación del Plan Austral con las Bases	166
Keynes, Churchill y Sourouille	169
El Plan de 1967-69 y sus diferencias con las Bases	170
El Plan de 1973-74 y sus diferencias con las Bases	172
El Plan de 1976-80 y sus diferencias con las Bases	176

INDICE DE GRAFICAS

<i>Gráfica 1.</i> Exportaciones argentinas desde 1900 a 1940	10
<i>Gráfica 2.</i> Curva de demanda a largo plazo de las exportaciones argentinas tradicionales	24
<i>Gráfica 3.</i> Devaluación tradicional y recesión	43
<i>Gráfica 4.</i> Tipo de cambio real en Argentina, Brasil y Corea ..	51
<i>Gráfica 5.</i> Devaluación manufacturera sin recesión	52
<i>Gráfica 6.</i> Exportaciones de manufacturas y productos primarios de Argentina, Brasil y Corea	58
<i>Gráfica 7.</i> Crecimiento económico e ingreso per cápita. Producto nacional bruto de Argentina, Brasil y Corea	75
<i>Gráfica 8.</i> La arbitrariedad del sistema de protección actual ..	105
<i>Gráfica 9.</i> La mano invisible versus la visible en la asignación de los recursos. Tarifas uniformes versus tarifas desiguales	106
<i>Gráfica 10.</i> La incidencia de los impuestos de seguridad social: Reducción del salario de bolsillo y desempleo	117
<i>Gráfica 11.</i> La inflación de precios y salarios	125
<i>Gráfica 12.</i> La demanda de dinero y activos financieros en relación al PIB	128
<i>Gráfica 13.</i> La política monetaria de la Constitución	133

INDICE DE CUADROS

<i>Cuadro</i> 1. Exportaciones de carne congelada y enfriada, 1926-1932	9
<i>Cuadro</i> 2. Tipo de cambio real en Argentina, Brasil y Corea .	50
<i>Cuadro</i> 3. Subsidios a las exportaciones no tradicionales	53
<i>Cuadro</i> 4. Composición de las exportaciones argetninas	56
<i>Cuadro</i> 5. Las exportaciones "promocionadas"	57
<i>Cuadro</i> 6. El déficit fiscal como barómetro de la falta de acatamiento al sistema económico de la Constitución	85
<i>Cuadro</i> 7. Gastos del Estado Nacional según distribución funcional	88
<i>Cuadro</i> 8. La participación de las empresas públicas en el gasto público	90
<i>Cuadro</i> 9. La crisis del sistema jubilatorio actual	117
<i>Cuadro</i> 10. Argentina: Fuga de capitales, 1978-83	143

INDICE DE AUTORES

- Adam, Gerard, 153
Alberdi, Juan Bautista, 66, 67, 68, 91
Alemann, Roberto T., 53, 86, 87
Aranovich, Fernando, 85
Arida, Persio, 135
- Balassa, Bela, 23, 62
Barro, Robert, 121, 123, 134
Behrmann, Jere, 139, 153
Berlinski, Julio, 23, 40, 42, 63, 98, 105
Bhawati, Jagdish, 59, 60
Bianchi, Benedicto, 129
Brittain, John A., 116
Bruton, Henry, 39
- Carballo, Carlos, 127, 129
Cárdenas, Emilio J., 67
Cavallo, Domingo, 7, 23, 43
Chenery, Hollis, 25, 39, 50
Clements, Kenneth W., 99
Cline, William, 62, 63, 104, 146
Cole, David, 50
Conesa, Eduardo R., 23, 25, 35, 38, 47, 50, 55, 63, 69, 72, 77, 100, 101, 108, 124, 137, 140, 159, 160
Cooper, Richard, 134, 138, 146
Corden, Werner Max, 69, 81
Cuddington, John T., 143, 146
- Dervis, Kernal, 153
- Diamand, Marcelo, 39
Díaz Alejandro, Carlos, 6, 31, 41, 44, 125, 131
Diz, Adolfo, 127
Di Tella, Guido, 9, 54, 64, 107, 172, 173,
Dornbusch, Rudiger, 86, 109, 132, 136, 141, 143, 177
Durañona, Ricardo, 85
De Melo, Jaime, 153
De Pablo, Juan Carlos, 170, 172
- Eckstein, Otto, 135
Eichen, Carl K., 30
Erb, Joanna Shelton, 65, 112
- Fei, John C. H., 80
Fernández, Roque, 139
FIEL, 85, 86, 117
Fischer, Stanley, 86, 109
Ford, A. G., 22, 43
Friedman, Milton, 123
- García Belsunce, Horacio, 129
García Martínez, Carlos, 19
GATT, 65
Gelb, Alan, 153
Gillis, Malcom, 61
Gordon, Robert, 86
Goode, Richard, 109

- Haberler, Gottfried, 6, 121, 134
Hanson, James A., 139
Hicks, John R., 134
Houck, James P., 32
Hufbauer, Gary Clyde, 65, 112
Huntington, Samuel, 8
- IMF, 50, 55, 58, 145
Insel, Bárbara, 28
INTAL, 118
- Johnson, Harry, 50
- Keynes, John Maynard, 169
Kim, K. S., 50
Kippes, Gustavo, 110
Klein, Lawrence R., 153
Krieger Vasena, Adalbert, 98, 135, 170
Krishna, Raj, 30
Krueger, Anne O., 41, 59, 60, 71
Kuo, Shirley W. Y., 80
- Lara Rosende, Andre, 135
Larson, Bruce Ross, 50
Lew, Néstor, 110
Little, Jan M. D., 61
López Aguado, Antonio, 26
López Murphy, Ricardo, 110
Lord, Mantague, 23
Lucas, Robert, 136
- Macon, Jorge, 110, 118
Malaccorto, Ernesto, 129
Mallon, Richard, 39, 42, 139
Mason, Edward, 50
Mayer, Jorge M., 66
McKinnon, Ronald I., 126, 134, 177
Mill, John Stuart, 27
Morgan Guaranty Trust, 114, 143
Moyano Llerena, Carlos, 132
Mundell, Robert, 82
- Olarra Jiménez, Rafael, 129
Ortega y Gasset, José, 15
Oromí Escalada, Miguel, 92
Otero Monsegur, Luis M., 48
- Perkins, Dwight, 50, 61
Petrei, Amalio Humberto, 88
- Phelps, Edmund, 151
Pincemin, Roberto, 96
Pinedo, Federico, 34, 129
Polack, Jacques, 145
Popper, Karl R., 98
Posner, Richard, 155
Pou, Pedro, 127
Prebisch, Raúl, 34
Pursell, Gary, 50
- Ranis, Gustav, 80, 138
Reich, Robert, 152
Rhee Yung, Whee, 50
Ribas, Armando, 177
Roemer, Michael, 61, 69
Robinson, Sherman, 153
- Sachs, Jeffrey, 146
Sargent, Thomas, 136
Schydrowsky, Daniel, 23, 98, 105
Scitovsky, Tibor, 151
Secretaría de Planificación
de Argentina, 77
Shibles, Richard, 33
Singh, S. P., 151
Sjaastad, Larry A., 99
Snodgrass, Donald, 61
Solow, Robert, 151
Smith, Adam, 104, 154
Smith, Gordon, 143, 146
Solanet, Manuel, 86, 86, 89, 90, 117
Sourouille, Juan V., 39, 42, 139
Spataro, Alcides, 85
Strats, John, 30
Strout, Alan, 39
Syrquin, Mosé, 62, 131
Szewach, Enrique, 85, 135
- Taylor, Lance, 141
Tobin, James, 121, 134
Turner, Brian, 104
- Vázquez Presedo, Vicente, 8, 9
Vogel, Ezra, 17
- Weintraub, Sidney, 141
Williamson, John, 135, 136, 145
World Bank, 50, 58, 59, 61, 75, 80, 143
- Yeager, Leland, 135, 144

PROLOGO DEL AUTOR

El trabajo que encabezan estas líneas explica cómo es posible resolver el dilema impuesto por los dos enfoques contradictorios de la política económica seguidos por la Argentina en los últimos cuarenta años: la política de sustitución de importaciones apoyada por los partidos políticos mayoritarios y la política de devaluaciones agrícolas tradicionales apoyadas por los sectores conservadores de la sociedad argentina. El resultado ha sido cuarenta años de estancamiento. Ninguno de estos enfoques es correcto. La sustitución de importaciones fracasa porque arruina el sistema de precios y favorece la ineficiencia. La exportación de productos agrícolas como motor del desarrollo fracasa porque tiene que enfrentarse a la demanda inelástica de esos productos en los mercados internacionales y a la resistencia política interna.

La solución propuesta es viable porque toma en cuenta en primer lugar las limitaciones impuestas por las mayorías populares, los trabajadores urbanos y las clases medias. No hay escape a esto. No es posible para un gobierno elegido por el pueblo poner en ejecución con éxito políticas que vayan en contra de los intereses de la clase trabajadora y de la clase media. También a la larga ello es imposible para un gobierno detentado por las Fuerzas Armadas porque los militares argentinos son, en última instancia, igualmente responsables ante el pueblo. En realidad, la composición social de las Fuerzas Armadas argentina refleja muy bien la composición del pueblo argentino. Por ello, todo enfoque que ignore los intereses de las

mayorías desembocará en la inflación y, en última instancia, en frustraciones. Estos esfuerzos han fallado en el pasado y están condenados a fracasar nuevamente en el futuro.

Además, este esquema de ajuste económico con desarrollo es viable porque toma en cuenta las restricciones existentes en los mercados internacionales agrícolas y la necesidad de pagar la deuda externa. Tomando en cuenta estas dos limitaciones, la interna y la externa, presentamos una propuesta de ajuste económico para la Argentina que mantiene y mejora la estructura de la distribución del ingreso a favor de las clases trabajadoras medias, y promueve el desarrollo para todos los argentinos pobres y ricos, urbanos y rurales.

La propuesta ofrecida en este libro explica cómo es posible reconciliar los dilemas económicos tradicionales que enfrenta la Argentina: justicia social versus libertad económica, democracia versus eficiencia. Y todo ello acompañado de una estricta adhesión a los principios económicos establecidos por la Constitución Argentina de 1853, tanto en su letra como en su espíritu.

No obstante, la eventual ejecución del programa económico presentado en este libro hace necesario contar con autoridades que tengan visión, valentía y capacidad para derogar el sistema inconstitucional de privilegios económicos y sinecuras que hoy día anulan la imaginación natural y los incentivos para el trabajo de los argentinos capaces.

El sistema económico propuesto en este libro desarrolla algunas ideas que, en forma resumida, he publicado con anterioridad. En efecto, el día 27 de junio de 1984, apareció un extenso artículo en el diario *Ambito Financiero* en el que propuse 10 medidas económicas claves para sacar a la Argentina del marasmo económico, habiendo incluido entre ellas el equilibrio absoluto del presupuesto, la auto-prohibición del Poder Ejecutivo de recurrir al Banco Central para financiar gastos del Estado y la congelación temporal de precios y salarios. Estas tres medidas coinciden con lo que anunciara luego el gobierno el 14 de junio de 1985, pero infortunadamente los grandes precios macroeconómicos, es decir el tipo de cambio y la tasa de interés han quedado fijados en niveles inconsistentes con el desarrollo económico.

Decía Keynes que las ideas prevalecen sobre los intereses creados. Pero para ello es necesario publicarlo y hacerlas llegar a los hombres de gobierno. Estos suelen tener ideas simples sobre la economía que ante su perplejidad fracasan y luego necesitan esquemas más realistas y refinados para poder sobrevivir. Por ello, en virtud

del método de la prueba y el error, el enfoque aquí expuesto prevalecerá finalmente. La Argentina lleva ya 40 años experimentando sin encontrar la senda del desarrollo

Conviene mencionar que esta propuesta refleja el consenso que existe hoy día en relación con el estado actual de la economía del desarrollo como parte integrante de la economía política. El mensaje central consiste en inducir precios de escasez correctos para después desencadenar las poderosas fuerzas del mercado y permitir que el gobierno luego lleve a cabo menos funciones con mayor eficacia. Es esencial que ciertos precios macroeconómicos, tales como el tipo de cambio, los tipos de interés, los salarios y los precios de los principales alimentos reflejen las verdaderas escaseces. Además, es necesario que los aranceles aduaneros a las importaciones sean bajos, uniformes y que den vigencia interna en la Argentina al sistema internacional de precios. De igual manera será imprescindible que las empresas públicas se privaticen y vuelvan a ser administradas con buen criterio y con eficiencia y que las finanzas públicas estén equilibradas o que tengan superávit. Esta estrategia difiere del enfoque liberal anticuado, pues el Estado tiene la función activa importantísima de evitar ciertas distorsiones fundamentales. El ejemplo más claro de nuestra propuesta en relación con este punto radica en la imposición de derechos de exportación óptimos a los productos agropecuarios de demanda internacional inelástica.

Este libro fue escrito durante mi estadía en la Universidad de Harvard en mi calidad de investigador de su Centro de Asuntos Internacionales en 1984-85. En ese lapso me beneficié asistiendo a seminarios y participando en discusiones con colegas, con Les Brown y con buen número de profesores. Entre otros, Richard Cooper, Jeffrey Sachs, Benjamin Friedman, Dwight Perkins, Sam Huntington, Hollis Chenery, Jorge Domínguez y Stephan Haggard. Mi deuda intelectual no es menor con mis antiguos maestros de la Universidad de Pennsylvania y del Williams College, tales como Lawrence Klein, Arthur Bloomfield, Irving Kravis, Gerard Adams, Edwin Mansfield, Jere Behrman, Albert Ando, Irving Friend, Henry Bruton, Gordon Winston, Paul G. Clark, Stephen Lewis y Roger Bolton, aunque la lista no es excluyente. También debo dejar constancia de mi gratitud al Banco Interamericano de Desarrollo por haberme brindado la oportunidad de pasar el año sabático de 1984-85 en la Universidad de Harvard y a Adalbert Krieger y Jorge Luis Oría por haber leído el manuscrito y hecho valiosas observaciones al mismo.

Antes de terminar este prólogo debo llamar la atención del lec-

tor a un problema fundamental: el restablecimiento de la salud económica de la Argentina está urgido necesariamente de la estabilidad política y de permanencia de las reglas de juego. Aunque la relación entre el crecimiento económico y la estabilidad política es reconocidamente muy compleja, caben pocas dudas de que el marco institucional económico en que se desenvuelve al presente y desde hace cincuenta años la Argentina, es incoherente, con una tendencia interna muy fuerte hacia el caos y, cuando menos, al estancamiento. Para que haya desarrollo económico es indispensable que se opere un cambio fundamental en las reglas del juego actuales. Por feliz coincidencia, el sistema institucional que necesita la economía argentina es el mismo que está en la letra y el espíritu de nuestra Constitución. Este se halla muy bien descrito por Juan Bautista Alberdi en su antiguo libro El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853. La solución del problema económico argentino pasa por la restauración del sistema económico de la Constitución, que es violado desde hace décadas por todos los gobiernos sin excepción. Es cierto que el mundo contemporáneo exige ciertos matices de adaptación, pero éstos caben perfectamente en nuestra carta de 1853 tal como lo explicamos en el texto. A causa de ello, este libro tiene necesariamente un sabor institucional-económico en la tradición de Alberdi.

Por último, conviene recordar que las opiniones aquí vertidas son personales y no comprometen a las personas que he citado o a las instituciones a las que pertenezco o he pertenecido.

EDUARDO R. CONESA

Universidad de Harvard
Cambridge, Massachusetts, E. U. A.
Junio, 1985

Capítulo I

LA RAIZ DEL ESTANCAMIENTO

El potencial argentino para el crecimiento

Pocos países del mundo tienen un potencial para el desarrollo económico tan prometedor como la Argentina. Dios ha dotado al país de grandes recursos naturales, tales como la rica tierra pampeana, considerada como una de las más fértiles del globo terráqueo, así como también de petróleo, gas natural y minerales variados. El vasto territorio de alrededor de 3.000.000 de kilómetros cuadrados ocupa el séptimo lugar entre las naciones por su tamaño mientras que su población de 30.000.000 de habitantes, es sobrepasada en cantidad por la de 28 países. Esto da una idea de la buena dotación de recursos naturales del país en relación con el número de habitantes.

No sólo posee la Argentina riquezas naturales extraordinarias, sino que su población, que es mezcla de distintas razas europeas que se arriesgaron a irse a la América en busca de nuevos horizontes, se caracteriza por su iniciativa, su alto nivel relativo de educación y por estar fuertemente motivada hacia el beneficio económico, motor del desarrollo bajo adecuadas reglas de juego. Al respecto dice Gottfried Haberler:

“Hay finalmente algunos países potencialmente muy ricos con excelentes recursos humanos y materiales que no tienen nada que hacer entre los menos desarrollados; la Argentina es el ejemplo sobresaliente.”¹

Entre 1860 y 1930, como consecuencia de estos factores, es decir, las riquezas naturales del país y laboriosidad de sus pobladores, por una parte, y un tercer factor adicional consistente en el gran mercado para la exportación de cereales y carnes abierto por Inglaterra con su política de libre importación de alimentos comenzada en el decenio de 1840 con la derogación de las llamadas “corn laws”, la Argentina tuvo un éxito espectacular en su desarrollo económico en el curso de los 70 años de referencia. Es así que un país atrasado y despoblado en 1860 pasó en 1940 a ocupar un lugar destacado en el mundo en ingreso per cápita. Al respecto dice Carlos Díaz Alejandro:

“La mayoría de los economistas que escribieron en las tres primeras décadas de este siglo habrían colocado a la Argentina entre los países más avanzados, con Europa Occidental, los Estados Unidos, Canadá y Australia.”²

Si bien las comparaciones internacionales de ingreso generan dudas respecto a la precisión de estas cifras, existe abundante material estadístico que sitúa a la Argentina de aquellos tiempos, por lo menos, en el décimosexto lugar entre un grupo de países de acuerdo con su ingreso per cápita y muy por encima del Japón, España, Grecia, Sudáfrica, México, el Brasil, Colombia, y así sucesivamente. No obstante, desde 1945 la Argentina ha venido retrocediendo en lo que respecta a su grado de desarrollo relativo en comparación con otros países. Como reflejo de esta realidad, en 1984 el informe sobre el desarrollo mundial coloca a la Argentina en el trigésimocuarto lugar y ello sin tener en cuenta a ciertos países del bloque socialista, como la Unión Soviética, Checoslovaquia y Alemania Oriental, los

¹ Gottfried. Haberler, “International Issues Raised by Criticisms of the U. S. Budget Deficits”, en *Essays in Contemporary Economic Problems: The Economy in Deficit*, Phillip Cagan, Editor, American Enterprise Institute, Washington, D. C., 1985, p. 139.

² Carlos Díaz Alejandro, *Essays in the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970, p. 1.

cuales, seguramente, si se dispusiese de cifras tendrían niveles de ingreso superiores al ingreso per cápita de nuestro país, el que apenas sobrepasa los 2.000 dólares anuales.³

Estancamiento económico e inestabilidad política

Ante este retroceso relativo, un sentimiento de frustración general embarga a toda la sociedad argentina. El orgullo de los decenios de 1920, 1930 y 1940 parece haberse perdido. El pesimismo se apodera de los espíritus y se ensayan toda clase de explicaciones superficiales. Por ejemplo, algunos de nuestros conciudadanos aducen que somos latinos y no germanos, olvidando que otros países latinos, como España e Italia, tuvieron en el pasado niveles de civilización muy superiores a los pueblos germánicos y escandinavos, y hoy nuevamente están alcanzando niveles muy satisfactorios de desarrollo. La Argentina misma, país latino, tuvo un éxito espectacular, como dijimos, entre 1860 y 1930. Ante el fenómeno del estancamiento, la recriminación entre los distintos grupos sociales achacándose la culpa los unos a los otros es interminable, los civiles en contra de los militares o bien los distintos partidos y grupos sociales de la civilidad entre sí. El justicialismo acusó al radicalismo de "golpista" en el decenio de los años 50, y pasó a promover el golpe militar contra el radicalismo en la década de los 60. Algunos sectores del radicalismo respaldaron el golpe militar contra el Presidente Arturo Frondizi, desde 1958 a 1962, y a su vez la UCR sufrió los embates del golpe de estado de 1966, que sin duda alguna recibió la bienvenida del desarrollismo y del peronismo.

Se ha puesto de moda buscar chivos expiatorios por la situación calamitosa del país en lugar de propugnar soluciones adecuadas. Se duda que las instituciones normales de la República hubieran podido eliminar la doble lacra del terrorismo y la hiperinflación de 1976.

No debemos buscar culpables entre los distintos partidos políticos, organizaciones o grupos sociales que componen la Ar-

³ Sobre estos temas ver Domingo Cavallo, *Volver a crecer*, Sudamericana Planeta, 1984, p. 18, y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984*, Washington, D. C., 1984, p. 251.

gentina de hoy, sino en un error de concepción del sistema económico inconstitucional vigente desde hace 40 o 50 años que no ha tenido interrupción alguna hasta nuestros días.

El sistema económico vigente no es apto para promover el desarrollo. Al generar solamente frustraciones, impulsa a algunos grupos sociales a chocar contra otros y a obtener el poder para sacar una tajada mayor del producto nacional, en vez de promover activamente el crecimiento sustancial de este producto en beneficio del conjunto social.⁴ De acuerdo con esta tesis, a fin de superar la inestabilidad de nuestro sistema constitucional se hace imperioso cambiar radicalmente las reglas de juego del sistema económico vigente desde la década de 1930 para restaurar el sistema económico tradicional en vigor entre 1860 y 1930, con importantes modificaciones que vienen impuestas por las circunstancias actuales, que son perfectamente asimilables a la letra y el espíritu de la Constitución de 1853.

La crisis del sistema económico de la Constitución en las décadas de 1930 y 1940

El desarrollo económico experimentado por la Argentina entre 1860 y 1930 provino del incremento notable de sus exportaciones tradicionales que estaban basadas en la abundancia de tierras y otros recursos naturales. Así, por ejemplo, en el período de 1881-1912 las exportaciones de granos, carnes y lana a los principales países del mundo casi se decuplicaron, habiendo pasado por 11.6 millones de libras esterlinas en 1881, al comienzo del período, para llegar a 96.1 millones de libras en 1912.⁵

No obstante, la crisis de 1930 frenó el crecimiento de nuestras exportaciones tradicionales. Las exportaciones del más argentino de nuestros productos, la carne vacuna, en sus dos variedades, congela-

⁴ La relación entre el crecimiento económico y la inestabilidad política es muy compleja. Ver al respecto Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968, p. 49.

⁵ Vicente Vázquez Presedo, *El caso Argentino, Migración de Factores, Comercio Exterior y Desarrollo, 1875-1914*, Eudeba, Buenos Aires, 1971, p. 147.

da y enfriada, experimentaron una disminución muy severa a causa de las restricciones existentes en los mercados externos.

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE CARNE CONGELADA Y ENFRIADA, 1926-1932

Años	Miles de tn. exportadas
1926	724
1927	788
1928	589
1929	575
1930	592
1931	524
1932	484

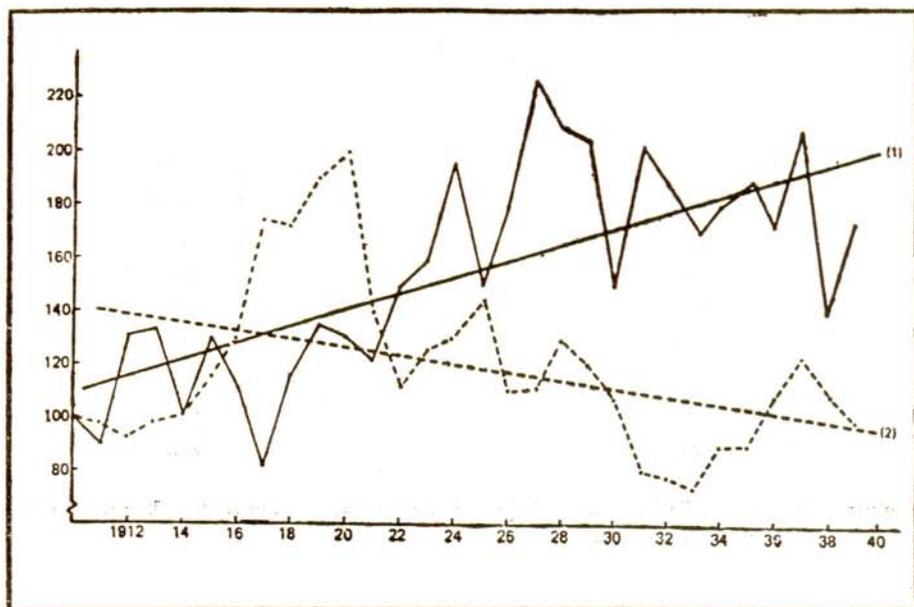
Fuente: Guido Di Tella, *Los Ciclos Económicos Argentinos*, Buenos Aires, Paidós, 1973, p. 222.

Por lo que respecta a los cereales y a la lana, la caída se manifestó principalmente en los precios, los que bajaron a la mitad de los valores de la década de los años 20, aunque los volúmenes exportados se mantuvieron a los niveles anteriores. En la Gráfica 1 se presenta una buena visión de conjunto de los problemas planteados por los precios y los volúmenes de las exportaciones tradicionales argentinas entre 1912 y 1940.⁶

⁶ Tomada del libro de Vicente Vázquez Presedo, *Crisis y Retraso*, Eudeba, Buenos Aires, 1978, p. 225.

Gráfica 1

EXPORTACIONES ARGENTINAS DESDE 1900 A 1940



Índice de volumen físico (1) e índice de precios (2)

Sabido es que la década de los años 30 se caracterizó por una caída en espiral del comercio internacional, tanto en lo que respecta a volúmenes exportados como a precios recibidos y que los países recurrieron individualmente, para su autodefensa, a toda clase de mecanismos restrictivos del comercio. El aumento de los aranceles de importación, los contingentes, los subsidios a las exportaciones, los permisos de importación y otras medidas restrictivas similares, al generalizarse, reforzaron la espiral descendiente en perjuicio de toda la comunidad de naciones. Se trató de un caso de miopía por parte de los estadistas que gobernaban la economía mundial en aquel entonces. En el decenio comprendido entre 1930 y 1940 el mundo mantuvo un proteccionismo en aumento que impidió el crecimiento económico por la vía de las exportaciones. En esta época la Argentina no tuvo otra alternativa, excepto la expansión del mercado interno por la vía de la sustitución de importaciones. Es posible discutir y criticar la forma en que la política de sustitución de importaciones se puso en vigor, pero no la política en sí.

Proteccionismo agrícola y libre comercio de manufacturas

Hacia la década de los años 50 y muy especialmente en la década de los años 60 se produjo una liberalización notable del comercio mundial de manufacturas. Sin embargo, se mantuvo y acentuó el proteccionismo de los productos agropecuarios, lo cual, desde el punto de vista de la Argentina, resultó ser desastroso. Estos productos continúan sujetos a cuotas y a permisos de importación en los países compradores, los cuales sólo importan granos o carnes cuando tienen malas cosechas o escaseces internas temporales. El Mercado Común Europeo establece derechos variables a las importaciones, es decir, derechos que bajan cuando el precio del producto en el mercado internacional sube y que suben cuando el precio internacional del producto baja, haciendo imposible la penetración de dichos mercados por las exportaciones argentinas sobre la base de las reglas de la sana competencia. Los precios internos de los productos agrícolas en Europa sobrepasan en un 100 por ciento a los precios internacionales. Estos precios internos tan altos inducen a engorrosos excedentes de producción que se dejan caer intempestivamente en los mercados internacionales de productos agrícolas, deprimiendo aún más los precios internacionales y desplazando a las exportaciones argentinas.

Por otra parte, el crecimiento de la productividad agrícola en todo el mundo y particularmente en los Estados Unidos, ha sido extraordinario debido al adelanto tecnológico experimentado en forma de semillas mejoradas, en los métodos de cultivo, el riego artificial, en el uso de fertilizantes y otros productos químicos, y en la mecanización agrícola. La mayoría de los países del globo siguió durante el período de posguerra una política rigurosa de autoabastecimiento con respecto a los productos agrícolas. Solamente la Unión Soviética y otros países del mundo socialista experimentaron atrasos relativos en su agricultura y, como resultado de ello, debieron mantener un alto nivel de importaciones agrícolas.

El menor crecimiento del comercio agrícola contrasta con el crecimiento de las exportaciones mundiales de manufacturas, que

fue espectacular, y coincidió con la liberalización del comercio mundial de dichos productos. En el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio se realizaron negociaciones multilaterales sucesivas para rebajar aranceles aduaneros y eliminar restricciones al comercio de manufacturas, a raíz de lo cual los derechos de importación de las mismas en los países industriales tienen hoy promedios del orden del 5 al 10 por ciento. En algunos productos como los textiles, el calzado y el acero se continúa operando con ciertas restricciones, pero la liberalización del comercio en lo que respecta a productos industriales no puede menos que calificarse de haber sido considerable y de haber tenido mucho éxito. Algunos países como el Japón, el Brasil, Corea, y Taiwan descubrieron muy pronto esta fuente de demanda y orientaron sus economías hacia las exportaciones de manufacturas, beneficiándose enormemente y alcanzando tasas medias de crecimiento económico que fluctuaron entre el 5 por ciento y el 10 por ciento anual.

El dilema argentino

La Argentina, en cambio, al no adaptar su sistema económico a la exportación de manufacturas, ha resultado perjudicada por las nuevas reglas del juego del sistema económico internacional de posguerra. Por una parte, sus costos de producción y sus ventajas comparativas aconsejan exportar productos agrícolas, y por la otra, el mercado internacional para estos productos está plagado de regulaciones restrictivas. La exportación de manufacturas es difícil, debido al tipo de cambio sobrevaluado vigente en la mayor parte del período de la posguerra, ya que las manufacturas argentinas tienen un costo de producción superior en alrededor del 40 por ciento a los de los productos similares en los mercados internacionales. Por consiguiente, la exportación de manufacturas tiene que ser subsidiada, lo cual está prohibido por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Además, el sector estatal, sobrecargado de funciones inútiles y abrumado con sus propios gastos, es incapaz de dedicar una parte sustancial del presupuesto nacional al subsidio de la exportación de manufacturas, como, por ejemplo, lo ha venido haciendo el Brasil desde 1967.

El resultado de la no adaptación a las nuevas reglas mundiales del juego ha sido el estancamiento económico y la inestabilidad política. Los partidos políticos populares fueron apoyados por los industriales beneficiarios del proceso de sustitución de importaciones, así como las fuerzas conservadoras fueron apoyadas por los intereses de la exportación agropecuaria tradicional. El país ha seguido una política pendular entre estos dos extremos. Durante el período 1943-1955 las fuerzas armadas apoyaron al partido justicialista, fuertemente comprometido con el movimiento obrero y con los empresarios industriales, beneficiarios del proteccionismo y de los permisos de cambio. Después de 1946, el partido radical, si bien conservó el apoyo de las clases medias urbanas y rurales, comenzó a apartarse del liberalismo económico de Alem, Yrigoyen y Alvear, y también a recibir el respaldo del grupo de industriales beneficiados por el tipo de cambio sobrevaluado, por los permisos de importación y por la "promoción industrial". En rigor, es natural que el grupo empresarial ineficiente beneficiado mediante decretos, sinecuras y regulaciones artificiales busque desesperadamente el apoyo de los dos grandes partidos populares. El pequeño grupo industrial ineficiente, dependiente de prebendas estatales es el que más dinero está en condiciones de contribuir para el fomento de las relaciones públicas, porque, a su vez, es el que más se beneficia al cobrar la contrapartida de sus contribuciones con privilegios arancelarios, fiscales y cambiarios. El problema de esta alianza es que por su propia esencia, ella misma atenta no solamente contra la Constitución, sino contra el desarrollo mismo del país, pues el proceso de sustitución de importaciones está agotado en la Argentina.

Desde 1962-63 el país está maduro para situarse en la etapa de exportación de manufacturas. Para ello se necesitan fuertes incentivos, ya sea en forma de subsidios a la exportación no tradicional del orden del 50 por ciento, o bien una devaluación en términos reales del mismo nivel o mayor. Pero la alternativa de los subsidios a las exportaciones enfrenta tres dificultades, a saber:

- a) elevado costo fiscal, difícil de soportar por un Estado ya sobrecargado de gastos inútiles;
- b) los subsidios a las exportaciones no tradicionales pueden ocasionar mala asignación de recursos. Supóngase el caso de una exportación de chapas de acero con el subsidio del 20 por ciento. Si este acero tuviese como insumo importado el acero en planchas, con un costo del 90 por ciento del valor

del producto exportado, la protección efectiva al valor agregado exportado sería del 200 por ciento. El costo fiscal sería enorme y la ganancia neta en divisas muy pequeña. Se infiere en consecuencia, que la exportación de manufacturas por medio de subsidios está sujeta a la misma clase de objeciones que la sustitución de importaciones con insumos importados y permisos de cambio baratos, combinados con alta protección, o prohibición de las importaciones del producto final. Ambos tienen un efecto negativo sobre el desarrollo, porque provocan distorsiones en la asignación de los recursos y generan un beneficio artificial a favor de distintas unidades empresarias;

- c) los subsidios a las exportaciones de manufacturas están prohibidos por el GATT. Al no ser legales, están sujetos a represalias y a derechos compensatorios en los países importadores.⁷

A su vez la devaluación real del 50 por ciento o más está sujeta a tres objeciones principales:

- a) su efecto regresivo sobre la distribución del ingreso, por inducir un alza inmediata del precio de la carne, del pan, y de los alimentos básicos de consumo popular;
- b) al disminuir los ingresos reales de los trabajadores y de la clase media, hace disminuir también la demanda de productos industriales, lo cual deprime el nivel de la actividad económica;
- c) la devaluación tiende a empeorar la relación de intercambio de nuestros productos básicos de exportación.

Como consecuencia de las seis dificultades para salir del estancamiento que presentan los subsidios a las exportaciones no tradicionales y la devaluación tradicional, el país parece estar atrapado en un callejón sin salida y se mueve entre dos extremos: por un lado hacia la sustitución de importaciones, con los partidos políticos mayoritarios, y por el otro hacia la exportación tradicional, cuando prevalecen las fuerzas conservadoras. Ninguna de estas políticas ha podido sacar al país del estancamiento.

Técnicamente es muy fácil superar este dilema. Lo difícil es llegar el oído de los gobernantes: tanto la clase política como las

⁷ Ver los artículos 9 y 14 del Código de Subsidios del GATT.

fuerzas armadas no han sido bien asesoradas en su tarea, puesto que no existe una burocracia capaz de hacer la propuestas adecuadas a los detentadores del poder de turno.

Dos sistemas distintos para asegurar la idoneidad de la función pública

La visión, la preparación y la honradez de sus líderes es condición *sine qua non* para la grandeza y el desarrollo de cualquier nación. No importa la raza, amarilla, blanca, negra, o la que sea. La fuerza de los pueblos y de las naciones depende crucialmente de la eficiencia de sus procesos de selección de líderes. Si ese proceso asegura una secuencia sostenida de larga duración de cabezas de primer orden en la conducción de un país, el futuro de ese país está asegurado. La decadencia de España, por ejemplo, ha sido magistralmente analizada por Ortega y Gasset⁸: después de los reyes Fernando e Isabel, o quizá de Carlos V y Felipe II, el ocaso creciente de España estuvo inexorablemente ligado a la mediocridad de sus gobernantes. La ineptitud de los líderes genera compartimientos estancos, divisiones, recriminaciones, regionalismos, desmembraciones, y guerras civiles. Por el contrario, la habilidad de los líderes de un país para proponer ideales y programas que sean adecuados para una nación actúa como factor unificador y tonificante del sentimiento nacional. Precisamente el peligro de los sistemas monárquicos de gobierno, o de los de casta aristocrática, radica en que las segundas y terceras generaciones pueden no heredar las condiciones de liderazgo de los fundadores.

Existen ejemplos de países que han sabido mantener a través del tiempo sistemas bastante eficientes en la selección de sus líderes. Uno de ellos es el de los Estados Unidos. La Constitución estadounidense, al consagrar como derechos fundamentales la propiedad individual y la libertad de la industria y del comercio, sentó las bases de un sistema capitalista, en el cual las decisiones de inversión, to-

⁸ José Ortega y Gasset, *España Invertebrada* - Obras Completas, Volumen III, p. 35, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1955.

madras sobre la base de un sistema de precios competitivo, asegura la eficiencia. Las empresas que tienen dueños o gerentes incompetentes van a la quiebra y desaparecen. Las empresas que cuentan con directivos hábiles o inteligentes obtienen grandes utilidades, las que reinvierten, asegurando así su crecimiento. El sistema otorga un alto premio a la imaginación y al talento de los empresarios. Es cierto que el pueblo vota y selecciona a los líderes políticos, pero también es cierto que las opciones son siempre dos, un republicano o un demócrata, sea a nivel de presidente del país, gobernador de un estado, de senador, de representante a la Cámara o de intendente municipal. Para que un ciudadano sea postulado como candidato es imprescindible tener un buen acopio de contribuciones y, por supuesto, los empresarios y las personas de fortuna tienen un papel primordial en el proceso preelectoral.

Puede decirse que la selección darwiniana producida en la economía por medio de la competencia sirve para seleccionar a los líderes de la economía y, en virtud de un principio de vasos comunicantes y aquel sabio lema de que "poderoso caballero es don dinero", ese liderazgo económico se traslada al terreno político. La excelente clase empresaria norteamericana tiene un papel importante en la selección de líderes políticos en el país. Como la idoneidad de la clase empresaria está asegurada por la competencia, la idoneidad de la clase política está también razonablemente asegurada.

Existen todavía dos reaseguros, el primero consiste en que las facultades del Poder Ejecutivo son limitadas y que ellas están sujetas, además, a los frenos y contrapesos del sistema establecido de la división de los poderes públicos. El Congreso, el Poder Judicial y un federalismo vigoroso pueden llegar a constituir un obstáculo a las malas decisiones de un Presidente. El segundo está dado por la limitación del mandato en el tiempo a 4 años. Un presidente que ha cometido demasiados errores no suele ser reelegido. Cada presidente electo trae talentos de primer orden del sector privado a los cargos claves y la burocracia estatal no logra colocar a casi ninguno de sus miembros en posiciones prominentes.

Bastante distinto es el sistema japonés; allí la competencia industrial también es importante, pero la burocracia estatal juega un papel decisivo. Su prestigio y poder es elevado pero explicable. La burocracia es seleccionada después de un largo proceso que comienza en la escuela primaria, desde la cual los mejores alumnos son enviados a las mejores escuelas secundarias y, a su vez, los más talentosos estudiantes secundarios ingresan a la Universidad de Tokio. El

ingreso en esta Universidad se funda en pruebas que muestran una habilidad poco común en los estudiantes y una determinación superior. Los más capaces van a la Facultad de Derecho, la que no solamente imparte enseñanza en derecho, sino igualmente en administración pública, economía política, teoría política y ciencia política. A su vez, los graduados con las notas más altas de la Facultad de Derecho ingresan en ministerios y agencias estatales de mayor prestigio, como son los Ministerios de Finanzas, de Comercio Internacional e Industria, de Relaciones Exteriores, y la Agencia de Planeamiento Económico. No solamente es necesario tener las mejores calificaciones: es necesario, además, pasar exámenes escritos, largos y complejos, amén de reunir calidades personales que se ponen de manifiesto en entrevistas muy detalladas. Es así como unos 20 funcionarios de primer nivel entran en cada ministerio todos los años, de los cuales 15 provienen casi siempre de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tokio y un pequeño número adicional de Universidades de prestigio. Según Ezra Vogel:

“todo este proceso de selección no sólo asegura que la burocracia japonesa sea altamente capaz, sino también que esté protegida por una aureola de prestigio solamente comparable a la elite de los burócratas de Francia.”⁹

El Primer Ministro nombra a un político o a otro miembro del Parlamento como Viceministro, pero el que realmente maneja cada Ministerio es el Viceministro Administrativo, que es un oficial de carrera del Ministerio. Las decisiones clave del Ministro son tomadas por la burocracia más que por los políticos o el gabinete. A su vez, una buena proporción de los miembros de la dieta o parlamento son antiguos burócratas con sólida preparación y tienen, además, condiciones de liderazgo que los deciden a pasar de la actividad administrativa a la actividad política. La mayoría de los primeros ministros de la posguerra han sido miembros de la prestigiosa burocracia japonesa.¹⁰

⁹ Ezra Vogel, *Japan as Number 1*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1979, p. 55.

¹⁰ Ezra Vogel, *op. cit.*, p. 63.

La no aplicación del principio de la idoneidad en la Argentina, talón de Aquiles del estatismo

Los expertos en desarrollo económico tienen en cuenta dos atributos principales de un país al predecir su capacidad para crecer: sus recursos humanos y sus recursos naturales. La Argentina está muy bien dotada de ambos. ¿Cómo se explica, entonces, su decadencia relativa a partir de la década de los años 40? Solamente con una administración muy especial y una particularísima asignación de sus recursos humanos, recursos de capital y recursos naturales, pudo haber caído en la situación que se encuentra. El sistema de libertad de mercado, de competencia y de igualdad previsto en la Constitución, ha sido reemplazado por un sistema de prebendas, decretos de promoción, permisos de importación, y sinecuras diversas mediante los cuales, a la inversa de lo que sucede en los Estados Unidos, los empresarios que más usufructúan las iniquidades del sistema son los que más influencia tienen en el proceso político. Los peores en economía son amigos y promueven a los peores en el gobierno y el país expoliado se hunde lentamente. No hay un sistema de meritocracia en la administración pública lo cual constituye una inobservancia del Art. 16 de la Constitución Nacional, en cuanto que establece que todos los ciudadanos son admisibles en los empleos públicos "sin otra condición que la idoneidad".

En materia de idoneidad y liderazgo la República Argentina es el polo opuesto de los países más adelantados de la tierra y las consecuencias están a la vista. La recuperación del país pasa por la restauración del sistema igualitario y competitivo previsto en la Constitución Nacional, así como por la vigencia efectiva de la idoneidad en la conducción del Estado.

La ausencia de un sistema competitivo y meritocrático para regular el ingreso y ascenso en la función pública es particularmente embarazoso para quienes, por razones ideológicas, apoyan el intervencionismo del Estado, las políticas "selectivas", los decretos de promoción, los permisos de cambio o de importación, y todo el aparato de control económico que hoy ahoga a la economía argentina.

Sin una burocracia eficiente que administre esos controles, como existe en Corea o Japón, por ejemplo, éstos se convierten en una fuente de incertidumbre descomunal, en una "telaraña" que impide el desarrollo.¹¹

¹¹ Carlos García Martínez, *La Telaraña Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1969, "La combinación de la neblina de las distintas políticas ha producido un estrambótico mundo kafkiano, lleno de enredos, repliegues, galerías sin salida, un túnel de Ariadna, un recinto de atmósfera plúmbea rodeado de una densa neblina que se acrecienta en proporción directa a los intentos que hacemos para salir de él *sin destruir* la telaraña que la engendra", p. 157.

Capítulo II

LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR EL PROTECCIONISMO EN LOS MERCADOS AGROPECUARIOS INTERNACIONALES

Improcedencia en 1985 de la política de exportación agrícola de 1900

Pocos países han tenido una experiencia tan rica y variada con las subvaluaciones y sobrevaluaciones cambiarias como la Argentina. Los efectos de dichas experiencias en el desarrollo económico del país han sido también muy claros. Sólo recordaremos aquí un caso de la historia económica de la Argentina en que el éxito coronó los esfuerzos en este sentido: la subvaluación cambiaria del período que va de 1890 a 1914.

Después de la crisis de la deuda externa de 1890 y hasta 1898 la Argentina experimentó con un tipo de cambio fluctuante que, no obstante la ortodoxia de la política monetaria de 1890 a 1900, se manifestó en una prima del oro sobre la paridad nominal del peso papel que llegó por momentos al 400 por ciento. Tamaña subvaluación del peso era necesaria para exportar y poder pagar así un servicio de la deuda externa que llegaba al 50 por ciento de las exportaciones, como sucede en 1985. Si tenemos en cuenta la cotización re-

lativa del peso y del oro en el año anterior a la crisis, la depreciación real fue del orden del 100 por ciento hasta 1896. A medida que las exportaciones crecían el país reanudaba el servicio de la deuda y se reiniciaba la entrada de capitales extranjeros, el peso tendía a apreciarse nuevamente, lo cual inducía a una caída del ingreso de los productores agropecuarios y favorecía a los sectores urbanos y asalariados. En aquellos tiempos, el sector con influencia en el gobierno era el sector de los terratenientes exportadores. Sus protestas contra la creciente valoración del peso fueron oídas por el Presidente General Julio Argentino Roca y su Ministro de Hacienda Don José María Rosa, quienes acertadamente detuvieron la valoración proponiendo al Congreso la ley de conversión que luego tendría el N° 3871, según la cual 100 pesos papel se podían cambiar en la Caja de Conversión por 44 pesos oro, o a la inversa, 100 pesos oro por 227,27 pesos papel. Mediante esta ley se detuvo la valorización del peso y se mantuvieron las exportaciones tradicionales como motores del desarrollo para los restantes quince años del período bajo análisis. Al respecto dice Ford:

“El considerable crecimiento experimentado por la economía argentina durante esos 15 años, 1900-1914, debe ser atribuido primordialmente al aumento del valor de las exportaciones. Estas últimas se expandieron a una tasa media anual del 7,5 por ciento, siendo mayor en términos globales el crecimiento de los granos que el de los productos pecuarios.”¹²

Hay dos diferencias fundamentales entre la situación argentina de 1890 a 1914 y la de 1985. En 1890-1914 el poder político y el poder social residía en los productores agropecuarios. Hoy la población agraria sólo incluye el 13 por ciento de la fuerza de trabajo argentina. Se han desarrollado las clases urbanas media y obrera, todas ellas consumidoras de alimentos e interesadas en obtener éstos a precios bajos a fin de poder mantener su nivel de vida. Si bien otros sectores de la sociedad, como las fuerzas armadas, tienen conexiones con el sector exportador tradicional, están constituidos principalmente por distintos estratos de la clase media argentina. Aplicar en 1985 la sabia política del General Roca de 1900 equivaldría a tratar de contrariar los intereses de la mayoría en el corto plazo, todo lo cual equivaldría al suicidio político. Sólo por medio de la fuerza

¹² A. G. Ford, *El patrón oro 1880-1914. Inglaterra y Argentina*, Editorial del Instituto Di Tella, Buenos Aires, p. 253.

podría instaurarse hoy una política de exportaciones agrícolas como la de 1900. Quizás un sacrificio de las mayorías pudiera justificarse si existiesen beneficios indudables a largo plazo. Aún hoy en día distinguidos economistas argentinos favorecen una fuerte expansión de las exportaciones agropecuarias como motor del desarrollo.¹³ No creo que los numerosos economistas argentinos que hoy proponen, al igual que en 1900, volver a crecer sobre la base de las exportaciones agropecuarias, hayan ponderado adecuadamente el costo político de la disminución del nivel de vida de los sectores urbanos y el enorme costo de la reasignación de los recursos, tanto humanos como de capital, de la industria hacia el agro.

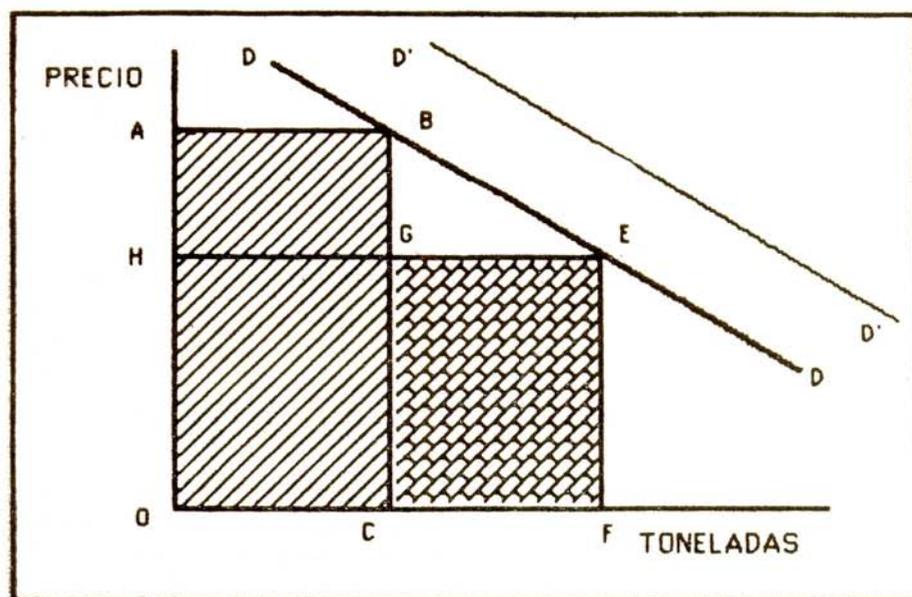
Tampoco han analizado debidamente los mercados internacionales agropecuarios de la Argentina. Por mi parte, he estimado las funciones de demanda de las principales exportaciones tradicionales agropecuarias argentinas. El promedio de esa elasticidad es aproximadamente -4 .¹⁴ ¿Qué significado tiene este parámetro? El mismo equivale a decir que si la Argentina disminuye en un 1 por ciento el precio de esos productos puede aumentar el volumen de sus ventas alrededor del 4 por ciento. Para poner el problema en forma más sencilla, aunque un tanto inexacta, un crecimiento del 100 por ciento de nuestras exportaciones agropecuarias traería una caída del 25 por ciento de los precios. O, dicho de otra manera, un 100 por ciento de aumento de las exportaciones agropecuarias solamente nos permitiría una expansión del 50 por ciento de nuestras ventas totales, medidas en dólares de valor constante. Para expresarlo en términos gráficos, presentamos el siguiente diagrama:

¹³ El más reciente pronunciamiento en ese sentido es el del Dr. Domingo Cavallo, *Volver a crecer*, op. cit., p. 76.

¹⁴ Eduardo R. Conesa, *Términos de Intercambio y Tarifa Óptima en la Argentina*, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires, 1983. Una opinión autorizada en la misma dirección es la de Julio Berlinski y Daniel Schydrowsky, "Argentina" en *Development Strategies in Semi-industrial Economies*, Bela Balassa and associates. A World Bank Research Publication, Washington, D.C., 1982. En este interesante trabajo se considera que la elasticidad precio promedio de la demanda para las exportaciones tradicionales argentinas es igual a -3.0 , p. 97. Para una confirmación reciente y generalización de nuestros estudios sobre las elasticidades de productos primarios latinoamericanos ver Montague I. Lord, *The Econometric Analysis of Latin America's Commodity Exports*, 3 volúmenes, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., enero de 1985.

Gráfica 2

CURVA DE DEMANDA A LARGO PLAZO
DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS TRADICIONALES



Si el volumen exportado se incrementa de OC a OF, el precio recibido cae de OA a OH. Aunque el nuevo nivel de ventas dado por el rectángulo OHEF es mayor que el rectángulo OABC, el esfuerzo de exportar mayores volúmenes no es remunerado de manera proporcional. Además cabe agregar que nuestra predicción de caída de precios podría evitarse en caso de que el producto bruto interno de los países importadores crezca sustancialmente. Si ello ocurriera, la curva de demanda se desplazaría de DD a D'D', con lo cual la caída de precios no tendría lugar. Las perspectivas de la economía internacional no aseguran, sin embargo, un crecimiento elevado, por lo tanto el realismo de este último escenario es escaso.

En resumen, para repetir en 1985 la experiencia argentina de 1900 sería necesario hacer un gran esfuerzo a fin de aumentar en un 100 por ciento el volumen físico de las exportaciones tradicionales agropecuarias, lo que traería consigo graves perturbaciones, malestar y, quizás, explosiones sociales en el sector urbano de imprevisibles consecuencias, para luego recoger tan sólo el 50 por ciento del esfuerzo físico realizado, ya que los precios de exporta-

ción caerían en un 25 por ciento. En efecto, teniendo en cuenta que no sólo los precios del volumen futuro incrementado de exportaciones caería en un 25 por ciento, sino también los precios recibidos por el volumen actual, se llega a la cifra aproximada del 50 por ciento de pérdida. Como indica el profesor Hollis Chenery acertadamente, la señal de precio correcta para el productor no es el precio internacional sino el ingreso marginal de las exportaciones del país.¹⁵

El interés genuino de los productores agropecuarios

Volver a 1900, pretender crecer con exportaciones agropecuarias tradicionales, aunque inconveniente para el país en su conjunto, podría parecer al menos beneficioso para el sector agropecuario argentino y sus líderes. En efecto, la reedición de la política de crecimiento de 1890-1914 implicaría eliminar las retenciones a las exportaciones agropecuarias, que en mayo de 1985 oscilaban entre el 18 y el 25 por ciento. Además la flotación del tipo de cambio y la liberalización de las importaciones propugnada por los partidarios de la vuelta a 1890, traería otro 20 por ciento de depreciación real de nuestra moneda, con lo cual la ganancia inmediata del sector agropecuario en un período de 2 años, más o menos, consistiría en incrementar sus ventas en moneda de valor constante en un 40 por ciento y sus beneficios a corto plazo en forma extraordinaria. Si se supone que pudieran sofocarse todas las perturbaciones urbanas del

¹⁵ "Cuando la demanda de exportaciones tiene una baja elasticidad, se debe utilizar el ingreso marginal en vez del ingreso medio. Como es muy probable que la evaluación del mercado de la bondad de una inversión en exportaciones diferirá de su evaluación social, alguna forma de intervención puede ser recomendable", Hollis Chenery, "Comparative Advantage and Development Policy", *American Economic Review*, marzo de 1961. Reproducido en *Structural Change and Development Policy*. A World Bank Research Publication, Washington, D.C., Oxford University Press, 1979, p. 279. Las opiniones científicas en el sentido apuntado por Chenery son abrumadoras. Ellas están resumidas en mi libro "Términos...", *op. cit.* De más está decir que el llamado ingreso marginal como señal de precio se alcanza sustrayendo del precio internacional (igual ingreso medio), derechos de exportación óptimos iguales a la inversa de la elasticidad precio de demanda internacional de cada producto.

período de transición en un período de 3 o 4 años, las exportaciones agropecuarias aumentarían sucesivamente en un 30, luego en un 60 y finalmente en un 100 por ciento. Los precios internacionales recibidos por la Argentina comenzarían a disminuir gradualmente y al cabo de 4 o 5 años, cuando la hazaña de duplicar el volumen físico de las exportaciones estuviese cumplida, la caída de precios internacionales robaría a los productores el 50 por ciento de su esfuerzo. Pero esta vez los costos marginales de producción habrían aumentado considerablemente, a causa de la expansión de la frontera agropecuaria hacia tierras menos fértiles y debido al uso de fertilizantes, a la inversión en maquinarias, al riego artificial, y así sucesivamente. Una buena parte de los establecimientos modernizados iría a la quiebra y se habría acabado la fiesta del campo. Pero no se detienen allí los perjuicios del sector agropecuario con la hipotética política de 1890.

Inconstitucionalidad del impuesto federal a la tierra

La mayoría de los que propugnan la política de volver a 1890 abogan por la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, pero solamente a cambio de un fuerte impuesto federal a la tierra. Esto último, a mi juicio, requeriría una reforma de la Constitución Nacional de 1853. La facultad de gravar la propiedad inmueble es potestad de las provincias conforme al Art. 104 de la Constitución Nacional, el que establece que:

“Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”

En ningún artículo de la Constitución Nacional aparece la delegación al Gobierno Federal para la aplicación de un impuesto inmobiliario, el cual, en nuestros 170 años de vida independiente siempre ha sido una renta provincial. Es cierto que en 1969 se intentó asimilar¹⁶ esta contribución a una especie de pago a cuenta del Im-

¹⁶ Se ha demostrado con sólidos fundamentos la improcedencia de esta asimilación, ver Antonio López Aguado, “Proyecto del Poder Ejecutivo sobre Creación del Impuesto a la Renta Normal Potencial de las Explotaciones Agropecuarias” en *Derecho Fiscal*, tomo 23, p. 124.

puesto a los Réditos, el cual, a su vez, se basa en el Art. 67, inciso 2º de la Constitución Nacional. Pero estas contribuciones directas previstas en este Art. 67, inciso 2º, deben ser "por tiempo determinado" y justificadas sobre la base de "la defensa, seguridad común y bien general del Estado".

Por supuesto, nadie pretende que la contribución territorial se utilice para financiar a las fuerzas armadas o a la policía, pero alguien puede sostener que una contribución territorial federal por tiempo determinado está exigida por "el bien general del Estado". Nada más equivocado. Si el Gobierno Federal arrebatase a las Provincias el más provinciano de todos los impuestos destruiría las bases económicas de nuestro régimen federal de gobierno, atacando la esencia misma del pacto constitucional. Por lo demás, habría una copiosa superposición de gravámenes sobre la misma actividad agropecuaria como el de las actividades lucrativas, impuestos municipales por caminos, impuestos inmobiliarios y tributos a la comercialización agrícola. En cambio, los derechos de exportación tienen una sólida base constitucional federal, en el Art. 4 de la Constitución y en el Art. 67, inciso 1º. Este último dispone que "Corresponde al Congreso . . . establecer igualmente los derechos de exportación". Además, los derechos de exportación, al aplicarse a productos de demanda internacional inelástica, tienen una incidencia que se traslada en buena medida, y muy especialmente en el largo plazo, al importador extranjero, como bien lo observaba el sagaz de John Stuart Mill en 1829.¹⁷ Al no incidir sino parcialmente sobre el contribuyente argentino, puede argüirse que, en todo caso, el derecho de exportación es el que coincide "con el bien general del Estado".

La biotecnología agropecuaria en 1985

Adelantos recientes en el campo de la biotecnología están siendo aplicados a la economía agropecuaria de los Estados Unidos. Por

¹⁷ John Stuart Mill, "The Laws of Interchange between Nations and the Distribution of Gains of Commerce among Countries of the Commercial World" en *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy*, Londres, 1844.

ejemplo, nuevas variedades de trigo híbrido de gran productividad y adaptabilidad se están comercializando en aquel país. Las nuevas variedades de semillas combinadas con nuevas técnicas de plantación hacen prever se alcancen niveles de productividad del orden de 100 *bushels* por *acre*, en zonas en las que la productividad normal hasta ahora era de 30 *bushels* por *acre*.^{*} Nuevas variedades de trigo "púrpura" se están sembrando en California, con resultados espectaculares en la productividad, todo ello sin tener en cuenta el formidable aumento de la productividad que una droga llamada bBH tiene sobre el crecimiento de la raza bovina y sobre la producción de leche. Frederick Buttel, profesor de la Universidad de Cornell, sostiene que:

"Los establecimientos agropecuarios pequeños y pobremente administrados así como las haciendas fuertemente endeudadas serán las más vulnerables... el bGH tendrá un primer impacto biotecnológico importante en la ganadería, pero éste no será tan grande como el del trigo híbrido y el de las mejoras del arroz y el maíz que se ven venir con toda seguridad. El cambio tecnológico tiende a aumentar la producción, lo cual influirá en el sentido de hacer bajar los precios, de manera tal que los beneficios anormales se reflejarán más tarde en el valor de los activos de los productores en forma tal, que éstos no obtendrán los beneficios plenos derivados de la tecnología."¹⁸

En síntesis, se espera tenga lugar una nueva ola de cambio tecnológico y de considerable aumento de la producción con costos más bajos en la agricultura mundial,¹⁹ por lo que puede preverse una baja de los precios agropecuarios internacionales. Para poder afrontar esa baja y, más aún, exportar y hacer que sus exportaciones crezcan, la Argentina no tiene más remedio que adoptar muchas de las nuevas tecnologías para reducir sus propios costos de producción y mantener la actual tasa de crecimiento de las exportaciones agropecuarias, que es del orden de 4 al 5 por ciento anual en términos reales.

^{*} *bushel*, medida de áridos equivalente en los E.U.A. a 35 litros; *acre*, medida de superficie igual a 0.4047 hectáreas.

¹⁸ *Washington Post*, 27 de marzo de 1985.

¹⁹ Acerca de la sobreproducción mundial de granos ver Barbara Insel, "A World Awash in Grain", *Foreign Affairs*, Vol. 63, N° 4, 1985.

La vuelta a 1900 y el mercado agrícola soviético

El mercado de las grandes potencias, tales como los principales países de Europa, los Estados Unidos y el Japón, está sustancialmente cerrado a los productos agropecuarios argentinos. Quedan por explorar el mercado agropecuario de los países en desarrollo y el de los países socialistas.

Los primeros están, a su vez, sustituyendo importaciones activamente de productos agrícolas y, además, o bien compran a crédito, o no tienen dinero para pagar sus compras eventuales. La India, por su parte, es en la actualidad un exportador neto de granos. La República Popular China está volviendo rápidamente a un sistema de producción descentralizada, que está basada en el incentivo precio-beneficio para su propia agricultura, y que está acompañada de grandes esfuerzos dialécticos para demostrar que se mantienen vigentes los principios del socialismo. El aumento de su producción es espectacular.

En consecuencia, el gran comprador de granos y alimentos que le queda a la Argentina sería la Unión Soviética, país éste que no acepta la iniciativa privada y el incentivo del beneficio en la agricultura. A pesar de sus enormes recursos y de ser el primer productor de cereales en el mundo, en años de malas cosechas debe adquirir granos en los mercados mundiales. A causa de ello, más del 50 por ciento de las exportaciones argentinas de granos de los últimos años, se han dirigido al mercado ruso. No cabe duda de que la situación que existió en 1900 ha cambiado. En aquel entonces Inglaterra y Europa toda compraban los granos y la carne argentina: hoy el principal comprador es la Unión Soviética. En consecuencia, la estrategia de volver a 1900 en la actualidad, en pleno año de 1985, equivale a entregarse en manos de la Rusia Soviética. Dos teorías contrapuestas emergen aquí sobre la conveniencia de esta dependencia. Algunos arguyen que tal actuación puede calificarse de inocente e incluso que la misma es beneficiosa, puesto que desde que la Argentina comenzó a vender trigo a la Unión Soviética, a raíz de los embargos dispuestos por el Presidente Carter de los Estados

Unidos hacia ese país a finales de la década de 1970, el terrorismo internacional dejó de molestar a la Argentina. ¿Pero, dejó de molestar porque fue derrotado, o por órdenes provenientes del exterior? Pocos conocen la verdadera respuesta. En mi opinión, para exportar crecientes cantidades de granos y carnes a largo plazo a la Unión Soviética la Argentina tendrá que importar, como contrapartida, grandes cantidades de armas, técnicos, tecnología y bienes de capital soviéticos, lo cual inevitablemente nos convertiría en otra Cuba, y ello, aun admitiendo el discutible argumento de que las ventas de trigo de 1978, 79 y 80 nos ayudaron a liberarnos momentáneamente del azote del terrorismo. La estrategia de volver a 1900 compromete a largo plazo la alineación geopolítica de la Argentina, razón por la cual ella debe ser estudiada cuidadosamente.

La política adecuada para la agricultura argentina

La política adecuada para el sector agrícola exportador consiste en aumentar la productividad y disminuir los costos mediante la adopción de las tecnologías agropecuarias más modernas disponibles en el mundo, adaptadas, por supuesto, al propio ámbito argentino. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, por ejemplo, con 40 estaciones experimentales y 230 oficinas de extensión, debe ser fortalecido para captar, experimentar y adaptar rápidamente todas las mejoras de la biotecnología moderna, tales como las semillas híbridas, los sistemas de cultivo y así sucesivamente. Al respecto, debe tenerse en cuenta que los estudios realizados sobre la influencia relativa de las políticas de precios en contraposición a las políticas tecnológicas en el crecimiento de la producción agrícola conceden una importancia mucho mayor a la segunda. Desde el punto de vista estadístico no cabe duda alguna, especialmente cuando se compara la relación global de intercambio del sector agrícola con la política de cambio tecnológico.²⁰

²⁰ Ver por ejemplo Raj Krishma, "Price and Technology Policy" en *Agricultural Development in the Third World*, editado por Carl K. Eichen y John Strats. John Hopkins University Press, Baltimore, 1984. Específicamente, en

Para poder superar la muy probable caída de precios de sus productos agrícolas, la Argentina debe ponerse a la cabeza de la propia causa de la caída, es decir, el progreso tecnológico. Está probado decididamente que los agricultores argentinos y los de todo el mundo, tanto los de los países desarrollados como los de los países en desarrollo, responden rápidamente a los incentivos del beneficio y de los precios. No tanto de los precios relativos de los productos agrícolas *versus* los precios del resto de la economía, pero sí de los precios relativos de sus insumos y de su propia producción. Esto es lo importante. Urge rebajar los precios relativos de los insumos agrícolas. Urge rebajar, por ejemplo, el costo de los fertilizantes. En vez de mantener una planta de urea que apenas cubre el 25 por ciento del mercado local y que necesita una protección del 70 por ciento, se necesitaría la instalación y operación de una gran planta de fertilizantes nitrogenados más eficiente y de precios más bajos, que haga factible la obtención de economías de escala en medio de la zona pampeana. Ello permitiría disminuir el precio de los fertilizantes a la mitad, los que llegarían al productor local con precios más bajos y también facilitaría la exportación de fertilizantes. Para asegurar ese bajo precio, el gobierno debería adjudicar por licitación pública la construcción de esa planta al industrial privado, que se comprometa no sólo a aportar el capital, sino también a vender los fertilizantes al precio más bajo posible en el mercado local. Para ello, además, el gobierno debería proveer sin costo la materia prima principal, es decir el gas natural que hoy se desperdicia, lanzándose al aire. Debería también mejorarse la infraestructura de caminos, silos y puertos de embarque, para permitir reducir al máximo los márgenes de comercialización, que hoy en día fluctúan entre el 30 y el 40 %, y, correlativamente, elevar al máximo el ingreso del productor. La conversión a manos privadas de silos y sistemas de transporte, hoy en poder del Estado, mediante la entrega gratuita de acciones de compañías titulares de los mismos a los productores usuarios, tal como se sugiere más adelante en el capítulo IV, contribuiría a elevar el ingreso agrícola y a mejorar la eficiencia de dichos servicios de intermediación en forma simultánea.

el caso argentino, Díaz Alejandro también concede más importancia a la política tecnológica que a la política de precios el producto final agrícola. Dice textualmente, luego de discutir el tema en un capítulo entero: "El retraso tecnológico, en breve, puede ser tomado como el culpable más persistente del estancamiento agrícola posterior a 1945", Díaz Alejandro, *Economic History of the Argentine Republic*, *op. cit.*, p. 206.

La soja, válvula de escape a la política de precios agrícolas

Una de las mejoras tecnológicas que ha contribuido al progreso agrícola de los últimos años, comenzando en 1976, ha sido la introducción del cultivo de la soja, antes olvidado, el que se rota con el trigo, y ayuda a fijar el nitrógeno en la tierra, aumentando así la productividad de la misma y, por consiguiente, la producción de trigo. Debe recordarse que en 1961, en el seno de las negociaciones de la ronda Dillon del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, los Estados Unidos obtuvieron el compromiso multilateral del Mercado Común Europeo de imponer tarifa cero de importación a la soja,²¹ por lo cual este producto es uno de los pocos que goza de un relativo libre comercio internacional. La Argentina puede ser el principal exportador de soja del mundo si se ofrece un buen incentivo en materia de precios combinado con políticas tecnológicas adecuadas. Como en este rubro no hay proteccionismo agrícola no debe temerse ni a la inelasticidad de la demanda mundial ni a la competencia, pues el costo de producción argentino debe ser mucho menor que los que presentan los principales competidores, que son los Estados Unidos y el Brasil.

Dada la situación especial de este producto en los mercados internacionales agrícolas, la Argentina debería dar la señal adecuada a sus productores, eliminando o disminuyendo al máximo los derechos de exportación de la soja. Con ello, en poco tiempo la Argentina sería el primer exportador de soja del mundo. Lo mismo debería

²¹ James P. Houck, "Trade Policy Issues in the Soybean Sector" en *World Soybean Research Conference III Proceedings*, Richard Shibles (ed.), Agosto, 1984. Westview Press, Boulder and London, 1985. Japón también ha asumido un compromiso similar en la Ronda Tokio de negociaciones del GATT. Ver Houck, *op. cit.* El caso de la libertad de comercio existente en la soja es extraordinario. Casi el 50 por ciento de la producción mundial se comercializa internacionalmente. Argentina absorbida en sus luchas internas, ha dejado de aprovechar una de las pocas avenidas que quedan libres para la exportación agrícola. Recién en 1976 la Argentina comenzó a exportar soja en cantidades apreciables, pero muy por debajo de su arrollador potencial.

hacerse con otros productos agropecuarios que no son importantes como alimento humano en la Argentina y en relación con los cuales la demanda mundial que enfrenta el país debe ser necesariamente elástica, dada la escasa participación argentina en los mercados mundiales.

Posibilidades de una guerra de precios entre los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea

En la actualidad, después de la drástica rebaja de impuestos de 1981, la administración del Presidente Ronald Reagan está sumamente preocupada por la necesidad de disminuir el gasto público de los Estados Unidos. De persistir el actual déficit fiscal del 5 por ciento del producto bruto, dicho país desembocaría en una crisis económica de dimensiones considerables. Uno de los grandes gastos públicos relativamente inútiles que recargan el presupuesto de los Estados Unidos son los subsidios a la agricultura. Gran parte de estos subsidios son pagados para no sembrar, para no plantar; si se eliminasen estos subsidios no cabe duda de que la agricultura estadounidense apoyada en sus avanzados conocimientos tecnológicos, lanzaría su creciente producción a los mercados internacionales, deprimiendo así aún más los precios agrícolas.

La caída de los precios internacionales de los granos aumentaría el déficit presupuestario de la Comunidad Económica Europea y quizá la obligaría en el muy largo plazo a desistir del desastroso proteccionismo establecido por la llamada Política Agrícola Común.²² Esto podría ocurrir hacia el año 2000. Es posible que para esa época

²² La predicción de una guerra de precios está formulada en *The Economist*, enero 5 de 1985, Londres, pp. 10 y 11. Debe tenerse presente que la Política Agrícola Común es en realidad la forma encubierta con que Francia se resarce de Alemania por las reparaciones de guerra impagas de las dos Guerras Mundiales en que participó en este siglo. Debe recordarse que Francia pagó reparaciones pesadas, después de su derrota en las guerras napoleónicas y en la de 1870. Recién para el año 2000 Francia habrá cobrado sus reparaciones y podría esperarse un liberalismo en el comercio agrícola mundial beneficioso para la Argentina.

ca resulte paradójicamente conveniente para la Argentina volver al liberalismo agrícola de 1900. Pero no por ahora, ni en 1990. Centrar el desarrollo económico argentino del período 1985-2000 en el crecimiento veloz de las exportaciones tradicionales es un error político y económico de incalculables consecuencias. Ello no significa que la agricultura de exportación no deba crecer al ritmo histórico de los últimos años, es decir a un 4 o 5 por ciento anual.

*El proteccionismo agrícola internacional vigente,
talón de Aquiles del liberalismo económico argentino*

El mercado agrícola internacional es el reino del proteccionismo. Los derechos de importación variables, las prohibiciones de importación y los permisos, los subsidios a la exportación agrícola, directos o encubiertos son la regla y no la excepción en el comercio internacional de productos agrícolas. Ello determina que la Argentina, en lugar de enfrentar una curva de demanda horizontal en los mercados mundiales agrícolas, tropieza con una curva como la indicada en la Gráfica 2, es decir con pendiente que declina hacia la derecha.

El aumento de las exportaciones agrícolas, si el ingreso de los países importadores no crece, causa, en consecuencia, una baja en los precios que recibe el país. El tema ha provocado una antigua polémica entre prestigiosos economistas tipificada por las posiciones opuestas de Raúl Prebisch²³ y Federico Pinedo.²⁴ Los economistas argentinos están divididos en este punto y lo seguirán estando mientras la discusión no supere la etapa de los razonamientos de sillón. Se trata de un problema empírico que se presta muy bien para el uso de la moderna econometría para dirimirlo. El problema, en tanto que es relevante para la aplicación de remedios racionales por la vía del instrumental de política económica a disposición del país, se reduce a estimar las elasticidades de la demanda mundial para los

²³ Raúl Prebisch, "Trade Policy in the Underdeveloped Countries", en *The American Economic Review*, 2, 1959.

²⁴ Federico Pinedo, *La Argentina, su Posición y Rango en el Mundo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1971; especialmente el Capítulo XVI titulado "Los Fatales Términos de Intercambio", p. 635 y siguientes.

productos de exportación tradicional. Si la elasticidad precio fuera -3 o -4 , tendría razón Prebisch; si ésta fuera -10 o -12 , por ejemplo, tendría razón Pinedo. Por nuestra parte, hemos investigado este punto, por medio de las técnicas econométricas pertinentes, las cuales dan la razón a Prebisch. En efecto, el promedio de la elasticidad precio de la demanda del trigo, el maíz, la carne y la lana argentinos en los mercados internacionales es igual a -4 , como lo dijimos antes,²⁵ lo cual, como explicaremos en detalle en el capítulo siguiente, es determinante de una sobrevaloración cambiaria crónica. Para remediar la falta de rentabilidad de la industria que es, a su vez, consecuencia de dicha sobrevaloración, se ha caído en el error de la protección aduanera excesiva, en los controles de cambios, y en los subsidios, cuando el remedio diáfano y directo que aconseja la economía política son los derechos óptimos de exportación y una devaluación para exportar manufacturas.

²⁵ Eduardo R. Conesa, *Términos...*, *op. cit.*

Capítulo III

LA POLÍTICA CAMBIARIA PARA EL DESARROLLO

Agotamiento del "sistema" económico actual

En años recientes puede observarse en la Argentina un clima de marcado pesimismo. A fin de superarlo, el gobierno, debería concentrar sus esfuerzos en consolidar la unión nacional con el fin de alcanzar un objetivo aceptable para todo el país, como podría serlo el desarrollo económico dentro del esquema constitucional, abandonando confrontaciones de dudosa utilidad con los sectores gremial y militar.

El sistema económico-político inconstitucional vigente desde hace 50 años en el país está agotado. Es imprescindible que con toda urgencia se lleven a cabo reformas institucionales muy profundas. Debe recordarse que fueron la inflación, el caos económico y el terrorismo, los factores que barrieron el régimen justicialista instalado por las elecciones de 1973. Por otra parte, es opinión generalizada que el error de la sobrevaluación cambiaria y la ideología monetarista influyeron en el fracaso del gobierno que ocupó el poder en 1976-83.

La capacidad para modificar radicalmente las instituciones del sistema económico vigente, cuyo cansancio y obsolescencia se revelan en la inflación, la recesión y el subdesarrollo es, a mi juicio, la prueba decisiva para alcanzar la estabilidad institucional.

En las páginas siguientes se presenta un plan económico realista, que toma en cuenta las restricciones que le vienen impuestas tanto del ambiente externo como del interno al país. Si se tienen en cuenta estas restricciones, se sientan las bases para un desarrollo sostenido. Por suerte para el país, la restricción externa dada por el proteccionismo agropecuario mundial y, en especial, el de la Comunidad Económica Europea, ayuda a solucionar el problema de la restricción interna, consistente en la necesidad de no disminuir el nivel de vida de los asalariados y de la clase media urbana argentina. En realidad, la solución del problema económico argentino es tan obvia que no se comprende cómo las autoridades actuales o las del justicialismo en 1973, o las del proceso en 1976, no las hayan tomado como "su programa económico".

Para sentar los fundamentos técnicos más importantes de este programa económico, se citan algunos trabajos del autor a lo largo de este libro.²⁶ Es de esperar sin embargo que quien lea este libro, comparta sin necesidad de leer esas otras publicaciones la idea de que los distintos regímenes que han gobernado a la Argentina en los últimos 15 años se ahogaron en un vaso de agua en lo que a política económica se refiere. Más sorprendente aún resultará la tesis según la cual la solución está en volver al sistema económico de la Constitución, el cual es completamente capaz de asimilar y superar las dos restricciones mencionadas antes. La interna relativa a la distribución del ingreso y la externa conectada con el proteccionismo agrícola internacional y la deuda.

Desde el exterior puede percibirse cómo los economistas y los hombres de negocios de todo el mundo interesados en los problemas de desarrollo económico no entienden por qué la Argentina no crece. Comprenden perfectamente por qué el Chad o Bolivia están en una situación económica desesperada pero definitivamente rechazan la posibilidad de que la Argentina con sus riquezas de capital humano y sus recursos naturales esté condenada al decrecimiento económi-

²⁶ Por ejemplo: Eduardo R. Conesa, "Términos...", *op. cit.* y "Teoría Económica y Sustitución de Importaciones: Su Reconciliación", en *Revista de Integración Latinoamericana*, julio de 1984.

co y a la desintegración. Esta es sin embargo la perspectiva sombría y errónea que se observa en muchos ambientes de Buenos Aires desde hace años.

Costos relativos de la industria y la agricultura y el tipo de cambio en la Argentina

En muchos países en desarrollo que han sido dotados especialmente de algún recurso natural extraordinario, como puede ser el petróleo o, en el caso de la Argentina, los granos y la carne vacuna, el tipo de cambio tiende a quedar sistemáticamente sobrevaluado para la exportación de productos manufacturados. Como, a su vez, el tipo de cambio sobrevaluado permite importar bienes intermedios y de capital baratos, estos países son inducidos a entrar en la etapa fácil de sustitución de importaciones en bienes de consumo por medio del establecimiento de restricciones a la importación de estos bienes. Este sistema genera ineficiencias. La sobrevaluación cambiaria genera una "drogadicción" de la industria con los insumos baratos importados. La industria se vuelve excesivamente propensa hacia esos insumos, con lo cual su crecimiento está atado a esos abastecimientos artificialmente baratos y se crea "una estructura productiva desequilibrada".²⁷ A su vez, como la oferta de cambio extranjero para importar insumos permanece relativamente estacanda por el lento crecimiento de las exportaciones tradicionales, el país choca una y otra vez con la escasez de divisas que se convierte en la principalísima limitación al desarrollo.²⁸

²⁷ Marcelo Diamand, *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973.

²⁸ La proliferación internacional de modelos de dos brechas construidos por Hollis Chenery y sus asociados, la brecha interna constituida por la escasez de ahorro para la inversión, y la externa por la escasez de divisas para importar bienes de capital, es una muestra del inescapable realismo de estos modelos. Ver, por ejemplo, Hollis Chenery y Alan Strout, "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, septiembre de 1966. También Henry Bruton, "The two gap approach to aid and development", *American Economic Review*, vol. 59 (3), p. 439-446, 1969. Obviamente, la limitación externa fue la operativa en la Argentina, ver Richard Mallon, and J. V. Sourouille, *La Política Económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1978, y Marcelo Diamand, *op. cit.*

En general, se ha comprobado que con los tipos de cambios vigentes en 1977, por ejemplo, la industria argentina estaba operando con precios un 37 por ciento más altos, en promedio, que los precios industriales de productos similares importados. A causa de que el tipo de cambio real en el mes de mayo de 1985 está más sobrevaluado que en 1977, tomaremos como hipótesis que hoy día los precios promedio de la industria argentina están en el orden de un 50 por ciento más altos que los internacionales. Es decir, superiores a los de 1977, fecha en que el Dr. Julio Berlinski llevó a cabo su estudio.²⁹

Las causas de la sobrevaloración cambiaria crónica de la moneda argentina

En el curso de los años, el sector exportador tradicional ha proporcionado más del 80 por ciento de las exportaciones totales de la Argentina. El 20 por ciento restante es un tanto artificial, y se realiza sobre la base de subsidios o reintegros que son estímulos de dudosa conveniencia por las distorsiones económicas que suelen generar. Aún con bajos valores para las divisas extranjeras se verifica una gran oferta de exportación de granos, carne y lana. Así, en la época de sobrevaluación cambiaria del Dr. Martínez de Hoz en 1978-80 o del gobierno de Perón en 1948-55, el país siguió exportando productos agrícolas sin grandes dificultades. Siempre hay oferta, aunque el tipo de cambio esté sobrevaluado. Véase la Gráfica 3. Si ponemos en el eje de las ordenadas el precio de las divisas, es decir, la cantidad de pesos por dólar, y en el eje de las abscisas, los dólares ofrecidos en el mercado, la curva de oferta de divisas arranca a la derecha y abajo (curva SS). Es decir, que a niveles bajos de la cotización de la divisa, la fuerte oferta está causada por las ventajas comparativas notables que tiene nuestro país en productos agrícolas, y también porque los precios de los bienes exportables,

²⁹ Ver Julio Berlinski, *Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina*, publicado por el Ministerio de Economía de Argentina, Buenos Aires, septiembre de 1977.

al exportarse un volumen menor, suben. Si se aumenta el valor de la divisa hay un incentivo para exportar mayores cantidades, pero, como los precios bajan, el producto en divisas de ese mayor volumen de exportación adicional no es proporcional. En consecuencia, la oferta de divisas es inelástica, rígida, y la causa principal está en la relación de los precios de intercambio y en la inaccesibilidad que tienen los mercados mundiales.³⁰ Adicionalmente, hay otras razones de corto y mediano plazo que fortalecen dicha rigidez y que provienen, a su vez, de la rigidez de la oferta de productos agropecuarios exportables. En el caso de la ganadería, por ejemplo, si aumenta el precio del ganado debido a una devaluación, como las vacas son un insumo necesario para producir terneros, el ganadero retiene vientres, y ofrece menos vacas en el mercado. En lugar de aumentar la oferta siguiendo al precio, aquella disminuye.³¹ La curva de oferta del ganado, en vez de tener pendiente ascendente inclinada hacia la derecha, se dirige hacia la izquierda y esto, a su vez, influye en la curva de oferta de divisas por exportación de carnes vacunas. Claro que en el largo plazo, si se mantienen los precios, esas vacas que no se mandan al matadero para que tengan terneros, parirán, y la oferta de carne, después de 3 años, vuelve a ser regular. En el ínterin dicha curva tiene una pendiente que sube hacia la izquierda. Este hecho biológico-económico tiene efectos en la curva de oferta de divisas, repetimos, fortaleciendo su rigidez. Al mismo tiempo, cuando la ganadería decide retener vientres, debe utilizar más campos para pastoreo, en detrimento de la agricultura. En consecuencia la agricultura en el corto plazo también sufre los embates de estas situaciones: al sustraerse tierra a la agricultura para colocar allí el ganado, también se frena la expansión de la producción

³⁰ Relacionado con la inelasticidad de la demanda extranjera para nuestras exportaciones existe el efecto de la llamada curva "j" en el corto plazo. La curva "J" se usa para describir el movimiento perverso de la cuenta corriente de la balanza de pagos que, empírica y paradójicamente, tiende a empeorarse al comienzo de una devaluación. Todo ello refuerza nuestra argumentación a favor de los derechos de exportación y lo que decimos más adelante sobre la necesidad de que la devaluación sirva también para repatriar capital, es decir, sirva también para mejorar la cuenta de capital de la balanza de pagos. Sobre la curva "j" ver, por ejemplo, Anne O. Krueger, *Exchange Rate Determination*, Cambridge University Press, Cambridge, England, 1983.

³¹ Carlos F. Díaz Alejandro, *Exchange Rate Devaluation in a Semi-industrialized Country: The case of Argentina 1955-1962*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1965.

agrícola.³² En definitiva, el empeoramiento de la relación de los precios del intercambio y las complicaciones que surgen con el volumen de la oferta de exportaciones en el corto y mediano plazo provocan la rigidez en la curva de oferta de divisas. Sin embargo, si el país devalúa lo suficiente, por encima del 50 por ciento en términos reales, llega un momento en el cual las manufacturas argentinas, que en el mercado interno cuestan, en promedio, al menos un 50 por ciento más que lo que valen en el mercado internacional,³³ son susceptibles de ser vendidas en el exterior porque su costo interno es menor que su precio externo. En consecuencia, la curva de oferta de divisas, pasando esa barrera del sonido del 50 por ciento de devaluación real, se torna muy elástica. Debe recordarse que la presencia argentina en los mercados mundiales de manufacturas es insignificante, equivalente a la cuarta parte del 1 por ciento de dicho mercado. Si la Argentina duplica, triplica o quintuplica sus exportaciones de manufacturas este hecho pasará desapercibido en los mercados mundiales. Nuestro país no puede pretender alterar los precios mundiales de ningún producto manufacturado, al menos por algunos años. La Argentina se limitaría a recibir por sus productos los precios de mercado debiendo establecer su prestigio con base en la presencia constante de los mismos en cuanto a calidad y precio. Por ello podemos dibujar la curva de oferta de divisas provenientes de la exportación de manufacturas como una recta la cual arranca a la izquierda y por encima del diagrama y tiene una suave pendiente que sube hacia la derecha. Exactamente lo opuesto de la curva de oferta de divisas provenientes de las exportaciones tradicionales, que arranca desde abajo y a la derecha. Si tenemos en cuenta ambas curvas, la de oferta de divisas agropecuarias tradicionales y la de manufacturas, y las sumamos, tenemos una línea quebrada SSSM en la cual, la porción inferior SS está dada por las exportaciones tradicionales y la porción superior SSM por las exportaciones de manufacturas. Ver al respecto la Gráfica 3. La demanda de divisas para la importación de insumos y de bienes de capital sería la curva DD, también inelástica por las razones que veremos más adelante. En el lugar en que ambas, oferta y demanda se cortan, estaría el nivel de equilibrio histórico del tipo de cambio sobrevaluado dado por el punto A. An-

³² Richard Mallon y J. V. Sourouille, *La Política Económica en una Sociedad Conflictiva. El Caso Argentino*, op. cit., p. 156. Incidentalmente, estos autores representan la tendencia "gradualista e incrementalista", en oposición a la política de *shock* que proponemos en este libro.

³³ Berlinski, op. cit.

te la deuda externa que enfrenta el país, la demanda de divisas aumenta unos 4 o 5 billones de dólares adicionales para pagar dicha deuda, con lo cual la curva de demanda de divisas tiende a trasladarse a la derecha. El nuevo precio de equilibrio en el mercado sería un 30-40 por ciento más alto, aproximadamente, que el histórico. Ante ese mayor precio de equilibrio se genera una recesión interna por las razones explicadas en los próximos tres subtítulos. La curva de demanda vuelve a la izquierda (de DD hacia D'D'), con lo cual el ajuste se produce por recesión y no por precio.

¿Por qué no dejar flotar el peso alrededor de su nuevo punto de equilibrio?

Si, con motivo de la deuda externa y de la necesidad de efectuar pagos adicionales del servicio de la misma, la nueva paridad cambiaria fuera de alrededor de un 30-40 por ciento superior a la histórica, ¿por qué no dejar que el mercado efectúe su labor y los problemas de la deuda se solucionen automáticamente con la flotación del peso como ocurrió desde 1890 a 1898? En el decenio de 1890, en fin de cuentas, el servicio de la deuda también absorbía alrededor del 50 por ciento de las exportaciones, tal como ocurre en la actualidad.³⁴

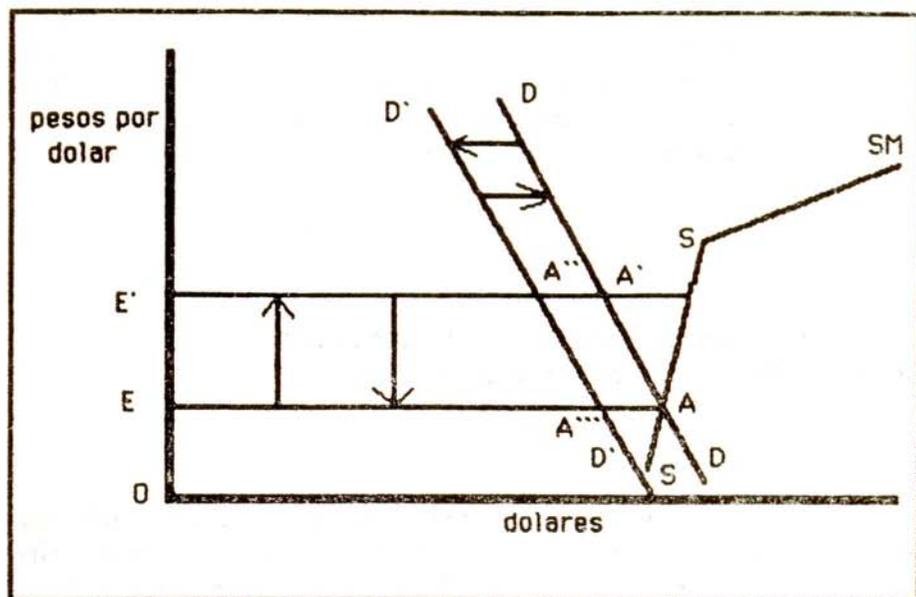
Existen varias razones fundamentales para rechazar esta tesis, sostenida por numerosos economistas de tendencia liberal conservadora o liberal progresista en el país.³⁵ Presentaremos dos de los principales argumentos en contra de la flotación del tipo de cambio con eliminación de retenciones como el método para promover las exportaciones y el desarrollo económico de la Argentina. El primero de estos argumentos es más político que económico.

³⁴ A. G. Ford, *op. cit.*, p. 235.

³⁵ Entre otros el excelente trabajo del Dr. Domingo Cavallo, *op. cit.*, pp. 74-75.

Gráfica 3

DEVALUACION TRADICIONAL Y RECESION



La devaluación real tradicional (o con flotación) es de dudosa viabilidad debido a la fuerza de los sindicatos obreros y a la presión política de las clases medias urbanas

La experiencia obtenida de las devaluaciones en la Argentina en los últimos 30 años ha dado mucho que hablar, y se han escrito excelentes trabajos sobre el tema. Sin duda el trabajo más detallado en su género en el mundo entero, es el efectuado por el economista cubano Carlos F. Díaz Alejandro.³⁶ Su argumento, sólidamente apoyado en el análisis econométrico, demuestra cabalmente que las devaluaciones tradicionales en la Argentina tienen su impacto más in-

³⁶ Carlos F. Díaz Alejandro, *Exchange Rate...*, *op. cit.*

mediato haciendo subir el precio interno de los granos y de la carne, y por esta vía, el de todos los alimentos. Esto produce una disminución del salario real de las clases trabajadoras; esta disminución de los salarios reales reduce el mercado interno de la industria, la cual tampoco puede exportar, pues sus costos son muy elevados. Ante la falta de mercados se produce una fuerte recesión industrial. La disminución del nivel de vida provoca huelgas y disturbios. El sistema no resiste políticamente las presiones. Se decretan o conceden aumentos de salarios y antes de que termine el año se vuelve a la situación inicial, en la cual la devaluación real ha sido borrada por la inflación. En el ínterin, la inelasticidad de la oferta de cambio extranjero proveniente del sector agropecuario tampoco ayuda, al menos en el corto plazo. La única utilidad proporcionada por una devaluación o flotación tradicional consiste en reducir drásticamente las importaciones de bienes intermedios y de capital para la industria por la vía de la recesión. Por esta vía se disminuyen las importaciones y se ajusta la balanza de pagos.

La historia es demasiado conocida para entrar en detalles. Por supuesto, habrá economistas que aducirán, no sin razón, que las recesiones fueron causadas por la astringencia monetaria subsiguiente a las devaluaciones, astringencia que a su vez ha sido inducida por el aumento de precio de los alimentos y las estipulaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) con respecto al crecimiento del crédito interno. Esta explicación también tiene validez, aunque descansa más en la caída de la inversión y en la actividad económica y, por esa vía, en la reducción de las importaciones. Lo más importante y común de ambas explicaciones consiste en que las devaluaciones son profundamente recesivas, pues las exportaciones de manufacturas no responden a las devaluaciones. Y no responden precisamente porque el nivel interno de los precios de las manufacturas está un 50 por ciento por encima del de los internacionales, y nunca la devaluación real ha podido mantenerse en un nivel del orden del 50 por ciento, aunque muchas veces ha superado al del 100 por ciento, en términos nominales. Insistimos, una devaluación real tradicional de magnitud ha sido históricamente imposible por la presión de los sindicatos obreros y las clases medias urbanas consumidoras de alimentos.

¿Por qué la flotación del tipo de cambio aparte de no ser políticamente viable es económicamente inconveniente?

Si se dejase que la moneda argentina fluctuase en el mercado de cambios y el país no tuviese deuda externa, posiblemente el tipo de cambio oficial del peso argentino, que en mayo de 1985 está al mismo nivel real de 1969 o de 1978, sería efectivamente la paridad de equilibrio, incluso con todos los derechos de importación, licencias de importación y derechos de exportación vigentes. Sin embargo, como debido al peso de la deuda externa es necesario hacer pagos al exterior del orden de los 5.000 millones de dólares al año, el nivel de equilibrio a largo plazo del tipo de cambio estaría en el orden del 30 o 40 por ciento por encima del tipo oficial actual. Aunque esta paridad de equilibrio no es alcanzable políticamente en el mediano y largo plazo por las razones expresadas en el punto anterior, aun en el caso de que lo fuese, no sería conveniente dejar fluctuar el peso argentino alrededor de ese nivel.³⁷ La razón es muy sencilla. La nueva paridad se habría establecido apenas en el umbral desde el cual el país puede comenzar a exportar manufacturas seriamente.

Aunque Argentina exporta en la actualidad 1.500 millones de dólares por año en manufacturas, más adelante se explicará por qué el presente sistema de promoción de exportaciones no tradicionales no sirve y, por lo tanto, debe eliminarse totalmente y por qué la exportación de manufacturas debe basarse principalmente en el tipo de cambio y no en subsidios. Aquí solamente debe destacarse que una nueva paridad fluctuante induciría momentáneamente a la exportación de manufacturas y por momentos la desalentaría. Las dificultades inherentes a esta clase de tipo de cambio flotante son

³⁷ Debe recordarse que a fines de 1958 y hasta junio de 1959 se dejó flotar el tipo de cambio; lo mismo ocurrió en marzo y abril de 1962. En ningún caso el sistema funcionó adecuadamente, produciéndose fluctuaciones erráticas y espectaculares que obligaron en poco tiempo a fijar el tipo de cambio.

considerables. Ningún industrial estaría en condiciones de invertir para exportar manufacturas con una paridad fluctuante y menos si con esa paridad sus exportaciones devienen sólo marginalmente convenientes. A fin de exportar, es necesario hacer estudios de mercado, establecer representaciones en el exterior, adaptarse exactamente a los gustos del consumidor en los mercados externos, tener continuidad en las corrientes de exportación, comprar maquinarias modernas para producir más cantidad y mejor calidad, y así sucesivamente, y todo ello es imposible si no se le da al exportador industrial la seguridad de un tipo de cambio real estable y fijo por un horizonte de tiempo considerablemente extenso.

Un país con una industria poderosa como la de los E.U.A. sufre en la actualidad los estragos que produce la sobrevaluación cambiaria del dólar. Estos son devastadores.³⁸ Calcúlese el efecto de la fluctuación del peso argentino con una industria exportadora incipiente, aún no acostumbrada a competir. El tipo de cambio es una de las variables más volátiles del sistema económico. Esta gran volatilidad se explica fácilmente por dos razones: la primera está relacionada con la cuenta corriente de la Balanza de Pagos y consiste en que no solamente la curva de oferta de exportaciones es inelástica, sino que la curva de demanda de divisas en la Argentina, en cuanto que la misma depende de las importaciones de bienes intermedios y de capital, también es bastante inelástica en cuanto al precio, tan es así que mis estimaciones sitúan la elasticidad precio en -0.25 .³⁹ Esta inelasticidad es obviamente artificial, pues supone la existencia del complejo mecanismo de aranceles de aduana elevados o prohibitivos para los bienes de consumo y permisos de importación y exenciones para los insumos industriales y bienes de capital. Es obvio que si esta estructura se desmantelase, la elasticidad de las importaciones de bienes sería mayor, posiblemente cercana a la unidad. Lo cierto es que las dos, la demanda y la oferta de divisas en el mercado de cambios, en cuanto dependen de bienes exportables e importables, son extremadamente inelásticas, lo cual determina fuertes fluctuaciones en el factor de ajuste, es decir en el precio de las divisas. La historia enseña cómo, para evitar esas fluctuaciones y mantener el tipo de cambio sobrevaluado, las autoridades han

³⁸ Véase Eduardo R. Conesa, "El sistema monetario internacional y la deuda externa de los países en desarrollo", *Revista Estudios de la Fundación Mediterránea*, Córdoba, Argentina, julio de 1985.

³⁹ Eduardo R. Conesa, "Términos...", *op. cit.*, p. 178 y 179.

preferido un control de cambios inconstitucional,⁴⁰ o la fijación de la paridad mediante la compra y venta de divisas por parte del Banco Central a un precio determinado.

La segunda razón que alimenta la volatilidad del tipo de cambio radica en la importancia de los movimientos de capital financiero, facilitado enormemente en los últimos veinte años por la existencia de un gran mercado internacional de capitales y la facilidad de las comunicaciones. El tipo de cambio depende en sumo grado de lo que el público pronostique acerca del tipo de interés futuro en el país y en el extranjero, de la oferta monetaria futura, del Producto Interno Bruto (PIB) en el futuro⁴¹ y, en general, de variables relativas a las expectativas. Como las expectativas son altamente inestables, especialmente en la Argentina, debe esperarse que el tipo de cambio sea supervolátil, una verdadera calamidad en su función de señal de precio para el exportador industrial. Intentar exportar productos industriales desde la Argentina en estas condiciones es como poner la cabeza en una guillotina. Supóngase, por un momento, que los trabajadores y la clase media acepten sin protestar la disminución drástica de sus ingresos causada por la devaluación. Ante la confianza que este hecho generaría en el país, y una eventual pero necesaria caída del tipo de interés en dólares en los Estados Unidos, cuantiosos capitales argentinos radicados en el exterior se repatriarían y se trataría de cambiar dólares por moneda local: en una semana el signo monetario se valorizaría en un 30 por ciento y los planes de exportación de manufacturas quedarían anulados. Hechos de esta naturaleza se producirían constantemente,

⁴⁰ Luis María Otero Monsegur, *El Control de Cambios y la Constitución Nacional*, Emecé, Buenos Aires, 1965.

⁴¹ Bajo un tipo de cambio fluctuante las principales determinantes del tipo de cambio no son tanto la oferta y demanda de divisas provenientes de las exportaciones e importaciones de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, sino la oferta y demanda de divisas especulativas de la cuenta de capital, las que a su vez se basan en variables fuera de control de las autoridades, o simplemente variables futuras, cuyo valor actual depende de las expectativas. Ver Anne O. Krueger, "Exchange rate...", *op. cit.* Recientemente los practicantes de la teoría económica han elaborado gran cantidad de fórmulas algebraicas que formalizan y respaldan esta aseveración. Dichos modelos están contruidos con base en cuatro premisas principales, la teoría cuantitativa de la moneda ($MV = PQ$), la relación directa entre el tipo de interés y la velocidad de circulación del dinero [$V = (1 + i)^B$], la llamada paridad del interés cubierta $E2/E1 (1 + i^*) = [1 + i]$, y la teoría de la paridad de los poderes adquisitivos ($P = E \cdot P^*$).

con alzas y bajas erráticas en nuestra moneda, matando todo esfuerzo serio de desarrollo. Debe tenerse como premisa que si la Argentina va a tener un desarrollo económico considerable en los próximos 10 años, éste sólo puede provenir de la exportación de manufacturas. Si éstas, por las razones expuestas anteriormente no pueden materializarse, sencillamente no habrá desarrollo. Por lo demás, para los que toman en serio la Constitución, el sistema de flotación de la moneda es inconstitucional a la luz del Art. 67 inciso 10, de la Constitución. Esta, sin duda, se pronuncia por un tipo de cambio fijo, no flotante, al establecer que, "Corresponde al Congreso: 10. Hacer sellar la moneda y fijar su valor y el de las extranjeras".

Devaluación para impulsar la exportación de manufacturas

Si los efectos recesivos y contrarios a una distribución del ingreso más igualitaria que provoca una devaluación provienen principalmente del aumento inmediato del precio de la carne, del trigo y de los alimentos a que la misma da lugar, el remedio es sencillo: debe hacerse la devaluación de la moneda con el objetivo principal de promover las exportaciones de productos fabriles, no de alimentos. Como las manufacturas argentinas son un 50 por ciento más caras, en promedio, que sus similares en el mercado internacional, se deduce que el mínimo de devaluación industrial debe ser del orden del 50 por ciento. Con ello la industria obtendría precios promedios similares a los internacionales y podría iniciar la campaña para la conquista de nuevos mercados. Aparentemente, éste sería el nivel apropiado de la devaluación industrial, pero quizás el mismo no sea suficiente. Por las razones que se expresan más adelante, consideramos que el umbral de una devaluación manufacturera que tenga éxito en la Argentina deberá ser del orden del 60 por ciento, por lo menos. Además, sería necesario compensarla, es decir, no devaluar realmente, estableciendo derechos de exportación para los productos tradicionales en función inversa a las elasticidades de demanda de estos productos en los mercados internacionales.⁴²

⁴² Se trata de derechos "óptimos" de exportación porque optimizan el sistema de los precios. Ver para un resumen de la teoría económica sobre

Cuadro 2

TIPO DE CAMBIO REAL EN ARGENTINA, BRASIL Y COREA
1960 = 100

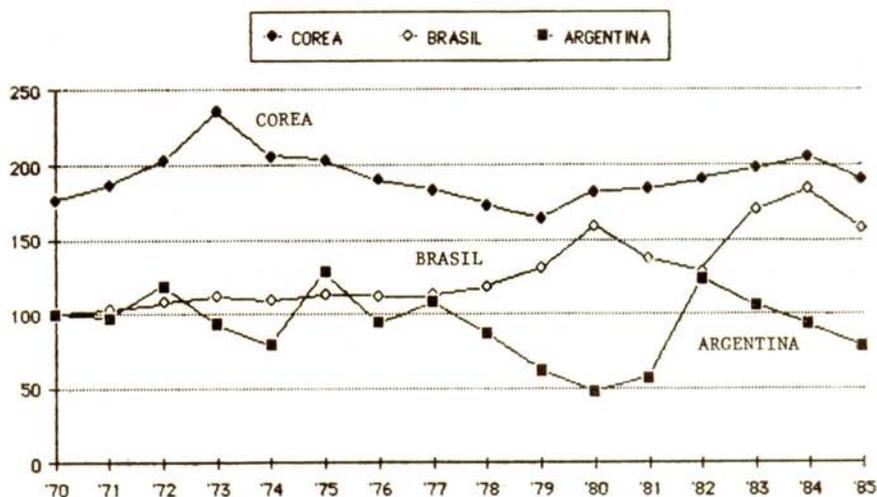
Año	Argentina	Brasil	Corea
1960	100.0	100.0	100.0
1970	98.8	102.2	176.9
1971	86.1	105.3	186.9
1972	95.1	111.8	202.8
1973	73.3	116.7	236.4
1974	65.8	113.2	205.9
1975	106.2	115.7	202.8
1976	76.1	111.3	190.4
1977	88.8	112.9	183.2
1978	71.2	119.8	172.8
1979	51.3	134.3	164.2
1980	39.7	164.2	182.4
1981	47.0	140.4	184.1
1982	101.5	131.2	191.0
1983	87.2	173.4	197.6
1984	89.5	187.5	205.7
1985	75.1	161.0	223.5

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales; E. Manson, M. J. Kim, Dwight Perkins, K. S. Kim, D. Cole: *The Economic and Social Modernization of Korea*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1980; Yung Where Rhee, Bruce Ross Larson and Gary Pursell, *Korea's Competitive Edge*, The John Hopkins University Press, 1984; Banco Mundial, *Brazil Industrial Policies and Manufactured Exports*, a World Bank Country Study, Washington, D.C., 1983; Información no publicada del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., E.U.A.

este punto, Eduardo R. Conesa, "Términos...", *op. cit.*, p. 15. Harry Johnson, "Optimum Tariffs and Retaliation", *Review of Economic Studies*, Londres, 1954, 21:14253. Varios colegas han comentado que mi propuesta de derechos de exportación no tiene en cuenta las ventajas comparativas de Argentina. Ello es inexacto. El sabio criterio de las ventajas comparativas como política de desarrollo ha sido magistralmente analizado por Hollis Chenery en el artículo ya citado titulado "*Comparative advantage and development policy*" y mi propuesta sigue el pensamiento de Chenery y prácticamente la gran mayoría de los economistas especializados en el desarrollo económico moderno.

Gráfica 4

TIPO DE CAMBIO REAL EN ARGENTINA, BRASIL Y COREA



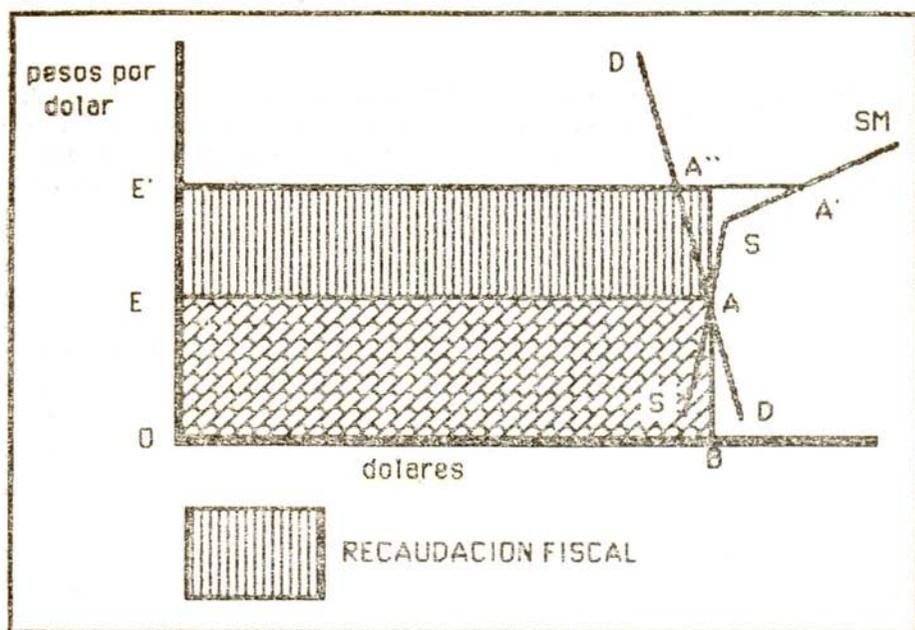
Cabe mencionar que desde 1967 a 1978, Brasil dio fuertes subsidios fiscales a las exportaciones no tradicionales que de esta manera no necesitaron el tipo de cambio real tan devaluado para crecer conspicuamente. Nótese también la estabilidad del tipo de cambio real en el Brasil de 1970 a 1978, no obstante la alta tasa de inflación que sufre este país.

Esta es una conclusión universalmente aceptada de la ciencia económica que fuera descubierta como dijimos antes, por John Stuart Mill, campeón del liberalismo económico. En otras palabras, dentro de ciertos límites, en la medida que la demanda mundial sea más inelástica, mayores deberán ser los derechos de exportación; cuando la demanda mundial sea más elástica, por el contrario, menores deben ser estos derechos. El nivel de tales derechos en mayo de 1985 era del 25 por ciento para los granos y la carne, excepto para el trigo que era del 18 por ciento. Después de la devaluación manufacturera el promedio de esos derechos debe ser aumentado hasta el 40 por ciento, aunque debería ser mayor para la carne y mucho menor para la soja y otros productos, cuya demanda mundial

es muy elástica, sea por la existencia de libre comercio o porque la presencia argentina en el mercado internacional es nula. La Gráfica 5, en la página siguiente, muestra una devaluación considerable real de E a E' . La distancia $A''A'$ representa el superávit comercial. La devaluación real ha pasado por encima del punto S , en que se quiebra la curva de oferta de divisas. La recaudación fiscal dada por el rectángulo con rayado vertical constituye una cuña entre el precio externo e interno de los alimentos e impide la recesión económica. Esta vez la curva de demanda de las importaciones no se traslada a la izquierda, precisamente por no haber recesión. El superávit comercial es considerable debido a la exportación manufacturera y a que, ante el elevado precio de las divisas, la industria importa sólo lo esencial y los turistas argentinos prefieren recorrer su propio país. El turismo extranjero colmaría los hoteles argentinos.

Gráfica 5

DEVALUACION MANUFACTURERA SIN RECESION



Eliminación del actual sistema ineficiente de subsidios a las exportaciones de manufacturas

La Argentina posee un sistema de incentivos a las exportaciones sobre la base de reintegros aduaneros (*drawbacks*), subsidios, fácil acceso a medios financieros, devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), garantía del precio de las divisas para los contratos de exportación a largo plazo, y así sucesivamente. Se trata de un "sistema" casuístico, *ad-hoc*, que por su arbitrariedad es modificado frecuentemente y que hace necesario que las empresas exportadoras tengan lazos especiales de amistad con los empleados públicos que tienen a su cargo dichos programas.

Cuadro 3

SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES (DRAWBACK + REINTEGROS + REEMBOLSOS)

Millones de U\$S de diciembre de 1984

<i>Año</i>	<i>Millones de u\$s Dic. 84</i>
1964	34.06
1965	34.79
1966	56.11
1967	43.92
1968	92.12
1969	135.14
1970	108.05
1971	112.87
1972	152.18
1973	246.68
1974	333.76
1975	127.89
1976	140.12
1977	151.31
1978	41.72
1979	57.65
1980	211.03
1981	525.49
1982	984.59
1983	265.59

Fuente: Roberto T. Alemann, *Nuestro Agobiante Gasto Público*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1985.

La misma arbitrariedad y selectividad del "sistema" refuerza su carácter cambiante e inseguro. Abundan rumores de que se hacen buenos "negocios" con las financiaciones y redescuentos para exportaciones que se quieren fomentar. Las empresas más pequeñas no disponen de los recursos e influencias cerca de los funcionarios públicos para beneficiarse del "sistema". Después de más de 20 años de aplicación, el "sistema" permite exportar solamente 1.500 millones de dólares de manufacturas. Esto es un completo fracaso, que no solamente es inestable, casuístico y burocrático, sino también antieconómico. Supongamos el caso de una empresa que importa insumos por el 80 por ciento del valor de su producto exportable y recibe un reintegro de exportación del 10 por ciento del valor del producto y financiación a tipos de interés subsidiados. Otorgar un reintegro del 10 por ciento para que el país solamente tenga una ganancia neta de divisas del 20 por ciento, luego de sustraído el valor de los insumos importados, significa otorgar una protección efectiva a estas exportaciones del 50 por ciento, sin añadir el costo social de la pre y pos financiación. Es muy difícil que las empresas serias inviertan gruesas sumas en equipos para producir y exportar a mercados internacionales en estas condiciones de baja racionalidad. Por ello, en la Argentina las empresas invierten para vender en el mercado interno, y usan el mercado externo como válvula de escape para situaciones transitorias. En otros países, en los cuales la exportación industrial es el motor del desarrollo, como Corea del Sur y Taiwan, el principal "negocio" no es la inversión para el mercado interno, es decir la sustitución de importaciones, sino que se invierte principalmente para exportar. Ello hace necesario que el beneficio grueso del empresario esté en la exportación. Es indispensable, en consecuencia, diseñar un verdadero sistema, estable, permanente, racional y sencillo, a fin de que el empresario argentino se oriente hacia los mercados externos. Basta con una devaluación real y estable del 60 por ciento, limitada a todo el sector exportador no tradicional.⁴³ Debe además derogarse el sistema casuístico vi-

⁴³ Con acierto afirma Guido Di Tella en *La estrategia del Desarrollo Indirecto*, Paidós, 1973, p. 115: "Son de destacar estrategias de desarrollo como la japonesa, basada en exportaciones industriales, a su vez basadas en una moneda muy devaluada, quizá exageradamente devaluada". Agregamos que si bien el Japón ha revaluado en varias oportunidades su yen en los últimos 12 años, esas revaluaciones son más aparentes que reales, pues el crecimiento de la productividad de la industria japonesa supera la revaluación de su moneda. Es decir, que la revaluación monetaria corre pareja con la dismi-

gente, en el cual todo depende de la autorización del funcionario público y del privilegio. Repetimos, no caben comparaciones con el intervencionismo estatal de Japón o Corea, pues estos países tienen funcionarios públicos de élite que, no obstante el requisito de la idoneidad para la función pública del artículo 16 de su Constitución, la Argentina no dispone. El sistema "selectivo", por su propia esencia, es no sólo antieconómico, sino también contrario a la libertad de comercio consagrada en el Art. 14, de la Constitución Argentina. Al estar fundado en privilegios, sinecuras y en la buena voluntad de la burocracia estatal de turno, es contrario al principio de la igualdad ante la ley establecido en el Art. 16 de la Constitución de 1853. Volveremos sobre este punto al abogar por la eliminación de los regímenes de "promoción industrial".

nución de costos laborales unitarios. Ver International Monetary Fund, *Issues in the Assessment of the Exchange rates of Industrial Countries*, Washington, D.C., julio, 1984. Aquí está el segundo "secreto" japonés (el primero es la "idoneidad" en la función pública referido en el Capítulo I). No hay "milagro" japonés ya que, a su vez, el crecimiento de la productividad está realimentado por el apoyo a la industria de bienes de capital, y a la ingeniería nacional, implícita a su vez en el tipo de cambio devaluado. Ver sobre este último punto mi artículo "*Teoría Económica...*", *op. cit.*

Cuadro 4

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS

(En millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Total</i>	7.810	8.021	9.143	7.624	7.836
<i>Productos agrícolas</i>	4.003	4.029	5.058	3.584	4.547
Trigo	605	815	736	676	1.474
Maíz	606	512	1.306	585	803
Sorgo	322	208	637	508	554
Otros cereales	74	96	125	53	63
Oleaginosas	730	633	591	455	361
Carne vacuna	737	568	564	488	338
Aceites vegetales	473	472	340	409	517
Frutas	207	180	163	170	122
Lana	184	234	287	185	145
Azúcar	65	311	282	55	170
<i>Otros productos con alguna transformación</i>	2.062	1.853	1.600	1.516	1.582
Carnes no vacunas	140	120	115	112	92
Pescado	202	140	138	188	165
Productos lácteos	40	40	54	79	74
Otros productos animales	276	223	193	55	43
Café, té, mate	27	38	33	27	35
Productos de molinería	40	23	11	11	19
Otros productos vegetales	730	775	594	674	785
Carne preparada	300	259	231	190	174
Vegetales preparados	86	69	63	70	60
Tabaco	31	27	28	59	50
Otros	190	139	140	51	85
<i>Productos Minerales</i>	70	315	658	580	372
Petróleo y lubricantes	50	280	622	551	349
Otros	20	35	36	29	23
<i>Productos Industriales</i>	1.675	1.824	1.827	1.944	1.335
Productos químicos y plásticos	219	348	352	334	323
Cueros, pieles y manufacturas del cuero	460	500	436	351	292
Textiles	95	105	73	80	64
Materiales y manufacturas de metal	263	217	414	514	318
Maquinaria	300	339	297	296	181
Materiales de transporte	182	174	126	216	92
Otros	156	141	129	153	65

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

Cuadro 5

LAS EXPORTACIONES "PROMOCIONADAS"

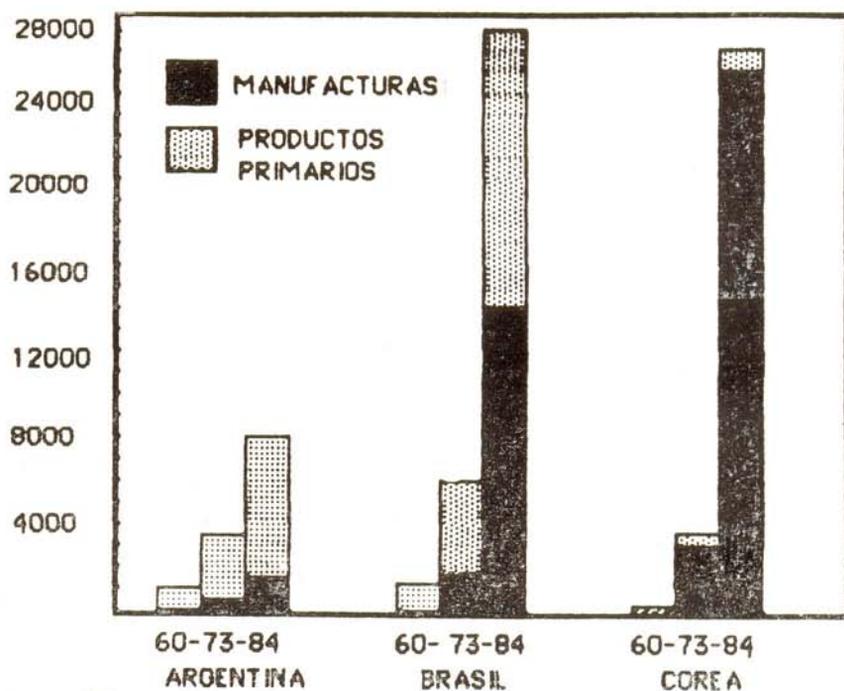
(En millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983
Automóviles	33	37	9	18	25
Camiones	18	14	8	10	5
Maquinaria agrícola	5	3	6	16	2
Tractores	38	15	8	21	1
Equipo de transporte	78	91	74	124	103
Maquinarias de oficina	50	63	99	107	100
Productos metálicos	263	195	414	514	314
Químicos	195	324	320	279	276
Libros y revistas	37	52	46	35	18
Productos lácteos	18	21	27	52	49
Pescado	190	139	116	187	141
Té	22	28	26	29	28
Harina de trigo y otras	35	21	9	9	15
Productos oleaginosos	11	9	11	7	6
Preparaciones carnes y pescado	202	282	254	206	164
Preparaciones frutas y vegetales	26	69	63	70	56
Bebidas	49	52	44	37	33
Cuero curtido	426	310	338	285	229
Manufacturas de cuero	74	45	18	15	15
Pieles	133	145	81	50	26
Lana peinada	30	35	35	38	36
Otros textiles	62	66	46	42	26
Petróleo y lubricantes	—	—	—	23	32
Otros	318	263	223	200	274
TOTALES Exp. Prom.	2.553	2.555	2.467	2.541	2.086
Porcentaje del total exportado	32.7	31.9	27.0	33.3	27.1

Fuente: Banco Central de la República de Argentina.

Gráfica 6

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS Y PRODUCTOS PRIMARIOS
 ARGENTINA, BRASIL Y COREA
 (Millones de dólares corrientes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional. Estadísticas Financieras Internacionales, Anuario 1985, Washington, D.C., 1985. Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington, D.C., 1985.

La experiencia internacional con la promoción de exportaciones de manufacturas, las devaluaciones y el crecimiento económico

En la actualidad hay numerosos trabajos que muestran los beneficios para el desarrollo de sistemas económicos diseñados para la exportación de manufacturas. Quizás el trabajo más completo sea el dirigido por Anne Krueger y Jagdish Bhagwati, en la cual, con

la colaboración de conocidos especialistas en economía del desarrollo, se ha recogido en 11 volúmenes la experiencia de Turquía, Ghana, Israel, Egipto, Las Filipinas, La India, Corea del Sur, Chile, Colombia y el Brasil. De esos 11 volúmenes, los dos últimos⁴⁴ escritos por los autores ya mencionados, hacen el resumen y extraen conclusiones de la experiencia del conjunto de los países.

Dos casos han llamado la atención de los autores por su éxito: el de Corea del Sur y el del Brasil. Ambos países se caracterizaron por haber otorgado mayores beneficios a la exportación de manufacturas que a la sustitución de importaciones y, en ambos casos, la tasa de crecimiento del producto fue sustancial y fácilmente explicable por la exportación no tradicional. En el caso de Corea del Sur los números parecen imposibles. Las exportaciones totales de ese país eran de 33 millones de dólares en 1960, en comparación con más de 1.000 millones de la República Argentina. Es decir, la Argentina tenía exportaciones que eran 30 veces las coreanas. En 1970, las exportaciones coreanas eran de 882 millones de dólares, en 1974 de 4.460 millones de dólares y en 1983 de 24,5 mil millones de dólares. A todo esto la Argentina en 1983 exportó mercancías por 7.800 millones de dólares, es decir, la tercera parte de las coreanas.

Más sorprendente aún es la composición de las exportaciones coreanas. Solamente el 10 por ciento fueron productos primarios. En los últimos años los productos textiles y el vestuario llegaron al 30 por ciento, la maquinaria y el equipo de transporte al 22 por ciento, y otras manufacturas al 38 por ciento. La tasa de crecimiento de las exportaciones se mantiene aún hoy día en un saludable 12 por ciento después de haber sido del orden del 40 por ciento anual en los años 60 y comienzos de los 70. Correlativo con este crecimiento del producto bruto del 8,6 por ciento de 1960 a 1970 y nuevamente del 8,6 por ciento de 1970 a 1982.⁴⁵

La Argentina, en cambio mantiene su estructura de exportaciones desde hace 20 años con un 80 por ciento de productos agropecuarios o de bienes primarios y un 20 por ciento de exportación de manufacturas. Estas últimas, gracias a los subsidios existentes. En agudo contraste con Corea, la Argentina, si bien pudo mantener la

⁴⁴ Anne O. Krueger, *Liberalization Attempts and Consequences* y Jagdish Bhagwati, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, ambos libros publicados por Ballinger Publishing Co., Cambridge, Massachusetts, E.U.A., 1978.

⁴⁵ Ver Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), *Informe sobre Desarrollo Mundial*, Washington, D.C., 1984, p. 253.

tasa anual de crecimiento del 4,3 por ciento de 1960 a 1970, sólo creció al 1,5 por ciento en el segundo período de 1970-1982. Puede argumentarse que hay algo especial en la sociedad coreana distinto a la sociedad argentina, que, desafortunadamente, no es conducente al desarrollo en el segundo caso. Corea exige idoneidad en la función pública. La Argentina olvidando su propia Constitución de 1853, no la exige. Si bien existen otras diferencias sustanciales en los sistemas sociales de ambos países, ellas poco tienen que ver con el desarrollo. Anne Krueger rechaza la hipótesis de que la sociedad coreana tenga algo especial. Ella repite una y otra vez que:⁴⁶

“mientras que parece muy importante que los exportadores estén seguros del compromiso de su gobierno hacia una estrategia de promoción de exportaciones, ese compromiso puede crecer a causa del mismo éxito de los esfuerzos de promoción de exportaciones y el consenso popular que surge en su apoyo. En cierto sentido, pudiera ser que el éxito de la estrategia de promoción de exportaciones en sí misma refuerza al gobierno, mientras que simultáneamente genera apoyo a todos los niveles para continuar la estrategia.”

Y luego sigue: “Aunque la teoría económica sugiere que los incentivos para las exportaciones y para la sustitución de importaciones deben ser igualados en el margen, de hecho ni el Brasil ni Corea del Sur hicieron esto. Durante los años de rápido crecimiento el énfasis recayó sobre las exportaciones.”⁴⁷

Bhagwati, por su parte, es menos insistente en el mayor beneficio que el empresario exportador debe obtener del sistema en relación con la actividad sustitutiva de importaciones. Sostiene que la principal fuente de superioridad de la estrategia de desarrollo económico que promueve las exportaciones sobre aquella que promueve la sustitución de importaciones es simplemente el mayor grado de “neutralidad” de los incentivos para la asignación de los recursos bajo la primera estrategia en relación con la segunda, a la que considera caótica, y fuente de toda clase de corrupción.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*, p. 282.

⁴⁸ Jagdish Bhagwati, *op. cit.*, p. 209.

⁴⁶ Anne O. Krueger, *Liberalization*, *op. cit.*, p. 231.

Promoción de exportaciones de manufacturas como estrategia para el desarrollo: más opiniones

Mi tesis sobre la devaluación a favor de las manufacturas quizá pudiera parecer aventurada y original en la Argentina. Sin embargo, no lo es. Representa simplemente el consenso de la opinión aceptada internacionalmente en materia de desarrollo económico, lo cual puede comprobarse leyendo cualquier libro de texto moderno sobre esta materia.⁴⁹ Más allá de libros de texto, conviene citar algunas obras especializadas en relación con este punto específico. Al respecto opina el Banco Mundial:

“Allí donde los mercados internos son relativamente pequeños, debe mirarse con cautela la aplicación de políticas de sustitución de importaciones más allá de las etapas iniciales del proceso de industrialización. Varios países —la República de Corea, la República de China (Taiwan), Israel y Singapur— han demostrado que el desarrollo continuado de la industria puede asegurarse mediante otro enfoque, a saber, un cambio de la producción para la exportación. Aparte de mantener y aun acelerar el ritmo de la industrialización, el cambio de política permitió a estos países evitar los costosos errores asociados a la excesiva sustitución de importaciones y obtener numerosos beneficios... También se ampliaron las oportunidades para la adquisición de conocimientos técnicos y administrativos y la industria, no limitada ya por la demanda interna, pudo aprovechar las economías de escala y aumentar la utilización de la capacidad... La experiencia demuestra que para tener éxito, una ofensiva exportadora depende en medida crítica del acceso fácil a insumos importados.”⁵⁰

⁴⁹ Por ejemplo, Jan M. D. Little, *Economic Development*, Basic Books Inc., Nueva York, 1982, p. 136. También Gillis, Perkins, Roemer and Snodgrass, *Economics of Development*, Harvard Institute for International Development, W. W. Norton and Co., Nueva York, 1983, p. 453.

⁵⁰ Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, Washington, D.C., E.U.A., *World Development Report 1979*, p. 80.

Bela Balassa, por su parte, luego de recomendar la aplicación de derechos de exportación óptimos sobre los productos primarios tradicionales con demanda mundial inelástica, afirma:

“Una ventaja adicional del procedimiento descrito es que la necesidad de subsidios directos para la exportación de manufacturas, y por consiguiente la posibilidad de retorsión de parte de los países importadores, decrece. Esta conclusión es válida pues el equilibrio se la balanza de pagos se alcanza a un tipo de cambio más elevado bajo esta alternativa, lo cual incrementa la cantidad de moneda local recibida por cada dólar ganado. Con un tipo de cambio más favorable, los incentivos a las exportaciones manufacturaras pueden tener tasas menores de subsidio.”⁵¹

Otro autor de renombre, William Cline, en el caso de la Argentina observa que si el país tuviese un nivel de exportaciones industriales “normal”, de acuerdo con su nivel de ingreso per cápita y a su población, debería exportar 4 veces más manufacturas que en la actualidad, es decir, no 1.300 millones de dólares sino 5.000 millones. Si la Argentina imitase el modelo “anormal” de Corea y Taiwan, sus exportaciones industriales deberían multiplicarse 19 veces, es decir, deberían superar largamente los 20.000 millones de dólares.⁵²

Es tan obvio que la estructura adecuada para el desarrollo es la que proponemos, que en la obra citada, Cline se pregunta qué pasaría si todos los países en desarrollo de repente siguieran la estrategia de Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur (“La Pandilla de los 4”), es decir, el desarrollo por la vía de la exportación manufacturera. La respuesta de su estudio es que si todos los países en desarrollo siguieran esa política se correría el riesgo de un contrataque proteccionista por parte de los países industriales. En mi opinión esta emulación recíproca y repentina de los países en desarrollo es improbable y, en este hipotético caso, la integración latinoamericana cobraría una vigencia notable como estrategia alternativa del recambio.

⁵¹ Bela Balassa, *Policy Reform in Developing Countries*, Pergamon Press, Nueva York, 1977, p. 26.

⁵² William R. Cline, *Exports of Manufactures from Developing Countries*, the Brookings Institution, Washington, C., 1984, p. 204. Este cálculo lo hace Cline utilizando los parámetros de H. Chenery y M. Syrquin en *Patterns of Development 1950-1970*, Londres, Oxford University Press, 1975.

En definitiva, después de analizar en profundidad la estrategia de la exportación de manufacturas, Cline agrega:

“La principal conclusión de este estudio es que los países en desarrollo parecen tener un gran porvenir para la expansión continuada de sus exportaciones de manufacturas a ritmos relativamente rápidos.”⁵³

La función promotora de la industria del tipo de cambio correctamente valuado y la redundancia de los aranceles aduaneros y las restricciones a las importaciones

Hacia mayo de 1985 la paridad real del tipo de cambio argentino con respecto al dólar era similar en relación con la del año de 1977. Por otra parte, los estudios de comparación internacional de precios efectuados en 1977 revelan que, en promedio, la industria argentina tenía una protección efectiva del 40 por ciento,⁵⁴ lo cual, como se expresó antes, significa que para poner hoy en día a la industria argentina a nivel competitivo internacional se necesita una devaluación real *mínima* superior al 60 por ciento.

Quizás esto no sea suficiente, sin embargo, si tenemos en cuenta el crecimiento extraordinario de la productividad en algunos países como el Japón y Corea, en los que la productividad por hombre ha aumentado a un 5 o 6 por ciento anual entre 1977 y 1984 y, además, la sobrevaluación del dólar en el último año mencionado.⁵⁵ Con estos datos es fácil comprender que para poner en marcha una estrategia de crecimiento por la vía de la exportación de manufacturas, la Argentina necesitaría una devaluación real del 60 por ciento y, quizás, aún mayor. Esta devaluación representaría de por sí un buen nivel de protección para la industria local equivalente a un arancel de aduana uniforme del 60 por ciento a las importaciones, o a un

⁵³ Cline, William R., *op. cit.*, p. 134.

⁵⁴ Berlinski, Julio, *op. cit.*

⁵⁵ Debe tenerse presente que en 1984 el dólar estaba también fuertemente sobrevaluado, por lo menos en un 30 por ciento. Eduardo R. Conesa, “El sistema monetario internacional...”, *op. cit.*

incentivo promocional uniforme para las exportaciones del mismo nivel. De igual manera, una devaluación de este tamaño sería sumamente estimulante para la industria que utiliza intensivamente mano de obra y materias primas del país. Estas son, por otra parte, las industrias que interesa promover para generar un máximo de empleos productivos, directa e indirectamente, para los trabajadores argentinos. Y ellas serían las industrias que estarían en mejores condiciones de exportar. Tomemos por ejemplo, la industria del calzado. Esta rama de la actividad exportó zapatos por un valor de 20 millones de dólares en 1977 y 1978. Luego, debido a la sobrevaluación cambiaria de 1979 y 1980, disminuyó su ritmo exportador a 2 o 6 millones por año solamente. En cambio, cuero, su materia prima, dio un salto considerable en el 1979 y 1980 con la misma sobrevaluación cambiaria. La razón fue muy sencilla: la sobrevaluación, al encarecer el costo traducido a dólares del trabajo nacional, hizo conveniente la exportación del cuero, un producto que tiene poco valor agregado, es decir, que incorpora poco trabajo local, lo cual va en detrimento de la industria del calzado. Otros países, como el Brasil e Italia, exportan zapatos de alta calidad, fabricados con cuero argentino multiplicando el valor de dicho cuero por diez. Industriales argentinos han instalado fábricas en el Brasil para producir calzado con cuero importado de la Argentina y exportarlo. Es así que solamente al mercado de los Estados Unidos, el Brasil exportó 130 millones de pares de zapatos por un valor de 834 millones de dólares en el año 1984. Es absurdo que la Argentina, el país del ganado y el cuero, no sea el primer exportador de zapatos del mundo.⁵⁶ Este es uno de los tantos ejemplos del mal diseño de nuestro sistema económico, que explica en parte nuestra decadencia relativa.

Con el sistema que proponemos, tanto la exportación de zapatos como la de todo otro producto que utilice intensamente la mano de obra y las materias primas argentinas, sería fuertemente estimulada.

Otra industria en contra de la cual el actual "sistema" económico argentino discrimina, es la de bienes de capital. A causa de que esta actividad emplea ingenieros y técnicos intensivamente, y la Argentina genera una buena oferta de estas especialidades a salarios que son la quinta parte de lo que se paga en los Estados Unidos y Europa, es evidente que con una devaluación del orden del 60

⁵⁶ Según Guido di Tella, *La estrategia...*, *op. cit.*, p. 41: "Parece un verdadero crimen que la Argentina no tenga un dominio mundial absoluto en este rubro".

por ciento, el país estaría en condiciones de exportar muchos tipos de bienes de capital. Esta tiene que ser una industria de grandes perspectivas exportadoras, sumamente competitiva, como lo es en el caso de Corea del Sur, por ejemplo. Una de las grandes ventajas de exportar bienes de capital consiste en que estos bienes, a causa de un error generalizado de política económica de la mayoría de los países, están gravados con un arancel de aduanas más bajo que los demás bienes.

Más importante aún, el fomento de la industria mediante el tipo de cambio y la devaluación del 60 por ciento que proponemos, tiene la ventaja obvia de que no sólo promueve la sustitución de importaciones de manera eficiente, sino que simultáneamente sirve también para promover las exportaciones sin necesidad de subsidios, los que por otra parte son ilegales.⁵⁷ Según normas del GATT, suscritas por la Argentina, los subsidios están sujetos a toda clase de represalias y derechos compensatorios por parte de los países compradores. Protegiendo la industria nacional mediante el tipo de cambio se favorece la igualación de los incentivos para exportar e importar en el margen, como bien lo propugna el economista Bhagwati, mencionado anteriormente. Por supuesto, al impulsar a las exportaciones, el nuevo tipo de cambio facilita la generación de divisas y, al haber abundancia de divisas, todas las restricciones existentes sobre las importaciones huelgan.

Es más, si un industrial necesita una pieza determinada para armar un producto exportable y por capricho de un funcionario no se le concede el permiso de importación, tal vez el empresario en cuestión y también el país, pierda un contrato de exportación por un valor de millones de dólares. Para ser consecuente con la filosofía exportadora, todo el aparato intervencionista del Estado sobre las importaciones tiene que ser aniquilado literalmente, excepto como medio de presión para abrir mercados externos a las exportaciones argentinas. Ello ahorraría un gasto público inútil y eliminaría los ingresos no merecidos que obtienen aquellos que lucran con los permisos de importación y con los aranceles de aduana eximidos para los insumos, protegiéndose con un arancel elevado o con prohibiciones

⁵⁷ Ver los artículos 9 y 14 del Código de Subsidios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). *Basic Instruments and Selected Documents 26th Supplement, Protocols, Decisions, Reports 1978-1979, 35th session*, Ginebra, 1979. Ver también Gary Clyde Hufbauer y Joanna Shelton Erb, *Subsidies in International Trade*, Institute for International Economics, The Massachusetts Institute of Technology Press, (MIT), Washington, D.C., 1984.

de importación para sus propios productos vendidos en el mercado del país a precios exorbitantes. Al hacer desaparecer los ingresos del privilegio se estimularía el trabajo y la inteligencia argentinas, degradados desde hace 40 años por un sistema económico de erróneo diseño que tiene postrado al país y que sólo favorece a unos cuantos aventajados.

La "promoción" industrial en la Constitución Argentina, según su inspirador Juan Bautista Alberdi

Sobre el tema de la promoción industrial debe traerse a colación el Art. 67 inciso 16, de la Constitución Argentina, el que ha sido objeto de interpretaciones equivocadas y contrarias al resto del articulado y al espíritu de esa misma Constitución. En efecto, dice el artículo citado:

"Corresponde al Congreso: 16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país y al adelanto y bienestar de todas las provincias, al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo."

La promoción de la industria que quiere la Constitución, según Alberdi,⁵⁸ está dada por el deber de los gobiernos de provincia de dar educación primaria gratuita al pueblo, establecida en el Art. 5º de la Constitución, y la del Congreso Federal de fomentar el pro-

⁵⁸ Sobre Juan Bautista Alberdi y la influencia decisiva que tuviera en la formación y sanción de nuestra Constitución de 1853, ver la detallada obra de Jorge M. Mayer, *Alberdi y su Tiempo*, Biblioteca de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales, Abeledo Perrot, 1973, 2 tomos.

greso de la ilustración por medio de la organización de la instrucción general y universitaria, y agrega textualmente:

“Gran partido podrá sacar el Estado del ejercicio de estos medios de instrucción en favor de la industria fabril, fundando escuelas de arte y oficios para la enseñanza gratuita de las clases obreras. Más que la inteligencia de las artes, importa que la juventud aprenda en esas escuelas a honrar y a amar el trabajo, a conocer que es más glorioso saber fabricar un fusil, que saberle emplear contra la vida de un argentino. He aquí el principal medio que tiene el Estado de fomentar la industria fabril en la República, consiste en gastar una parte del tesoro público, en hacer enseñar el pueblo trabajador, las diferentes fabricaciones y manufacturas que el país necesita.”⁵⁹

y se pregunta luego:

¿Podrá convenir una ley protectora de la industria por medio de prohibiciones y restricciones, cuando el Art. 14 de la Constitución concede a todos los habitantes de la Confederación la libertad de trabajar y ejercer toda industria? Tales restricciones y prohibiciones serían un medio de atacar el principio de la Constitución, por las leyes proteccionistas que las contuvieran, y esto es lo que la Constitución ha querido evitar con su Art. 28 al establecer que los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por leyes que reglamenten su ejercicio.”⁶⁰

Con respecto a las concesiones temporales de privilegios, referidas del Art. 67 inciso 16, Alberdi sostiene que se trata de una sim-

⁵⁹ Juan Bautista Alberdi, *El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina, según su Constitución de 1853*, edición “La Tribuna Nacional”, Buenos Aires, 1886, p. 178. Es interesante comparar esta conclusión de Alberdi del año 1854 con la de Richard R. Nelson de 1984, profesor de la Universidad de Yale en “*High-Technology Policies. A Five Nation Comparison*”, American Enterprise Institute, 1984, p. 86. “En el largo plazo el mejoramiento de la enseñanza de la ciencia y de las matemáticas en las escuelas primarias y secundarias puede ser más importante para preservar el liderazgo americano en la industria de alta tecnología del futuro, que crear programas específicos designados para el estrecho frente de las industrias de alta tecnología de hoy día.”

⁶⁰ Alberdi, *op. cit.*, p. 180. Para un análisis de las disposiciones concretas que contiene la legislación inconstitucional de promoción industrial, ver Emilio J. Cárdenas, *El Sistema de Promoción Industrial*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1979.

ple derivación del derecho de propiedad intelectual e industrial de los inventos:

“El Art. 17 de la Constitución, consagrando la inviolabilidad de la propiedad, declara que todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento por el término que le acuerda la ley. Esta propiedad exclusiva por determinado tiempo recibe el nombre de privilegio temporal en el Art. 67, inc. 16.”⁶¹

Con respecto a las recompensas de estímulo a que se refiere el Art. 67 inciso 16 referido, Alberdi los interpreta muy bien como medallas, diplomas y estímulos morales. En efecto, agrega Alberdi, con fuerza dialéctica:

“Los medios ordinarios del llamado sistema protector o proteccionista consistente en la prohibición de importar ciertos productos, en los monopolios indefinidos concedidos a determinadas fabricaciones y en la imposición de fuertes derechos de aduana, son vedados de todo punto por la Constitución Argentina, como contrarios a la libertad que ella garantiza a todas las industrias del modo más amplio y leal, como trabas inconstitucionales, opuestas a la libertad de los consumos privados y sobre todo como ruinosas para las mismas fabricaciones nacionales, que trata de hacer nacer y progresar. Semejantes medios son la protección dada a la estupidez y a la pereza, el más torpe de los privilegios.”⁶²

*El proteccionismo irracional y su contrapartida
de sobrevaluación cambiaria.
El ejemplo de España hacia 1600*

Repetidamente, Alberdi ataca el sistema colonial de monopolio, privilegios y reglamentaciones instaurado en España por Carlos V, y Felipe II, y heredado por la Argentina en 1810. Se olvida, sin em-

⁶¹ Alberdi, *op. cit.*, p. 181.

⁶² Alberdi, *op. cit.*, p. 182.

bargo, Alberdi, y ésta es una omisión grave del gran pensador argentino, de señalar que España, debido al oro y la plata que provenía de sus colonias, en especial de México, Perú y Bolivia, padeció de una sobrevaluación cambiaria fenomenal, que se fue acentuando en el siglo XVI, llegando a proporciones gigantescas en el año 1600.⁶³

Como consecuencia del influjo de oro y plata de sus colonias, una gran inflación tuvo lugar en España y los salarios crecieron cuatro veces, entre 1500 y 1600. En el mismo período, en Inglaterra, Francia, los Países Bajos y Alemania los salarios aumentaron alrededor de un 30 por ciento. En estas condiciones, por la sobrevaluación cambiaria, la industria española no podía competir y a causa de ello, la monarquía echó mano al sistema de la protección y el privilegio para la industria del país. La primera potencia mundial del año 1500 se convirtió en país subdesarrollado hacia 1850. Es importante tener presente que la causa última de los males no es el proteccionismo en sí ni las restricciones ni los privilegios. Estos son calamitosos, pero meras consecuencias de la sobrevaluación cambiaria. Lo que debe atacarse, en consecuencia, es la causa de fondo, la misma sobrevaluación. Una vez eliminado el origen del mal, el establecimiento de la libertad de industria y de comercio que ordena nuestra Constitución se hace muy fácil.

Visto desde esta perspectiva, el problema de la crónica sobrevaluación cambiaria argentina, proveniente de las extraordinarias ventajas comparativas del país en productos agrícolas, del proteccionismo agrícola mundial y de la consiguiente oferta inelástica de divisas extranjeras determinada por esas exportaciones, tiene un remedio racional que es el que hemos propuesto. Se trata de un remedio científico, en contraposición al remedio instintivo y atávico de la protección excesiva, del intervencionismo estatal, y de los privilegios. Debe hacerse hincapié en que la inelasticidad de la oferta de divisas provenientes de las exportaciones agrícolas argentinas

⁶³ Eduardo Conesa, "Tipo de Cambio y Desarrollo. La Decadencia Económica de España hacia 1600", *Integración Latinoamericana*, N° 53, octubre de 1980. Hoy día la sobrevaluación cambiaria causada por la exportación de algún recurso natural muy rico se llama "Dutch Disease", enfermedad holandesa. El nombre está equivocado; se le debió haber llamado "enfermedad española". Ver W. M. Corden, "Booming Sector and Dutch Disease Economics", *Oxford Economic Papers*, 36, 1984 y Michael Roemer, "Dutch Disease in Developing Countries: Swallowing the Bitter Medicine". Trabajo sin publicar, HIID, Harvard University, 1983.

está causada por el proteccionismo agrícola vigente en el resto del mundo desde la década de los años 30 hasta el presente y, es de presumir que la misma dure hasta el año 2000. Este es el problema medular que presenta la economía argentina desde hace 50 años. El trigo y la carne vacuna son para la Argentina lo que el oro y la plata de América fueron para España: la causa de la sobrevaluación cambiaría que, a su vez, produjo un proteccionismo irracional y antieconómico que la llevó a su ruina. Solamente se podrá cumplir con el sistema económico de la Constitución Argentina y respetarse sus libertades, en tanto y en cuanto se encuentre el remedio a la sobrevaluación cambiaría actual y sus causas profundas.

Las ventajas de nuestra propuesta de devaluación manufacturera

Sin pretender hacer una enumeración exhaustiva y aun a riesgo de repetir algo de la argumentación anterior, pueden entreverse fácilmente diez ventajas de nuestra propuesta de devaluación manufacturera, es decir, devaluación con derechos de exportación aumentados para los productos agropecuarios de demanda mundial inelástica y eliminación de restricciones a las importaciones.

- a) *La devaluación manufacturera permite reducir costos unitarios al usarse la capacidad instalada existente en la industria. Las economías de escala*

La estrechez de nuestro mercado nacional es reconocidamente uno de los factores que más influyen en el encarecimiento de nuestra producción industrial. Por ello la devaluación para la industria no solamente disminuirá los costos en dólares de los productos nacionales exportables, sino que al permitir una utilización mayor de las plantas existentes, permitirá disminuir los costos por unidad de producto.

A causa de la recesión que hoy enfrenta la Argentina se estima que el uso de la capacidad instalada de la industria es del orden del 50 por ciento. Si consideramos, además, que

existen restricciones a la libertad de importación de insumos, las cuales serían removidas en el caso de una devaluación, será posible utilizar plenamente esa capacidad instalada, usar tres turnos en las fábricas y, por lo tanto, será posible inducir un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales. No solamente ello, al planificar para futuras inversiones los empresarios argentinos podrán tener en cuenta que la mitad o la tercera parte de su mercado estará constituido por el mercado interno y la otra mitad o la dos terceras partes por la exportación. La disminución de los costos y el aumento de la eficiencia industrial debido a las economías de escala que este cambio de concepción traerá, es considerable.⁶⁴

b) *Eliminación de la escasez de divisas como restricción externa al desarrollo*

Hemos expuesto antes que una de las razones del estancamiento argentino reside en las crónicas crisis de la balanza de pagos y la escasez de divisas que ha experimentado el país. Así ocurrió en 1949, 1952, 1959, 1962, 1975 y nuevamente en 1982-1985. La última crisis de 1985 está relacionada además con el agotamiento del actual sistema de sustitución de importaciones y sobrevaluación cambiaria. La arrolladora ventaja comparativa de la Argentina en lo que respecta a exportaciones de productos agropecuarios, combinada con el proteccionismo agrícola mundial, genera una oferta inelástica pero relativamente alta de exportaciones, lo cual conduce a una sobrevaluación cambiaria. La salida fácil y errónea de este problema consiste en proteger la industria de bienes finales con aranceles aduaneros y restricciones, y administrar la importación de insumos y bienes de capital a un tipo de cambio sobrevaluado, con toda clase de privilegios, exenciones y permisos. Como las exportaciones tradicionales no aumentan lo suficiente, el país choca una y otra vez con la escasez de divisas para importar insumos y bienes de capital, porque el sector manufacturero usuario de

⁶⁴ Anne O. Krueger, "Liberalization...", *op. cit.*, p. 286. Ver también Cline William, "Las Economías de Escala y la Integración de América Latina", *Integración Latinoamericana*, N° 68, mayo de 1982, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires, Argentina.

las divisas necesita importar esos insumos de manera creciente. En tal caso es necesario que tengan lugar recesiones para ajustar la balanza de pagos. Ello ocurrió seis veces en los últimos 35 años y es una de las razones fundamentales por las cuales el sistema está ya agotado en 1985. Con la devaluación compensada, por un lado se pone a la industria en condiciones de generar sus propias divisas, y por el otro, se da la señal de precio correcta, para el uso de las materias primas e insumos de bienes de capital producidos en el país, dado el alto costo de la importación, pero acompañado de una absoluta disponibilidad de divisas, en caso de que haya que importar piezas o insumos que no sea posible de fabricar en el país a un precio razonable. Con ello se elimina el endrogamiento del sector industrial por los insumos importados.⁶⁵ Si el sistema que proponemos se hubiera mantenido por 30 años, la nación se habría ahorrado siete recesiones profundas, y la Argentina sería hoy un país desarrollado.

c) *Aumento de la recaudación fiscal y disminución de gastos y subsidios estatales que resultan redundantes con el nuevo sistema*

Con el sistema de devaluación compensada, es posible recaudar unos 2.500 millones de dólares para el fisco por concepto de derechos a las exportaciones tradicionales suponiendo una tasa promedio del 40 por ciento. Además se recaudarían unos 1.000 millones de dólares por concepto de derechos de importación sobre la base de un arancel aduanero uniforme igual del 20 por ciento para todos los productos. De este total adicional de ingresos del fisco de 3.500 millones de dólares, deben sustraerse 900 millones de dólares anuales en derechos de exportación que se están cobrando en la actualidad (mayo de 1985) y 600 millones de derechos de importación, percibidos también en virtud del régimen vigente, quedando un remanente de ingresos fiscales netos adicionales de 2.000 millones de dólares que equivaldrían al 4,5 por ciento del producto interno bruto con la nueva paridad. No solamente ello, sino que se podría hacer un ahorro de gastos considerable, por ser redundantes: unos 300 a

⁶⁵ Ver también Eduardo R. Conesa, "Teoría Económica..." y "Términos...", *op. cit.*, p. 181.

500 millones de dólares que se gastan en subsidios a las exportaciones no tradicionales (ver Cuadro 3) y otros 200 millones de dólares que se gastan en exenciones impositivas a la promoción industrial y otros gastos del Estado en administrar un pesado e inservible sistema burocrático de promoción industrial y clasificación de mercancías en la Aduana, exenciones tributarias, permisos de importación, y así sucesivamente. Aunque no se dispone de cifras sobre algunos de estos costos, se supone que, en total, sería posible ahorrar unos 400 millones de dólares, que hoy se dedican a esta "promoción industrial" que "despromociona" al país. Esta cifra equivale a otro punto del producto interno bruto (PIB) medido en dólares a la nueva paridad. Es decir que el total de ahorro de gastos y el aumento de la recaudación permitiría disminuir el déficit fiscal en 5,5 por ciento del PIB. Debe destacarse que algunas de estas rentas pasarían de los actuales titulares de las exenciones tributarias y los permisos de importación a las arcas fiscales, es decir, el único que cobraría impuestos con el régimen que proponemos sería el Estado y no los titulares de permisos de importación y privilegios del sistema actual.

d) *Eliminación de la corrupción*

Otra ventaja de nuestra propuesta es que elimina o reduce al mínimo la desigualdad corruptora, mediante la cual se pueden hacer, y se hacen, grandes fortunas a la sombra de decretos de promoción, permisos de importación, empresas del Estado, y sinecuras por el estilo. Es necesario que las fortunas sean producto del trabajo y de la inteligencia y no de prebendas del Estado; es necesario que se respete a quien tiene fortuna y que se respete la propiedad privada con todo el énfasis y el carácter casi sagrado que el atribuye el Art. 17 de la Constitución. Pero para que la propiedad sea respetable y respetada y con ello lo sea la persona de su titular se hace imprescindible aniquilar la fuente de ingresos ilegítimos que trae consigo el aparato intervencionista del Estado mediante el cual los permisos de cambio o importación, los "decretos de promoción", las comisiones en los grandes contratos de empresas del Estado, o los créditos y débitos en la cuenta de regulación monetaria, o los pases y seguros de cambio otorgados por el Banco Central, de hecho, se utili-

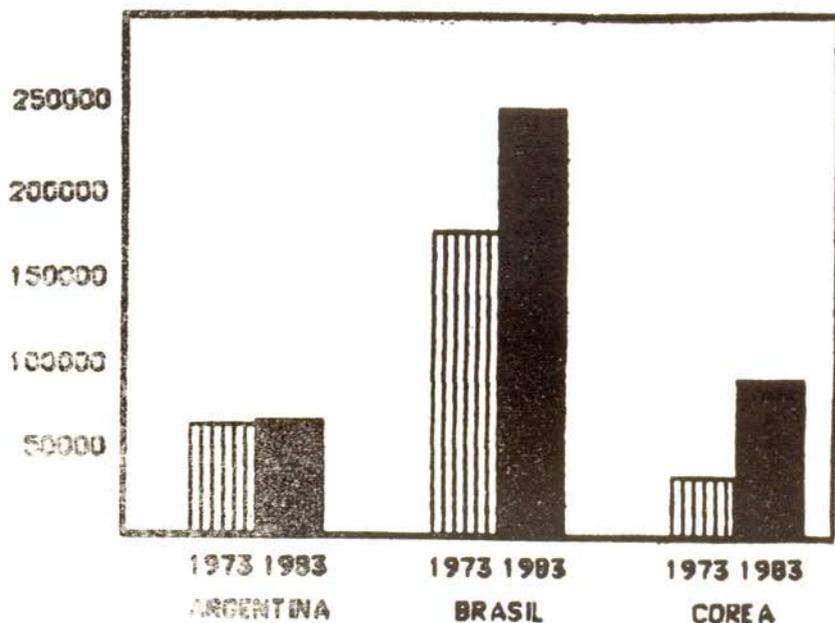
zan para obtener grandes fortunas sin mérito real que las respalde. La restauración moral que esto representaría y el impulso a la inteligencia y el trabajo argentino quizá sea la fuerza más poderosa conducente al rápido restablecimiento de la salud económica, política y moral del país. Hemos visto anteriormente, que mientras más dependen las fortunas de permisos y favores del Estado, más ineficiente se convierte el empresario y mayor cantidad de dinero proporcionará para fomentar la mala política. El hombre de empresa eficaz no necesita, o necesita en mucho menor medida, de las relaciones públicas y del favor del Estado y, por consiguiente, contribuye financieramente en mucho menor medida a la política. Se forja así una alianza poderosísima de los que saquean la economía con los irresponsables e incompetentes de la política, a espaldas de los trabajadores y a espaldas de la gente honorable, que es la mayoría silenciosa del pueblo argentino, sumiendo al país en un estado calamitoso, al borde de la desintegración. Mediante el manejo hábil del aparato publicitario estatal en el curso de cuarenta años se ha tratado de convencer al pueblo de que el intervencionismo económico del Estado existe para su beneficio: lo peor es que muchas veces se consigue convencerlo de esta falsedad.

e) *Aumento de la demanda de mano de obra nacional y aumento de los salarios reales.*

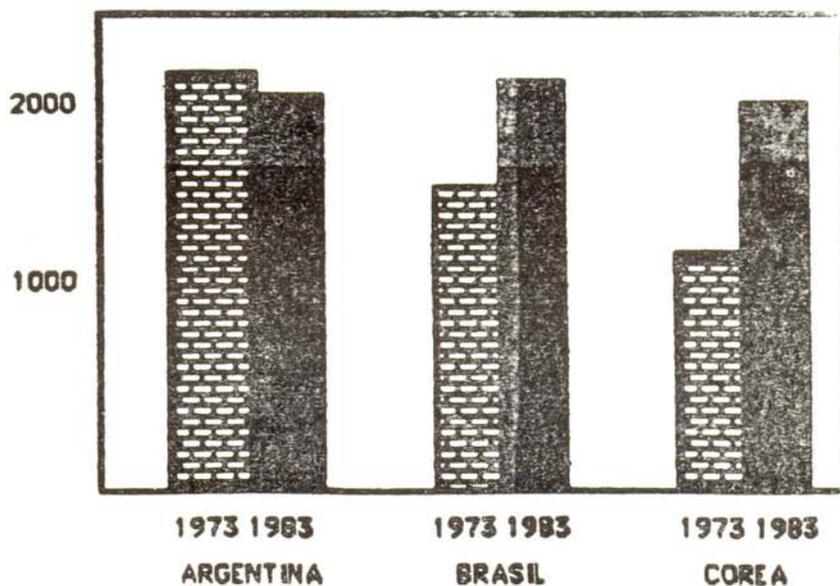
Al nuevo tipo de cambio que proponemos, el sector industrial estará en aptitud de poner identificar excelentes oportunidades para exportar y obtener grandes beneficios con ello. La tasa esperada del beneficio del empresario en la industria dará un salto hacia arriba. En la terminología keynesiana, "la eficiencia marginal del capital" aumentará, e inmediatamente las empresas industriales exportadoras demandarán más mano de obra. Ello será así porque la demanda de mano de obra es una demanda *derivada* de la demanda de los productos finales. Al aumentar ésta a causa de la devaluación, aumentará aquélla. Además, el aumento de la demanda de mano de obra será una fuerza poderosa que empujará el alza de los salarios reales, lentamente al comienzo, pues es necesario que el sector industrial absorba una cantidad muy

Gráfica 7

CRECIMIENTO ECONOMICO E INGRESO PER CAPITA
 PRODUCTO NACIONAL BRUTO (En millones de dólares de 1982)



INGRESO PER CAPITA (En dólares de 1982)



Fuente: The World Bank Atlas 1985, Washington, D. C.

grande de mano de obra improductiva del sector público y este proceso tomará tiempo. Esta forma de aumentar los salarios reales, que podrá ser del 2, 3, y 4 por ciento por año, aunque moderada, es la única genuina. Sabido es que la curva de demanda de mano de obra, es en realidad la curva de productividad marginal de trabajo. Los salarios reales aumentarán con esta nueva política, no por decreto para ser eliminados el próximo mes con una inflación muy superior, sino por desplazamiento hacia la derecha de la curva de productividad marginal esperada de la mano de obra. Los aumentos salariales, modestos al comienzo, al cabo de 10 años permitirán la duplicación del salario real y del consumo de los trabajadores.

f) *Aumento de la demanda de insumos y materias primas nacionales y reactivación de las economías provinciales*

Al devaluarse la moneda nacional se encarecerán las materias primas importadas. La mejor utilización de la capacidad de plantas instaladas, las economías de escala, la drástica caída de la tasa de interés real y los salarios en dólares compensará con creces ese encarecimiento. Los empresarios buscarán reemplazar dichas materias primas por las nacionales. Esto se aplicará tanto a la lana y al gas de la Patagonia como a los minerales de la cordillera, a los cueros de los ganados de las zonas semiáridas y a las naranjas de Corrientes para la fabricación de jugos cítricos para la exportación. Con el sistema que proponemos, no solo las industrias exportadoras demandarán materias primas del interior. Muchos productos del interior sentirán el impacto directo de una demanda externa de magnitud desconocida en la Argentina. Así también productores de manzanas de Río Negro y Neuquén se beneficiarán enormemente. Los productores de porotos y soja de Salta, los exportadores de tomates enlatados de Mendoza y así sucesivamente, y lo que será más notable es que todo ello, toda esta promoción del interior de la Argentina, se podrá hacer sin las "leyes de promoción" ni las exenciones impositivas antieconómicas e inconstitucionales de amplia aplicación en la actualidad. Todo el mundo deberá pagar impuestos pero a tasas reducidas. A su vez, la reactivación de las economías regionales traerá una nueva ronda de aumentos secundarios de la demanda de mano de

obra nacional, con un efecto beneficioso, primero sobre el empleo, y a más largo plazo sobre los salarios reales mismos, esta vez en el interior del país.

g) *Estímulo a la industria nacional de bienes de capital*

Uno de los defectos del sistema económico decrépito que agobia a la Argentina radica en el hecho de que con el tipo de cambio sobrevaluado, el mayor negocio será siempre importar bienes de capital sobre la base de decretos y permisos de importación con el pretexto de que así se capitaliza al país y se crean empleos.⁶⁶ Esta forma de pensar contiene una cantidad de simplificaciones inaceptables cuya puntualización nos obligaría a escribir un artículo aparte. Como el artículo ya ha sido escrito y publicado el autor lo refiere al lector en la nota al pie.⁶⁷ Baste decir que por lo menos hay diez argumentos tomados de la teoría económica y, en especial, de la teoría del equilibrio general, que contradicen al razonamiento vulgar mencionado. Pero enumeraré algunos de los argumentos refiriendo al lector a mi artículo para su análisis detallado:

- El uso masivo de bienes de capital importados impide reducir al mínimo los costos económicos de la producción.
- La producción de bienes de capital es intensiva en el uso de la mano de obra calificada, y como esta última sería por definición mucho más barata en dólares en la Argentina, gran cantidad de bienes de capital resultarían necesariamente más baratos si se produjeran en el país, para lo cual, por supuesto, se necesitaría una demanda de bienes de capital que estuviere constantemente en crecimiento, sea ella para uso interno o para la exportación.

⁶⁶ *Lineamientos para una estrategia de desarrollo económico*, Secretaría de Planificación, Buenos Aires, 1985, pág. 65.

⁶⁷ Eduardo R. Conesa, "Teoría Económica...", *op. cit.* Incidentalmente, el desarrollismo, enfoque económico sustentado por el ex-Presidente Dr. Arturo Frondizi, pone énfasis en la siderurgia, la petroquímica y bienes de capital como industrias claves para el desarrollo. Creo, por las razones muy concretas y específicas dadas en este artículo, que sólo la industria de bienes de capital, como industria de ingeniería, tiene peculiaridades que la tornan esencial, para el desarrollo. Además, considero que dicha industria no necesita decretos de promoción sino solamente que no se la discrimine en contra, como lo hace el actual sistema económico.

- La producción nacional de bienes de capital adapta la tecnología extranjera a la dotación de factores locales y evita el desempleo estructural.
- La ausencia de una industria nacional de bienes de capital quita flexibilidad a la economía, la que no puede reorientar sus recursos de acuerdo con las características de la demanda, sino con gran costo para el desarrollo económico y gran dolor social.
- Un sistema de precios competitivo y sus efectos optimizantes sobre la economía se ve obstaculizado en un país sin industria de bienes de capital.
- El desarrollo tecnológico, causa principal del desarrollo económico, se genera en buena medida de la industria de bienes de capital. Los países que importan bienes de capital en forma masiva nunca asimilarán en realidad la tecnología, ni estarán en condiciones de modificarla para adaptarla a la disponibilidad interna de sus factores de producción.

Con el sistema que proponemos de devaluación real del 60 por ciento con aranceles de aduana bajos y uniformes a las importaciones, sean éstas bienes de consumo, intermedios o de capital, se evita la doble discriminación a la que con toda "naturalidad" tienden los países latinoamericanos y en particular la Argentina: por un lado se sobrevalúa el tipo de cambio, con lo cual se abarata artificialmente la importación de bienes de capital privilegiada con permisos, y en segundo lugar se le concede menor protección a la industria de bienes de capital relativamente a la de bienes de consumo.

h) *Se mejora la distribución del ingreso nacional a favor del sector de la mano de obra*

En la Argentina existe la creencia generalizada, aunque cada vez más desmentida por la práctica, de que es posible aumentar los salarios por decreto o mejorar el nivel de vida de los trabajadores mediante "conquistas" legislativas. Esta forma de razonar causa asombro por su primitivismo. Conviene recordar que los aumentos de salarios por decreto aumentan los costos de producción y, por consiguiente, tienden a mover la curva de oferta global de la economía hacia

la izquierda, causando desocupación sin excepción, salvo que éstos sean respaldados por la creación de dinero, en cuyo caso se produce una potentísima fuerza inflacionaria, que cancelará rápidamente el aumento concedido por decreto. La inflación podría paliarse momentáneamente si existen suficientes reservas monetarias en el Banco Central o crédito externo disponible para financiar los aumentos de salarios mediante aumentos de las importaciones, con lo cual se crea un problema de ajuste y de rebaja de salarios reales en el futuro. Si se establecen controles de precios, entonces se anula la inversión, motor del desarrollo. Por consiguiente, de esta forma se elimina la posibilidad de futuras mejoras del salario real, provocando con ello, por el contrario, su segura declinación.

Los aumentos de salarios deben surgir del aumento de la demanda de trabajadores por parte de las empresas, porque ellas, a su vez, cuentan con mercados crecientes para sus productos y porque les convenga tomar más trabajadores en relación con el capital, por ser los costos del salario relativamente más bajos que los costos de capital. Después de la devaluación compensada que proponemos, los bienes de capital importados que permiten ahorrar trabajadores pues los mismos están hechos en los países industriales en los que el costo de la mano de obra es altísimo, unas cinco veces más que en la Argentina, se tornan de uso inconveniente. Como habría absoluta libertad de importación, sólo convendría importar algunas piezas o partes específicas de bienes de capital que no se puedan producir en el país. Por otra parte, el costo de los salarios en dólares disminuiría en un 60 por ciento⁶⁸ con la devaluación, por lo que sería ventajoso para el empresario emplear trabajadores y no maquinaria importada. Si compra maquinaria fabricada en el país, este tipo de bienes no estaría diseñado para ahorrar trabajo pues éste no será caro en el país, sino para poder ayudar a aumentar la productividad de la misma mano de obra. En síntesis,

⁶⁸ Pero el poder adquisitivo del salario en moneda argentina se mantendrá debido a los derechos de exportación que impedirán el aumento de precios de los alimentos que componen la canasta de consumo familiar obrero y a la existencia de una multitud de bienes y servicios no comerciables internacionalmente cuyo precio interno no subirá por no depender del tipo de cambio, sino de su oferta y demanda en el mercado nacional.

de lo expuesto se deduce que la demanda de mano de obra aumentaría considerablemente en la Argentina porque habría aumento en la demanda de bienes finales para la exportación y porque se estimularía a la industria local de bienes de capital que usa mucha mano de obra calificada local y porque se sustituiría capital importado por mano de obra nacional.

Debe destacarse que los países que han seguido la estrategia de desarrollo de exportar bienes cuya producción es intensiva en el uso del factor mano de obra, ostentan la distribución más igualitaria posible del ingreso nacional de todos los países en desarrollo. Tal es el caso de Corea y de Taiwan, en los que aproximadamente el 5,7 por ciento del producto se asigna al 20 por ciento de la población de menores ingresos, en comparación con el 4 por ciento en la Argentina actual.⁶⁹

i) *Caída del tipo de interés real interno.*
El retorno de los capitales expatriados

El mantenimiento del tipo de cambio sobrevaluado, acompañado por todo un aparato estatal intervencionista, inútil y deficitario en un contexto de alta inflación e incertidumbre, necesariamente induce a los argentinos a sacar su capital del país y a comprar dólares. Solamente para uso interno en transacciones de inmuebles y ahorros de la población se ha calculado que hay entre 3.000 y 5.000 millones de dólares circulando en el país. Para evitar la fuga de capitales se mantienen tipos de interés reales del 15 por ciento mensual en el mercado financiero argentino.* Con este tipo de interés usurario, la inversión sólo llega al 12 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Es la tasa de inversión más baja que registra la historia económica argentina. Este es el costo que se paga por la necesidad de proporcionar un incentivo al capital financiero para que quede en el país. Por el contrario, con un tipo de cambio devaluado a su valor correcto para un desarrollo económico a largo plazo, acompañado de

⁶⁹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1984, pág. 305. Ver también John C. H. Fei, Gustav Ranis, and Shirley W. Y. Kuo, *Growth with Equity: The Taiwan Case*, New York: Oxford University Press, 1979.

* Tipo vigente al terminar de escribir este trabajo en mayo-junio de 1985.

un plan fiscal de austeridad y una política monetaria coherente, la fuga de capitales será detenida. Parte del capital salido regresará para ser invertido en empresas exportadoras altamente rentables. El Banco Central compraría esas divisas a cambio de moneda local. Esta emisión con respaldo estaría relacionada con un aumento de la demanda de dinero y, por lo tanto, no sería inflacionaria; inspiraría confianza y causaría una drástica caída del tipo de interés real interno de la Argentina hacia los niveles internacionales,⁷⁰ lo cual reforzaría la inversión y el desarrollo. La compra constante de divisas de parte del Banco Central puede, en algún punto, una vez que $\frac{M_1}{\text{PIB}}$ supere el 15 por ciento, convertirse en un factor de creación de dinero inflacionario. Para contrarrestar esto será necesario una política de tipos de interés bajos pero positivos, elevada tasa esperada de beneficio empresarial (elevada "eficiencia marginal del capital") y, por lo tanto, de alta inversión para promover el crecimiento del producto, y con ello la demanda de dinero y, también eventualmente, una política de *superávits fiscales*. Debe tenerse presente que el tipo de cambio que propongo es el de "equilibrio", habida cuenta de dos factores que tenderían a subvaluar nuestra moneda: los derechos de exportación por una parte y el peso de la deuda externa por la otra. Si este último factor se disolviera por el regreso del capital argentino fugado, sería necesario mantener el tipo de cambio inicial de equilibrio,⁷¹ acelerando más aún el desarrollo por medio de una combinación adecuada de la política fiscal muy dura y

⁷⁰ Esto se ve claro cuando se recuerda la "paridad de interés cubierta" dada por la conocida fórmula $E2/E1(1+i^*)=1+i$, donde $E1$ es el tipo de cambio presente, $E2$ es el tipo de cambio esperado futuro, i^* es la tasa de interés en el mercado internacional de capitales e i es la tasa de interés interna. Con un tipo de cambio sobrevaluado, la expectativa de devaluación es grande. En consecuencia, $E2$ será mayor que $E1$ y por lo tanto i^* , es decir, la tasa de interés internacional será menor que la tasa de interés interna, i . Si mediante una devaluación fuerte seguida de una austera política fiscal se convence al público que $E2$ será igual a $E1$, es claro que necesariamente i^* deberá ser igual a i .

⁷¹ Conviene no caer en la situación descripta por W. M. Corden en su artículo "Exchange Rate Protection". Ver "*The International Monetary System under Flexible Exchange Rates*", editado por Richard Cooper y otros, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Massachusetts, 1982, p. 17.

una política monetaria fácil,⁷² de bajos pero positivos tipos de interés, altas tasas de inversión e importación, sin inflación. Ello sería posible por la abundancia simultánea de recursos humanos, naturales y financieros subempleados de la Argentina.

⁷² Robert Mundell, *International Economics*, Nueva York, McMillan, 1968. Especialmente el brillante capítulo 16 titulado "The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange Rate".

Capítulo IV

LA POLITICA FISCAL DE LA CONSTITUCION

El déficit fiscal como barómetro de la falta de acatamiento al sistema económico de la Constitución

La Argentina ha vivido los últimos 40 años en medio de una inflación devastadora, que ha sido fuente de inseguridad e inestabilidad, que ha inducido una caída drástica de la tasa de inversión, que ha causado la ruina del sistema de los precios como mecanismo de asignación de los recursos y que ha convertido a la economía en una ruleta donde el cálculo económico a largo plazo es imposible. La causa originaria y principal o, si se quiere, la condición "*sine qua non*" de la inflación argentina, está dada por el exceso de gasto público financiado con emisiones monetarias, lo cual constituye una contravención permanente e incumplimiento del Art. 4º de la Constitución Nacional. En efecto, pocos gobiernos han acatado este artículo, ni siquiera los que provenían de la propia Constitución. La inflación se aceleró llegando al 355 por ciento en 1975 y a 1.000 por ciento en el primer trimestre de 1976. En marzo del último año mencionado la inflación fue del 37 por ciento mensual. En mayo de 1985, diez años después, la inflación fue del orden del 30 por ciento mensual acelerándose en forma peligrosa para el mismo gobierno elegido

según las reglas de la Constitución. Las autoridades parecen, por suerte, comprender que la fuente de su misma estabilidad, se destruye al no cumplirse la Constitución. Un gobierno constitucional que, aunque con buena voluntad, se olvide sistemáticamente de la Constitución, pierde autoridad moral para pedir a los demás ciudadanos que la cumplan. Es necesario predicar con el ejemplo, siendo las autoridades las primeras que tienen que respetar a la Constitución religiosamente, tanto en su letra como en su espíritu. Ningún artículo de la Constitución autoriza a los gobiernos a financiar sus operaciones emitiendo moneda. Sin embargo, este método ilegal es el que casi todos los gobiernos están siguiendo desde hace 40 años en la Argentina. El Art. 4º de la Constitución enumera las fuentes de renta del gobierno federal:

“El gobierno federal provee los gastos de la Nación con los fondos del tesoro nacional, con el producto de los derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso Federal, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.”

La enumeración es taxativa y la misma no prevé la emisión monetaria como fuente de renta.

Cuadro 6

EL DEFICIT FISCAL COMO BAROMETRO DE LA FALTA
DE ACATAMIENTO DEL SISTEMA ECONOMICO
DE LA CONSTITUCION

(Porcentajes del PIB)

<i>Año</i>	<i>Déficit Fiscal</i>	<i>Déficit de la Cuenta de Regulación Monetaria</i>	<i>Déficit por operaciones de pases y seguros de cambio</i>
1960	— 2.65		
1961	— 1.77		
1962	— 3.17		
1964	— 5.57		
1965	— 2.60		
1966	— 4.53		
1967	— 2.74		
1968	— 1.96		
1969	— 1.07		
1970	— 1.80		
1971	— 2.99		
1972	— 4.75		
1973	— 6.91		
1974	— 7.29		
1975	—12.50		— 0.16
1976	— 6.22		— 5.02
1977	— 1.98	—1.29	— 0.57
1978	— 0.49	—2.75	
1979	— 2.16	—0.88	
1980	— 6.32	+0.61	
1981	— 7.56	—0.64	— 3.95
1982	— 7.75	—0.16	—13.12
1983	—13.84	—3.21	— 6.59

Fuente: FIEL, *El Gasto Público en la Argentina, 1960-1983*, Estudio dirigido por el Ing. Manuel Solanet con la colaboración de Enrique Szewach, Fernando Aranovich, Alcides Spataro y Ricardo Durañona. El Dr. Roberto T. Alemann supervisó el trabajo, p. 67 y 68. El déficit fiscal es neto de financiamiento genuino, ver p. 21.

La emisión de la moneda para pagar los gastos del Estado es considerada como un impuesto en los libros de texto más difundidos de hoy en día.⁷³ Es cierto que mediante una operación contable legal se trata de disimular la emisión monetaria, tratando de hacerla aparecer como una operación de crédito del Banco Central al Gobierno Federal, pero esto no es más que una simulación en relación con las normas establecidas en el Art. 955 del C. Civil,⁷⁴ porque el Banco Central, dentro del actual régimen legal erróneamente concebido, es una mera oficina del gobierno que recibe órdenes del Ministro de Economía y del Presidente de la República. Sus funcionarios más altos son removidos a voluntad de éste último en cualquier momento. El Banco Central no es una entidad mixta ni tiene accionistas privados ni personas independientes en su dirección. No tiene ninguna clase de autonomía, excepto para comprar lápices y menudencias por el estilo. Las operaciones de crédito del Banco Central al Gobierno no son más que un ropaje para disfrazar una simulación ideada con el fin de evadir el espíritu y la letra de la Constitución Nacional. Esta, por otra parte, es enfática al establecer que sólo el Congreso puede imponer las contribuciones que se expresan en el Art. 4º, y el Art. 67 inciso 3º insiste en que corresponde al Congreso contraer empréstitos de dinero con garantía del crédito de la Nación. El Congreso ha renunciado en la práctica su facultad y ha delegado inconstitucionalmente su autoridad, no ya en el Presidente de la República, sino en funcionarios de menor jerarquía que deciden estas graves materias en el seno de la Secretaría de Hacienda y del Banco Central. El Congreso o el Presidente aprueban luego burocráticamente estos actos como quien estampa un mero sello de goma. Para frenar la inflación es necesario restablecer la vigencia del Art. 4 de la Constitución. El Poder Ejecutivo debe prohibirse a sí mismo la utilización de la emisión monetaria como fuente de recursos, la que ha promediado la no despreciable suma de 3.127 millones de dólares por año desde 1960 a 1983.⁷⁵

Incidentalmente, con respecto al gasto público del Banco Central, como la cuenta de regulación monetaria y los pases y seguros de cambio, cabe citar al Dr. Roberto T. Alemann:

⁷³ Ver por ejemplo Robert Gordon, *Macroeconomics*, Little, Brown and Co., Boston and Toronto, 1978, p. 283, 289, 297. Rudiger Dornbusch, and Stanley Fischer, *Macroeconomics*, 3ª edición, p. 519, McGraw Hill, Nueva York, 1984.

⁷⁴ El Art. 955 dice: "La simulación tiene lugar cuando se encubre el carácter jurídico de un acto bajo la apariencia de otro".

⁷⁵ FIEL, Solanet, *op. cit.*, p. xiii.

“El Banco Central reparte fondos amparado por el secreto de sus decisiones en directorio y es capaz de enriquecer o empobrecer de la noche a la mañana a personas y empresas y actúa al margen de todo control presupuestario cediendo a las tentaciones políticas del gasto fácil sin discusión pública ni obstáculo alguno”.

“El Banco Central no debe ser otra cosa que una entidad rectora que es banco de bancos, pero de ninguna manera un brazo extendido del gobierno para satisfacer apetencias públicas y reclamos privados fuera del presupuesto. Nuestra Constitución no se compadece con semejantes aberraciones que colocan al Banco Central más allá de Congreso y, a veces del Poder Ejecutivo, cuando su principal función es servir a la comunidad cuidando su moneda.”⁷⁶

Sólo acatando la Constitución podrá restablecerse la confianza en nuestra moneda, lo cual es una condición previa para el restablecimiento de la salud económica de la República.

La reducción del gasto público como imperativo constitucional

A lo largo de este capítulo y en todo este libro sostenemos la tesis de que la principal función promotora del desarrollo económico que tiene el Estado radica en la fijación de los grandes precios macroeconómicos a niveles inductores de dicho crecimiento. Hemos puntualizado cómo el tipo de cambio adecuadamente devaluado promueve las exportaciones de manufacturas, y a toda la industria, y cómo ese tipo de cambio es consistente con una tasa de interés baja, pero positiva, que estimula la inversión. Cumplidas estas funciones de dar el marco de los grandes precios, incluido los salarios para los trabajadores no calificados y el correlativo precio interno de los alimentos, queda al Estado la función de proveer a la defensa común, a la seguridad interior, a la educación, salud, seguridad social y a una precisa administración de justicia que asegure el cumplimiento de los contratos y los derechos de los ciudadanos es-

⁷⁶ Roberto T. Aleman, *op. cit.*, p. 23.

tablecidos por la Constitución y en los códigos civiles, de comercio, de minería y penal. Esto último es esencial para que el sector privado, a través de la libertad de industria y de comercio garantizada en el Art. 14 de la Constitución, ejecute concretamente el desarrollo económico del país. Contrariamente a esta concepción de la Constitución argentina de 1853, se puede observar cómo el Estado Nacional argentino gasta el 38 por ciento del presupuesto nacional en "desarrollo económico".

Cuadro 7

GASTOS DEL ESTADO NACIONAL SEGUN DISTRIBUCION FUNCIONAL
(porcentajes)

<i>Rubro</i>	<i>Promedio</i> 76-83	<i>Presupuesto</i> 1984
Administración general	11.6	17.3
Administración y contabilidad	1.8	1.5
Apoyo a las provincias	6.6	11.7
Defensa	15.5	8.7
Seguridad	4.9	3.0
Salud	3.4	3.0
Educación	9.7	9.6
Bienestar social	15.2	17.8
Seguridad social	6.0	8.6
Vivienda	5.3	5.3
Ciencia y técnica	2.2	2.0
<i>Desarrollo económico</i>	37.5	38.6
Energía	10.9	14.9
Industria	4.5	2.7
Transporte ferroviario	4.3	4.3
Transporte vial	6.5	3.9
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Amalio Humberto Petrei, *El Presupuesto Nacional de 1984*, Revista Estudios, Septiembre 1984. Fundación Mediterránea, Córdoba, 1984.

Gran parte de este gasto público en "desarrollo económico" corresponde que sea efectuado por el sector privado. Como explicamos más adelante, el Estado tiene prohibida la actividad empresarial por la Constitución Nacional de 1853 vigente en teoría, aunque, desafortunadamente, no en la práctica.

Con las elevadas tasas de interés real, la inflación y el tipo de cambio revaluado de los últimos años, el sector privado no es rentable y por lo tanto más y más empresas pasan a la órbita del sector público para evitar su quiebra. Se han identificado 353 empresas públicas y entidades financieras y de seguros en las que el Estado tiene la propiedad total o mayoritaria. De éstas, el Gobierno Nacional posee 125, los gobiernos provinciales 222 y los municipales 5.⁷⁷ El gasto público presenta una estructura totalmente ajena a la Constitución, donde las empresas del Estado absorben más del 15 por ciento del PIB, lo cual resulta paradójico pues estas empresas no están previstas en nuestra carta magna y sin embargo son más importantes que órganos esenciales de la misma, como la administración nacional, que absorbe 9 por ciento del PIB, que todas las administraciones provinciales sumadas que absorben otro 9 por ciento, que todas las municipalidades que sólo toman el uno por ciento (excepto la Capital Federal que es considerada como una provincia) y el sistema de seguridad social que absorbe el 10 por ciento del PIB.⁷⁸ Por lo demás, es bien sabido que los gastos de las empresas públicas y sociedades del Estado no están incluidos en el presupuesto de la Nación. Solamente su déficit, o la contribución de la administración central se muestra allí. Esto constituye otra anomalía constitucional y una violación a los principios de unidad y universalidad del presupuesto. El control del Congreso sobre este rubro enorme del gasto público es prácticamente nulo, abriéndose así toda clase de interrogantes sobre la relevancia de la cláusula constitucional que enfáticamente establece:

“Artículo 67. — Corresponde al Congreso: 7. Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión.”

⁷⁷ FIEL - Solanet, *op. cit.*, p. xi.

⁷⁸ FIEL - Solanet, *op. cit.*, p. 87.

Cuadro 8

LA PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
EN EL GASTO PUBLICO
(Porcentajes del PIB)

	<i>Adm. Nac.</i>	<i>Prov. y MCBA</i>	<i>Munic.</i>	<i>Emp. Púb.</i>	<i>Seg. Soc.</i>	<i>Total Gto. Púb.</i>
1960	8.70	4.47	1.61	14.39	6.19	35.37
1961	8.71	5.01	1.84	15.13	7.06	37.36
1962	8.15	5.07	1.83	15.39	8.42	38.86
1963	7.74	4.83	1.87	14.86	9.12	38.43
1964	7.89	4.64	1.62	12.97	8.73	35.85
1965	7.19	4.95	1.35	11.03	8.29	32.80
1966	8.34	5.44	1.26	11.10	9.30	35.45
1967	8.87	5.88	1.34	11.81	10.23	38.13
1968	8.48	5.56	1.36	11.51	10.50	37.41
1969	8.42	5.98	1.42	11.07	9.54	36.43
1970	8.81	6.40	1.52	11.99	10.37	39.09
1971	8.26	6.11	1.36	12.05	10.36	38.13
1972	8.49	5.83	1.34	12.71	8.80	37.17
1973	9.54	6.85	1.27	12.99	10.21	40.86
1974	10.46	7.98	1.80	15.49	11.92	47.65
1975	9.87	9.52	1.15	16.71	8.89	46.14
1976	10.05	7.24	1.10	17.60	8.19	44.18
1977	9.40	8.53	1.36	16.89	7.68	43.87
1978	10.72	9.46	1.64	18.19	10.20	50.20
1979	9.73	9.22	1.71	16.55	10.60	47.81
1980	9.84	9.24	2.25	16.60	12.99	50.92
1981	10.30	10.73	2.34	16.84	14.91	55.12
1982	7.77	6.99	1.27	14.71	9.24	39.98
1983	8.89	8.70	1.43	15.63	9.46	44.11

Fuente: FIEL - Solanet, *op. cit.*, p. 86.

Las empresas del Estado y la Constitución

Estas empresas escapan al control presupuestario del Congreso y a la ley de contabilidad de la Nación o de las provincias. Ello debe ser revisado, si es que se desea cumplir cabalmente con la Constitución Nacional. Además estas empresas son inconstitucionales por violentar la libertad de industria y de comercio de la Constitución. Al respecto conviene recordar las palabras de Alberdi:

“El Gobierno no ha sido creado para hacer ganancias sino para hacer justicia; no ha sido creado para hacerse rico, sino para ser el guardián y centinela de los derechos del hombre, el primero de los cuales es el derecho al trabajo, o sea, la libertad de industria. Un comerciante que tiene un fusil y todo el poder del Estado en una mano, y la mercancía en la otra, es un monstruo devorador de todas las libertades industriales. Ante él todo comercio es imposible: el de los particulares, porque tienen por concurrente al legislador, al Tesoro Público, la espada de la ley, nada menos. El del Estado, mucho menos, porque un gobierno que además de sus ocupaciones de gobierno, abre almacenes, negocia en descuento de letras, en cambio de moneda, emprende caminos, establece líneas de vapor, se hace asegurador de buques, de casas y de vidas, todo con miras de explotación y ganancias, aunque sean para el Estado, y todo eso por conducto de **funcionarios comerciantes** o de **comerciantes fiscales y oficiales**, ni gobierna, ni gana, ni deja ganar a los particulares.”

“Con razón la Constitución Argentina ha prohibido tal sistema, demarcando las funciones del gobierno, ajenas enteramente a toda idea de industria, y dejando todas las industrias, todo el derecho al trabajo industrial y productivo para el goce de todos y cada uno de los habitantes del país.”⁷⁹

El razonamiento de Alberdi es muy claro: la existencia de empresas estatales impide a los particulares actuar en la misma rama que la empresa estatal. A veces ese impedimento está incluido abiertamente en la ley y otras veces está implícito, ya que, como la empresa estatal no paga impuestos, el empresario privado no puede competir con ella, vulnerándose así la libertad de industria y de comercio del Art. 14 de la Constitución Nacional. No existe libertad industrial en las ramas de la actividad en las que el Estado incursiona. Por otra parte, las empresas del Estado no solamente ocasionan déficit: como la actividad industrial y comercial del Estado no paga impuestos nacionales ni provinciales, las tasas fiscales para el resto de la actividad industrial y comercial del sector privado tienen que ser mayores. Por supuesto, ante impuestos elevados, los contribuyentes no pagan y el país entra en el círculo vicioso del déficit fiscal, la inflación y el caos.

Pensándolo bien, la democracia es imposible en un Estado patrimonial en la medida en que es imposible aislar a las empresas del

⁷⁹ Juan Bautista Alberdi, *op. cit.*, p. 198.

Estado de la pequeña política. El Estado patrimonial confiere demasiado poder económico al Presidente de la República que es el "Jefe Supremo" de las Empresas del Estado y a los caudillos políticos y a sus respectivas clientelas que administran estas empresas. La libertad económica y política se ahoga; la eficiencia sufre. El Estado patrimonial desempeña el papel del perro del hortelano, que no come ni deja comer a su amo, o como decía Alberdi, ni gobierna, ni deja ganar a los particulares. Las empresas del Estado, como tales, sólo pueden ser eficientes si se pudiese establecer un sistema de selección de sus directivos que se basara en la excelencia técnica y económica, tal como ocurre en algunos países europeos y en el Canadá. Este aislamiento de la pequeña política parece imposible en nuestro medio. Además, y esto es decisivo, las empresas del Estado son inconstitucionales; en vista de ello, la verdadera solución "radical" es devolverlas al pueblo usuario, como se expone en el punto siguiente.

Privatización. Donación de las acciones a los usuarios

En el caso de los servicios públicos, la transferencia al sector privado debiera ser muy sencilla, si realmente existiese la voluntad de cumplir la Constitución. El primer paso a dar en el caso de las empresas del Estado que todavía no se han constituido en sociedades anónimas sería convertirlas jurídicamente en tales, emitir las acciones correspondientes y coordinar el número de acciones emitidas de manera tal que una acción corresponda a una unidad normal de servicio público prestado. Por ejemplo, en el caso de la producción y distribución de energía eléctrica, el servicio a un domicilio debería dar lugar a la emisión de una acción. Una empresa que consume 100 veces más que una casa de familia promedio debe recibir 100 acciones y así sucesivamente. Como segundo paso, las acciones deberían entregarse a los usuarios en proporción al consumo de cada uno.⁸⁰

⁸⁰ Después de escrito este trabajo, ha llegado a mis manos, por gentileza de su autor, el excelente libro de Miguel de Oromí Escalada titulado *La Reforma del Estado según la Constitución Nacional*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1982, en el cual también se rescatan las ideas de Alberdi y, en el

La entrega debe de ser a título gratuito, porque estas empresas no pueden, y quizá no deban, venderse. Es imposible venderlas por su gran tamaño. Tampoco existen capitales extranjeros interesados en invertir en negocios políticamente tan sensitivos como éstos. La única manera práctica de cumplir con la Constitución transfiriéndolas a la actividad privada es mediante la donación de las acciones al pueblo consumidor. Esta es una medida necesariamente popular, porque nadie se va a oponer a recibir acciones de las empresas. Políticamente esta medida es altamente rentable, porque significa dar a la población el derecho a votar en las Asambleas. Es una forma de comprometer al usuario en la administración de sus empresas. El usuario tiene dos intereses principales con respecto a las empresas de servicio público: el primero es que el servicio funcione y el segundo interés es el pagar las tarifas más bajas posibles. La satisfacción simultánea de estos dos intereses, en el sistema que proponemos, tiene un sólo nombre: eficiencia.

Las tarifas de los servicios públicos deben cubrir los costos, incluyendo el interés por el capital invertido

Al donarse las acciones de las empresas estatales a los usuarios en función del uso que éstos hacen del servicio público deben establecerse legalmente regulaciones tarifarias objetivas y automáticas, que cubran totalmente los costos de producción y al mismo tiempo originen fondos a fin de financiar las inversiones necesarias para mantener y expandir el servicio público. Posiblemente, en la mayoría de los casos, será necesario conceder aumentos importantes en tarifas. Por supuesto, los principales interesados en que se reduzcan los aranceles serán los propios usuarios. A causa de ello, sería

caso de las empresas públicas, se propone entregar una acción a cada ciudadano con derecho a votar. Aunque la solución me parece muy buena por su sencillez, creo que sería mejor mi propuesta de entregar las acciones *en proporción al consumo de cada uno*, incluyendo a empresas y entidades nacionales privadas que no tienen derecho a voto en la organización política del país, pero que tienen un interés evidente en la eficiencia del servicio público. Ver Oromí Escalada, *op. cit.*, p. 85.

saludable que los usuarios tuvieran una intervención activa en la administración de estas empresas, puesto que su interés principal es la provisión del servicio a bajos costos. Ellos serían las personas más interesadas en mejorar la administración. En el futuro, el Estado debiera tener prohibido solventar los déficit de estas nuevas empresas privadas de servicio público. Necesariamente, el costo del servicio tendrá que ser cubierto por las tarifas y como el que las paga es el usuario, si ellas son altas el usuario será más pobre y si son bajas el usuario será más rico. Ante un régimen así, obviamente los usuarios se coaligarán para ganar los Directorios y las Presidencias de la mayoría de las empresas de servicio público. Desde el momento en que los grandes usuarios serán empresas privadas y en éstas se conoce el manejo de otras empresas, se traerá un nuevo espíritu de eficiencia a la administración de los servicios públicos. Debe recordarse que en estudios realizados por organismos internacionales se ha comprobado que la tasa de retorno del capital de la empresa pública en la Argentina en años normales es de alrededor del 4 o 5 por ciento, mientras que la tasa de retorno del capital en empresas privadas es del orden del 20 o 30 por ciento. Sería posible seleccionar los mejores ejecutivos del país para el manejo de estas entidades pues no se aplicarían en el caso de ellos los topes fijados para los exiguos salarios de la administración pública. Si las empresas públicas fueran administradas con el mismo criterio con que se administran las empresas privadas sería posible, en el mediano plazo, reducir considerablemente los costos y, por consiguiente, bajar las tarifas cobradas en beneficio de todo el pueblo.

Por supuesto, existe gran cantidad de empresas que no son exactamente de servicio público, por ejemplo Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA). ¿Cómo, de acuerdo con ello, entregar las acciones a los usuarios en estos casos? En el caso de YPF es evidente que la definición del usuario requiere alguna elaboración, pero el problema es perfectamente solucionable y acotable. Existe también el problema de las provincias productoras de petróleo, ya que debieran entregarse también acciones a los ciudadanos residentes en esas provincias. Esto ayudaría a poblar la Patagonia y a asentar familias en el interior del país. Es fácil encontrar criterios objetivos que permitan hacer el prorrateo de esas acciones entre los usuarios y residentes. Cabe también la posibilidad de dividir YPF en 4 o 5 unidades más pequeñas y más fácilmente manejables. Existen muchas formas e indicadores posibles a ser utilizados. Pero en todo caso éste es un pro-

blema práctico que puede ser resuelto de una manera equitativa, conveniente para todas las partes y en beneficio del interés nacional.

En empresas como la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina, en la que no hay usuarios finales de sus productos, porque el acero es un bien intermedio que no llega al mercado final, también pueden encontrarse indicadores adecuados para identificar presuntivamente a los consumidores finales del acero y, de esta manera, entregar las acciones de dicha empresa en proporción al uso que se haga de los productos siderúrgicos. En algunos casos no es descartable tampoco la posibilidad de rematar las acciones. Debe tenerse presente que como parte de las rentas del Gobierno Federal, la Constitución previó la venta o locación de tierras de propiedad nacional. Al presente no existe tanta tierra pública como en 1853. En cambio, existen gran cantidad de empresas en manos del Estado y, en este caso, si aquellas tierras de propiedad nacional se asimilan a las actuales empresas, su venta debe ser una de las rentas del gobierno.

Para que todo el proceso tenga éxito, en las etapas iniciales habrá que comprobar cuidadosamente la idoneidad de los administradores que son designados por la primera asamblea de accionistas usuarios de cada empresa, pero una vez que el sistema se encamine adecuadamente no hay ninguna razón para dudar de que el mismo sea mucho más eficiente que el actual.

Aunque la entrega de las acciones de las empresas del Estado a los usuarios sería sin duda la mejor solución para cumplir con la Constitución y favorecer la eficiencia, la disminución de costos y el bienestar general, cabe plantear tres problemas que surgen con esta solución, a saber: a) ¿qué hacer cuando los usuarios son empresas extranjeras?; b) ¿qué hacer cuando el usuario del servicio público es el mismo Estado? y c) ¿qué hacer cuando no se encuentren indicadores satisfactorios para determinar el usuario final? En estos tres casos cabe utilizar una solución muy sencilla: entregar acciones preferidas, con voto sólo en caso de que no haya un dividendo mínimo, a una suerte de fideicomiso integrado por partes iguales por la Confederación General del Trabajo y las asociaciones empresariales, una vez que hayan sido unificadas las representaciones de éstas. El propósito de este esquema, que deberá ser previsto en la ley de privatización de empresas del Estado, sería el de generar fondos para las cajas de jubilaciones por la vía de la renta de las acciones preferidas de las empresas estatales. En la medida en que esta rentabilidad sea elevada a causa de la eficiencia empresarial, será factible disminuir

los aportes de los trabajadores a las cajas de jubilaciones y por esta vía aumentar el ahorro y el salario real más aceleradamente, mejorando así la distribución del ingreso nacional.⁸¹

Venta de pequeñas empresas propiedad del Gobierno

En la actualidad los gobiernos federal, provinciales y/o municipales poseen más de 300 pequeñas empresas, desde estaciones de radio y televisión hasta hoteles y líneas aéreas. El Estado se ha hecho cargo de empresas que estaban al borde de la quiebra, o que ya estaban en quiebra, para evitar la desocupación del personal. Pero ello significa una violación de las normas del Código de Comercio y de la legislación sobre las bancarrotas, que es parte de la legislación constitucional del país (Art. 67 Inc. 11 de la Constitución). A la larga, una empresa va a la quiebra cuando arroja pérdidas. Esto significa que los recursos que absorbe de la sociedad son menores que los que la entrega; tal tipo de empresas hace al país cada día más pobre. A causa de ello, tales empresas deberían ser disueltas cuanto antes y sus activos deben pesar rápidamente a otras que los hagan más productivos y que generen con ellos más valor que gastos. La quiebra eficiente y rápida es una institución imprescindible del sistema capitalista y una de las razones de su superioridad sobre el socialismo.

Es urgente que el Estado proceda a la venta inmediata de todas estas empresas o de sus activos, pues ello puede constituir fuente de importantes recursos fiscales, en especial en el corto plazo. Para que el proceso de traspaso a la actividad privada pueda hacerse con eficacia, sin embargo, deben designarse administradores con la misión específica de proceder a la venta de estas empresas por licitación pública, con amplia publicidad y con pliegos de condiciones bien diseñados que permitan una comparación fácil de las ofertas y una adjudicación indiscutida al mejor postor que ofrezca

⁸¹ Esta distribución de acciones podría ayudar a una vuelta al sistema de capitalización en la financiación de la seguridad social, en oposición al actual sistema de "reparto" que fomenta el consumo en vez del ahorro popular. Ver Roberto Pincemin, "Capitalización Popular", *Forum*, Buenos Aires, 1981.

las garantías del caso. Además, la remuneración de los administradores debe estar sujeta a un sistema de pago único cuando se proceda a la venta de la empresa. El honorario debe ser elevado, pero únicamente se deberá efectuar su pago una vez que se haya terminado el procedimiento de la licitación, se haya firmado el contrato de compraventa y entregado la posesión al comprador de la empresa. De esta manera, se ofrecerá un incentivo tentador a los administradores para que vendan las empresas rápidamente. La experiencia muestra que con tal de seguir en sus puestos, los administradores simulan que van a vender o que van a licitar o van a proceder a convertir a las empresas públicas en privadas y luego resulta que los pliegos para la venta están mal diseñados o surgen dudas o se notan defectos en relación con los mismos que no permiten comparar las ofertas y así sucesivamente, a raíz de lo cual siguen interminables pleitos y la conversión de las empresas públicas en privadas nunca llega a efectuarse.

Además, tales conversiones sólo pueden realizarse dentro de un plan económico global como el que proponemos, pues así habrá confianza en el futuro del país y se estimulará el regreso al mismo de los capitales emigrados. Si no se crea un clima favorable a la inversión, los precios ofrecidos serán irrisorios y ello dificultará el proceso de privatización. Creemos que únicamente siguiendo nuestro esquema de devaluación para impulsar fuertemente la exportación de manufacturas y de disminución a cero del déficit fiscal puede llevarse a cabo con éxito el plan de privatizaciones.

El caso de las estaciones de radio y televisión que pertenecen al Gobierno Federal constituye una transgresión adicional de la Constitución, pues ésta establece en su Art. 32 que el Gobierno Federal no podrá dictar leyes que restrinjan la libertad de prensa o que le impongan a la prensa la jurisdicción federal y, evidentemente, la existencia de canales de televisión y de cadenas radiales bajo la jurisdicción federal constituye una anomalía. La Constitución fue aprobada en 1853 cuando no había radios ni televisión y por ello se refiere explícitamente a la prensa escrita, pero el espíritu de la norma también abarca a todo otro medio de difusión como lo son las estaciones de radio y televisión. El cumplimiento estricto de la Constitución exige la transferencia inmediata de estas estaciones al sector privado. De lo contrario, las libertades constitucionales serán meras palabras sin ningún contenido, puesto que si el gobierno domina los medios de difusión tiene gracias a ello una ventaja enorme en toda competencia política. En estas condiciones totalitarias, el

régimen republicano democrático cuya esencia consiste en dar la posibilidad de alternar en el poder con la oposición⁸² no puede funcionar y el golpe de estado se convierte en la única alternativa de cambio.

Defensa de los derechos de exportación

Hemos visto que la Constitución Nacional menciona los derechos de exportación dos veces, como fuente legítima de rentas del Gobierno Federal, en el Art. 4º y en el Art. 67 inciso 1º. Muchos economistas de la Argentina los atacan y proponen su sustitución por un impuesto federal a la tierra.⁸³ Me limitaré aquí a enumerar y recordar nueva y brevemente las razones por las cuales derechos de exportación elevados son esenciales para que el sistema económico de la Constitución pueda funcionar en la práctica:

⁸² Karl R. Popper, *The Open Society and its Enemies. 2 Hegel and Marx*, Princeton University Press, 1966, dice en p. 160: "En una democracia los gobernantes pueden ser destituidos por los gobernados sin derramamiento de sangre. Así, si los hombres en el poder no protegen aquellas instituciones que aseguran a la minoría la posibilidad de trabajar por un cambio pacífico, entonces su gobierno es una tiranía". Las instituciones que aseguran la posibilidad de una transición son la libertad de prensa y la difusión del control económico de la sociedad en muchas manos y no solamente en el partido gobernante por la vía de las enormes empresas públicas.

⁸³ Un impuesto federal a la tierra, en mi opinión, presenta tres dificultades. Primera, es inconstitucional, segunda es políticamente inviable y tercera, no tiene las propiedades optimizantes de Pareto sobre el sistema de precios en cuanto mecanismo para la asignación de los recursos, como sin duda los tendrían los derechos óptimos de exportación. Ello no quita que el impuesto a la tierra libre de mejoras o el impuesto a la renta potencial no sean excelentes impuestos provinciales. La sustitución de los derechos de exportación tradicionales por el impuesto federal a la tierra ha sido ensayado en la práctica en 1969 durante el gobierno del general Juan Carlos Onganía y el ministro Dr. Adalbert Krieger Vasena y propuesta también por Berlinski y Schydrowsky en el excelente trabajo citado. Estos autores sin embargo, postulan una elasticidad precio de la demanda de exportaciones tradicionales de la Argentina igual a -3.0 , parámetro este que clama por un derecho óptimo de exportación del 33 por ciento y no por el impuesto federal a la tierra.

a) *Apoyo al tipo de cambio devaluado*

Como la moneda argentina necesita un nuevo valor de equilibrio devaluado en relación con el valor que fijaría el libre juego de la oferta y la demanda de divisas en un mercado absolutamente libre de toda restricción o impuesto, en gran medida, el derecho de exportación no sería un impuesto sino una compensación o mecanismo que debe establecerse para dar viabilidad al nuevo tipo de cambio devaluado. Debe recordarse que por razones de equilibrio general, los derechos de exportación determinarán un tipo de cambio devaluado, de la misma manera que los derechos de importación causan un tipo de cambio sobrevaluado, que pesa luego sobre el sector exportador tradicional. Incidentalmente, al respecto debe mencionarse que los abogados defensores de los intereses aparentes de este sector frecuentemente se olvidan de atacar a los derechos de importación que, al causar sobrevaluación cambiaria, son una pesada carga para la exportación tradicional.⁸⁴

b) *Optimalidad del sistema de precios*

Si no se establecen derechos de exportación se distorsiona la optimalidad del sistema de precios y se dará a los productores agropecuarios una señal de precio equivocada. En consecuencia, ellos duplicarían las exportaciones al cabo de 3 o 4 años y luego comprobarían cómo los precios del trigo, el maíz, la carne vacuna, y otros productos de exportación caen como consecuencia del aumento de las exportaciones; sembrarían equivocadamente trigo y maíz en lugar de soja. Muchos productores irían a la quiebra. Los derechos de exportación óptimos, paradójicamente, son la mejor defensa del productor agropecuario, pues no lo inducen a tomar decisiones de inversión equivocadas.

c) *Conveniencia para el sector agrícola*

Si bien los derechos de exportación serán elevados para la carne, los cueros, el maíz y el trigo, serán por otra parte, muy bajos o nulos para la soja y otros productos agropecua-

⁸⁴ Kenneth W. Clements and Larry A. Sjaastad, "How Protection Taxes Exporters", Trade Policy Research Center, Londres, 1984.

rios en relación con los cuales se da una de dos circunstancias: que la participación de la Argentina en el mercado mundial es inferior al uno por ciento, o bien que existe un régimen mundial de libertad de comercio para el producto que permite al país competir lealmente en los mercados internacionales desplazando a otros países. Tal es el caso de la soja, como se estableció en el Capítulo II. Por esta vía, el sector agropecuario ganaría muchísimo más dinero que con el "sistema" actual.

d) *Distribución del ingreso progresiva*

Los derechos de exportación elevados para los productos que forman parte de la canasta familiar permiten mantener bajos los precios de los alimentos en el mercado interno y de esta forma ayudan a las familias urbanas de menores ingresos. Es así que se viabiliza políticamente la devaluación fuerte que proponemos. Sin derechos de exportación, la devaluación real es política y económicamente imposible. Debe recordarse que sólo el 12,6 por ciento de la fuerza de trabajo en la Argentina de hoy depende de la agricultura, y el 87,4 por ciento vive de la industria y de los servicios. Por razones evidentes de respeto al interés de las mayorías deben imponerse los derechos de exportación, máxime si, como lo hemos demostrado científicamente,⁸⁵ ellos inducen a una óptima asignación de los recursos y crecimiento de la economía toda, incluido el propio sector agropecuario, el que se desenvolverá mucho mejor con nuestra propuesta que en la situación actual.

e) *Evitar la recesión industrial*

Los derechos de exportación son esenciales, pues ellos permiten evitar la recesión económica al inducir el mantenimiento de los ingresos de los asalariados y de la clase media urbana, dejando intacto su poder adquisitivo en lo que respecta a los productos manufacturados nacionales.

f) *Ingreso fiscal*

Los derechos de exportación deben establecerse de manera tal que produzcan al gobierno una renta de 2.500 mil

⁸⁵ Eduardo R. Conesa, *Términos...*, op. cit.

llones de dólares.⁸⁶ De esta manera se cubre el déficit del presupuesto, se elimina la inflación, y se estabiliza la economía.

La magnitud de los derechos debe variar en proporción inversa a la elasticidad de la demanda mundial del producto. Será mayor para la carne vacuna y el maíz, algo menor para el trigo, más baja o nula para la soja, y así sucesivamente. Los derechos de exportación pueden no ser iguales. En efecto, es cierto que la Constitución establece que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas (Art. 16) y que el Art. 67 inciso 1º establece que los derechos de exportación deben ser iguales en todo el territorio de la República. Sin embargo, la igualdad establecida por la Constitución debe entenderse que tendrá vigencia cuando existan iguales condiciones objetivas. Si las condiciones objetivas de los mercados mundiales son distintas, la Constitución autoriza, en consecuencia, a establecer derechos distintos. Este es un principio de la jurisprudencia consagrado y con una larga tradición en el país. Los derechos de exportación tienden a optimizar el sistema de precios como medio para obtener una mejor asignación de los recursos y un mayor crecimiento de la economía. Estos derechos tienden a ayudar a la "mano invisible", es decir, que tienden a promover el bienestar general como establece el preámbulo constitucional. Los derechos de exportación son la llave maestra que permite la existencia de un tipo de cambio de equilibrio devaluado y, por consiguiente, hacen posible el aniquilamiento de la maquinaria proteccionista, intervencionista, arbitraria, antiigualitaria e inconstitucional que mantiene postrada a la República.

Defensa de los derechos de importación bajos y uniformes

Según Juan Bautista Alberdi, el autor intelectual de la Constitución Argentina, los derechos de importación tienen por objeto

⁸⁶ La idea de establecer derechos de exportación como fuente de absorción monetaria o de renta fue utilizada en gran escala en la Argentina en los años 1959-60 y nuevamente en 1967-68. El ministro Dr. Adalbert Krieger Vasena, sin embargo, los consideraba como una fuente *coyuntural* y *transitoria* de rentas fiscales. Ver pág. 7 de su trabajo *The 1967-69 Economic Program in Argentina* distribuido en el Institute for International Economics, Washington, D.C., diciembre, 1984. Los derechos de exportación deben tener la función permanente de llevar al óptimo al sistema de los precios como elemento de impulso al desarrollo económico, ver Eduardo R. Conesa, "Términos...", *op. cit.*, p. 128.

contribuir a la formación del tesoro nacional exclusivamente, es decir, al sostenimiento de los gastos de la Nación. La función protectora de la industria atribuida a veces a los derechos de importación queda excluida. Al respecto, afirma textualmente: ⁸⁷

“Ninguna ley de aduanas orgánica de la Constitución en este punto puede hacer de la aduana un medio de protección, y mucho menos de exclusión y prohibición sin alterar y contradecir el tenor expreso de la Constitución. Siendo la aduana una mera contribución, la Constitución ha querido ponerla en armonía con la libertad de comercio consagrada por sus Artículos 14 y 20, de lo cual son enemigos ruinosos todos los impuestos aduaneros que tienen por objeto prohibir la introducción o extracción de ciertos productos con miras a la protección de la industria nacional o a determinadas producciones.”

No sólo los derechos de importación no deben ser protectores, sino que deben también ser bajos según dice Alberdi.⁸⁸ No sólo bajos, agrego, sino que igualmente los derechos de importación deben ser uniformes, según la Constitución Nacional en su Art. 67 inciso 1º. ¿Qué significa la uniformidad a que se refiere la Constitución? Mi interpretación de la Constitución se funda no sólo en la “autenticidad”, es decir en la intención de su redactor, sino también en el criterio de la “finalidad objetiva”. Al respecto mi interpretación es distinta a la de otros autores que han abordado el análisis y el desarrollo de estas cláusulas. La interpretación de la uniformidad a que se refiere la Constitución no solamente indica, por ejemplo, que los productos que se introducen por el puerto de Rosario tienen que pagar el mismo arancel que aquellos productos que se despachan a plaza por el puerto de Buenos Aires o que los productos que entren por el Puerto de Buenos Aires tienen pagar el mismo arancel que aquéllos que entren por Comodoro Rivadavia, o por Usuhaia. Esta es una interpretación obvia y es claro que la Constitución quiso decir, precisamente, esto. Incluso el precedente inmediato de esta cláusula relativa a los derechos uniformes se halla en la ley de derechos diferenciales, que sancionara la Confederación Argentina luego de la secesión de Buenos Aires. La Provincia de Buenos Aires, como es

⁸⁷ Juan Bautista Alberdi, *El sistema económico...*, *op. cit.*, Obras Completas, tomo IV, p. 312.

⁸⁸ J. B. Alberdi, “La baja tarifa es el noble medio que posee la libertad para destruir el contrabando”, *op. cit.*, p. 103.

sabido, produjo su secesión a raíz de la Revolución del 11 de septiembre de 1852. En represalia, la Confederación trató de aumentar la importancia de los puertos de las otras provincias estableciendo derechos más bajos que Buenos Aires. Por ello, cuando se reincorporó Buenos Aires a la Confederación en 1860, exigió que los derechos de importación fuesen uniformes, y lo mismo sucedió con respecto a los derechos de exportación. Pero en 1985 debemos tratar de dar una interpretación racional a la Constitución conforme a su "finalidad objetiva", puesto que toda su doctrina económica es eminentemente sistemática y racional y se presta para ello. En su introducción a la doctrina económica de la Constitución Nacional,⁸⁹ Alberdi hace una clasificación de las distintas teorías económicas en boga en su tiempo y menciona la de los fisiócratas, quienes sostenían que el origen de la riqueza estaba en la agricultura, y la desecha. Considera al socialismo que propiciaba la propiedad pública de los medios de producción y lo desecha como contrario a la doctrina económica de la Constitución Nacional que consagra la santidad del derecho de propiedad privada en su Art. 17. Considera el mercantilismo de Carlos V y de Felipe II, y hemos visto con cuanto énfasis esa doctrina mercantil es rechazada a la luz de las cláusulas constitucionales. Por último Alberdi considera que la doctrina económica que está detrás de todas las cláusulas de la Constitución es la "gran escuela *industrial* de Adam Smith".⁹⁰ Este autor consideraba que la verdadera fuente de riqueza residía en definitiva en el trabajo y nos habla de la división del trabajo, de la competencia, y de la "mano invisible" y, como por acción de este principio fundamental, *que ha sido convalidado luego matemáticamente por la ciencia económica moderna*, los productores, los industriales, los comerciantes, los operadores del sistema económico, al tratar de alcanzar el mayor beneficio para su propia empresa, en realidad están también elevando al máximo el beneficio de la sociedad en su conjunto, como si estuviesen guiados por una "mano invisible". Supongamos el caso de una industria que fabrica zapatos y que el precio de este producto sube. El industrial incrementa su producción para ganar más dinero y al mismo tiempo satisface una necesidad del mercado porque el precio elevado indica que hay fuerte demanda para ese producto. El mismo aumento de la oferta por acción de este industrial y de

⁸⁹ J. B. Alberdi, *op. cit.*, p. 147.

⁹⁰ J. B. Alberdi, *op. cit.*, p. 147. Además agrega: "A esta escuela de libertad pertenece la doctrina económica de la Constitución Argentina".

otros en competencia con él hará, más adelante, que disminuya el precio en beneficio del consumidor. De manera que hay una perfecta coincidencia entre el interés individual y el interés de la sociedad en su conjunto. Por eso es que, según Smith, existe una "mano invisible" que guía a la producción y esa mano está dada por el mismo sistema de precios de competencia.⁹¹ Sin embargo, a fin de que el sistema de los precios funcione no tiene que haber distorsiones. Y la gran distorsión existente en el sistema económico argentino está en los aranceles de importación, en los permisos de cambio, en los permisos de importación y en todo el aparato intervencionista que rodea el ingreso al país de los distintos productos. Si tomamos seriamente la idea de Alberdi de que la doctrina de la Constitución es la de Adam Smith, llegamos a la conclusión de que para que la mano invisible pueda actuar, debemos eliminar la fuente de las distorsiones del sistema de los precios.

La mayor fuente de distorsión son los aranceles distintos de un producto a otro. La solución es una tarifa uniforme, como lo ha demostrado William Cline.⁹² Básicamente su razonamiento establece que con un alto arancel a la importación de un producto, se vuelve más rentable la producción de ese producto en detrimento de aquellos productos con un arancel más bajo y, como consecuencia de ello, se asignarán más recursos, mayor cantidad de capitales y trabajo al producto con el arancel más alto que lo que habría correspondido en condiciones de igualdad arancelaria. Desde el momento que la cantidad de recursos de que dispone una sociedad es limi-

⁹¹ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1976, Oxford, Clarendon Press, 1976, p. 199, dice textualmente que un individuo que "sólo busca su propia ganancia es conducido por una mano invisible para proveer a una finalidad que no era parte de su intención. Tampoco siempre es malo para la sociedad que dicha finalidad no fuera parte de la intención. Persiguiendo su propio interés este individuo frecuentemente promueve el de la sociedad más efectivamente cuando lo intenta hacer realmente de manera expresa".

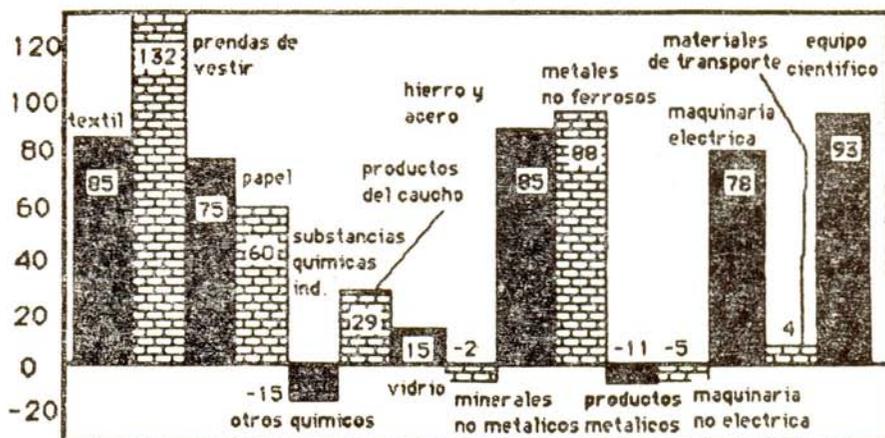
⁹² William Cline, "La estrategia de negociación para la integración latinoamericana", publicado en el libro *Términos de Intercambio y Tarifa Optima en América Latina*, INTAL, 1983, tomo I. Un estudio reciente sobre Turquía, cuyas conclusiones pueden extenderse con casi seguridad a la Argentina, demuestra que normalmente aquellas industrias con más alta protección no son las que ostentan mayor crecimiento de la productividad, lo cual refleja el abuso práctico permanente que se hace del argumento proteccionista conocido como de "la industria incipiente". Ver Anne O. Krueger y Brian Turner, "An Empirical Test of the Infant Industry Argument", *American Economic Review*, Diciembre 1982, pp. 1.142-52.

tada, ello equivale a que una cantidad menor de recursos se invertirá en otras industrias que tengan un grado menor de protección. Este estado de cosas genera grandes pérdidas de bienestar para la sociedad, en desmedro también de la *finalidad objetiva* del sistema económico de la Constitución, que es, según el preámbulo de la misma, "*promover el bienestar general*". En el subtítulo siguiente se explica con mayor detalle por qué esto es así.

El arancel uniforme y la mano invisible

La Gráfica N° 9 sirve para demostrar la ineficacia de los aranceles no uniformes. Para simplificar la demostración se supone que hay 2 bienes A y B, que los recursos disponibles son asignados totalmente a la producción de los dos, y que cualquier punto del eje horizontal representa el monto de los recursos dedicados a la producción de cada uno de los bienes. De esta manera en el punto MI, la cantidad AMI de los recursos totales se dedican a la producción del bien A, y la cantidad BMI del total de los recursos se dedica a la producción del bien B. En el eje vertical se muestra la producti-

Gráfica 8
LA ARBITRARIEDAD DEL SISTEMA DE PROTECCION ACTUAL
(Protección efectiva en porcentajes)

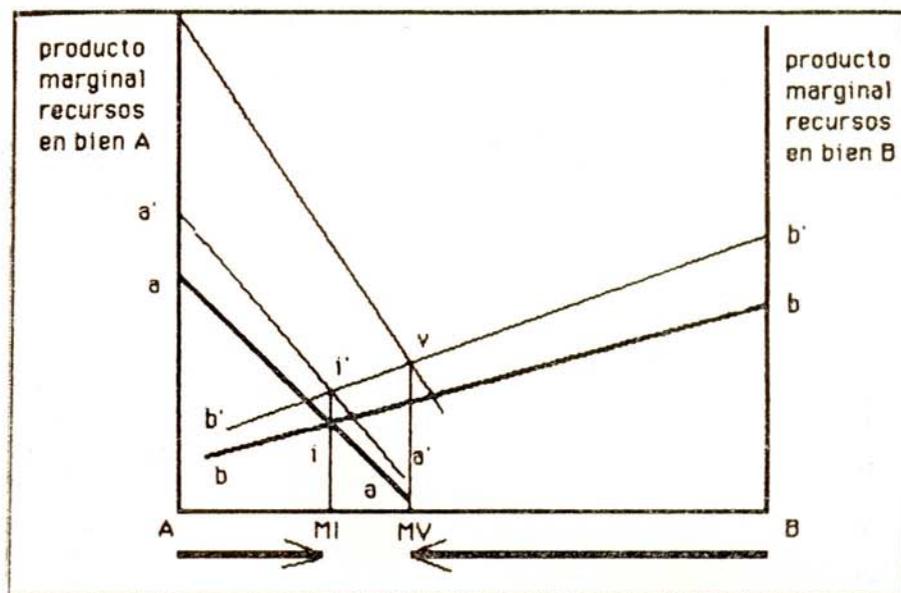


Fuente: Julio Berlinski, *Protección Arancelaria de Actividades Seleccionadas en la Industria Manufacturera Argentina*, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 1977. Cabe agregar que similar irracionalidad existía en 1969, según surge claramente del trabajo de J. Berlinski y D. Schydrowsky, titulado "Argentina" incluido en *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, Bela Balassa and Associates. A World Bank Research Publication, Washington, D. C., 1982.

vidad marginal de los recursos dedicados a cada uno de los bienes. La línea *aa* muestra que el producto marginal de los recursos dedicados a la producción del bien A disminuye cuando los recursos dedicados a la producción de este bien se incrementan. La línea *bb* muestra una disminución similar de la productividad marginal de los recursos dedicados a la producción del bien B cuando estos recursos aumentan. Las pendientes declinantes en ambos casos reflejan la ley económica de los rendimientos decrecientes y la circunstancia de que algún factor de la producción es inmóvil.

Gráfica 9

LA MANO INVISIBLE VERSUS LA VISIBLE
EN LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS
TARIFAS UNIFORMES VERSUS TARIFAS DESIGUALES



MI: mano invisible

MV: mano visible

La asignación óptima de recursos tiene lugar en el punto *i*, en el cual las productividades marginales de los recursos son iguales. Hacia la izquierda de *i*, *aa* supera a *bb*, y la sociedad podría ganar en bienestar sustrayendo recursos a la producción de B, para asignarlos a la producción de A.

Si se supone un arancel uniforme, la productividad marginal en ambos bienes sube en igual proporción que el monto del arancel, ha-

cia $a'a'$, y $b'b'$. Estas nuevas curvas de productividad marginal se cruzan ahora en el punto i' . El nuevo equilibrio que ocurre en este punto implica la misma asignación de recursos entre los dos sectores que en el punto MI de la "mano invisible", es decir, que el arancel uniforme no ha distorsionado la asignación de recursos entre estos dos productos protegidos. El arancel uniforme no ha alterado la acción de "la mano invisible". Por el contrario, es fácil imaginar que si imponemos un alto arancel al producto A, ello hará subir la productividad marginal monetaria de los fabricantes de este artículo y, en consecuencia, se dedicará una cantidad mayor de recursos a la producción de A y menor a la producción de B, distorsionándose la asignación óptima de los recursos de los puntos i y i' . La nueva asignación de recursos está determinada por el punto v , y, en el eje AB, por el punto MV: la "mano visible" del funcionario ha alterado la acción de la mano invisible de la libertad constitucional.

Esto origina una pérdida de bienestar. Ahora bien, la Constitución en su preámbulo establece como uno de sus objetivos fundamentales, el "promover el bienestar general". Por otra parte, hemos demostrado, sobre la base del principio de la productividad marginal decreciente, que el principio de los aranceles uniformes es más conducente al "bienestar general" que los aranceles no uniformes. Por consiguiente, debemos interpretar que los aranceles uniformes a que se refiere la Constitución deben aplicarse también a las distintas mercancías que se importan, y no solamente con referencia al puerto por donde entren o a la provincia hacia donde se destinen. Es obvio que la legislación que establece privilegios y exenciones impositivas para bienes destinados a empresas que están establecidas en la Patagonia o al noroeste del país es inconstitucional, puesto que los aranceles tienen que ser iguales en toda la República. Pero no es tan obvio, sin embargo, que debamos aplicar aranceles iguales a productos distintos. Creemos que la "finalidad objetiva" de la Constitución en conjunción con su doctrina y el avance actual de la ciencia económica,⁹³ permite llegar a la conclusión de que los derechos de importación deben ser uniformes de producto a producto, es decir que la importación de zapatos, debe tener el mismo derecho que la importación de textiles y de aceros. El Congreso siempre podrá establecer, por supuesto, aranceles distintos, pero tiene que jus-

⁹³ El arancel de aduana nominal uniforme es propiciado en nuestro medio también por Guido di Tella. Ver *La Estrategia...*, op. cit., p. 116.

tificarlos con argumentos racionales. Es decir, la disposición constitucional sobre la uniformidad de los aranceles en coordinación con el principio del Art. 16 según el cual "la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas", establecen una presunción "*juris tantum*" de que no debe haber aranceles desiguales de producto a producto. Si algún interés creado, si algún productor o productor potencial de una mercancía demuestra científicamente que existen razones vinculadas al bienestar general y al progreso del país, que aconsejan imponer aranceles más altos o más bajos a una mercancía determinada, o industria incipiente, enhorabuena: el peso de la prueba incumbe a quien aboga por un arancel mayor o menor, siguiendo el tradicional principio del derecho: "*actori incumbit onus probandi*".

Es cierto que la mayoría de los países desarrollados tiene aranceles distintos de producto a producto, pero también es cierto que en el caso de los productos industriales las diferencias son pequeñísimas dado que casi todos los derechos son muy bajos, siendo la gran mayoría de ello inferiores al 10 por ciento. Por otra parte, existe el caso de un país, Chile, que ha sabido establecer con gran éxito un arancel uniforme que inicialmente fue del 10 por ciento y que en la actualidad es del 20 por ciento. Chile tuvo una recuperación económica extraordinaria con gran generación de empleo y una elevada tasa de crecimiento en el período 1975-1979 y ello con base en un sistema de tipo de cambio muy devaluado, acompañado de un derecho implícito óptimo a la exportación de cobre. Implícito porque el cobre es exportado por una empresa estatal, la Corporación del Cobre (CODELCO) y, por consiguiente, sus ganancias van al tesoro, lo cual es equivalente a cobrar un derecho de exportación. Este sistema funcionó con gran éxito hasta que el gobierno de ese país incurrió en el error de sobrevaluar la moneda nacional, lo cual arruinó el progreso económico que había logrado en los años anteriores.⁹⁴

La elasticidad del sistema fiscal

Frecuentemente los que hacen política económica en la Argentina olvidan el concepto de la elasticidad del sistema fiscal. Se au-

⁹⁴ Eduardo R. Conesa, "The Openness of the Latin American Southern Cone Economies". In *The Economic Integration Process of Latin America in the 1980's*, Proceedings of a Seminar on Economic Integration held in the Inter-American Development Bank in September 1982. Washington, D.C., January 1984.

mentan impuestos o se crean otros nuevos y se establecen programas ortodoxos de ajuste con recesión, olvidando que lo primero que hacen las empresas cuando se enfrentan a una disminución de las ventas inducidas por una recesión es dejar de pagar impuestos. Por ello la forma más segura de disminuir la recaudación fiscal es la de provocar una recesión.⁹⁵ Por el contrario, la forma más sencilla de aumentar la recaudación fiscal y de disminuir el déficit, es induciendo la expansión de la producción, acompañada ésta de una disminución del gasto público. Aunque no existan cifras precisas o estudios detallados que permitan llegar a una conclusión certera sobre la elasticidad del sistema fiscal argentino, los estudios realizados sobre la recaudación de cada impuesto y su comparación con el producto bruto indican que la elasticidad del sistema fiscal es mayor que la unidad. Esto es particularmente cierto en el caso del impuesto a las actividades lucrativas, un impuesto provincial que ostenta la mayor elasticidad, seguido en orden decreciente por el impuesto sobre los combustibles, el impuesto a las ventas reemplazado por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el impuesto a la propiedad inmueble, que también es provincial, y los derechos de importación. Claro está que se trata de cálculos imprecisos por el frecuente cambio de las tasas de los distintos impuestos, razón por la cual a veces se habla, en lugar de elasticidad de los impuestos, de una suerte de presión hacia arriba de los mismos.⁹⁶ La conclusión a derivarse de ello es extremadamente importante. Para disminuir el déficit debe diseñarse un programa económico global que contemple la expansión de la economía del país y sobre todo la expansión del sector industrial, al propio tiempo que se induce una disminución del gasto público, o por lo menos la congelación del mismo.

Eliminación de las exenciones de impuestos con fines de "promoción industrial" o "desarrollo regional"

Además, para aumentar la elasticidad del sistema fiscal y disminuir el gasto público será necesaria la eliminación de todas las exenciones impositivas para la "promoción" actualmente existentes. En

⁹⁵ Ver, por ejemplo, Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, *op. cit.*, p. 87.

⁹⁶ En inglés "Buoyancy", ver Richard Goode, *Government Finance in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1984, p. 92.

general, los expertos en impuestos extranjeros y nacionales,⁹⁷ ponen en duda la utilidad y efectividad de los sistemas de exenciones fiscales con fines de promoción industrial o desarrollo regional. En mi opinión, estos sistemas son erróneos, porque o distorsionan la asignación de los recursos, o las inversiones se harían con o sin exenciones. Los factores claves en una decisión de inversión son la estabilidad y coherencia del sistema económico, el tamaño y el crecimiento del mercado, la disponibilidad de materias primas y de mano de obra calificada, la calidad de la infraestructura y la actitud general del gobierno hacia los inversores. Esta última se refleja en un sistema impositivo con tasas bajas y un buen sistema de control para asegurar el cumplimiento de la legislación fiscal.

El desarrollo de las economías regionales y/o provinciales estará mucho mejor atendido con la propuesta de este libro que con el régimen casuístico artificial actual de exenciones fiscales. En efecto, en esencia nuestra propuesta inducirá una fuerte demanda de materias primas provinciales y mano de obra local para la fabricación de manufacturas de exportación. La industria se transformará para depender mucho menos de "insumos importados", factor éste que ha dado en el pasado preeminencia a la región portuaria de Buenos Aires como foco de la industrialización del país para la sustitución de importaciones. No habrá "permisos de cambio" ni "permisos de importación" ni "decretos de promoción" ni privilegio alguno dependiente del favor de funcionarios porteños. Habrá descentralización en las decisiones de inversión que dependerán de las señales objetivas de un sistema de precios competitivos que permitirá hacer un diáfano análisis de costo-beneficio previo a las decisiones de inversión. Se acabaría la tiranía y la sumisión a la burocracia porteña por parte de las economías provinciales.

De acuerdo con estudios realizados en el país, se calcula que las pérdidas sufridas por la recaudación fiscal a causa de las exenciones impositivas superan el 1/2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).⁹⁸ Posiblemente se trate de cálculos muy conservadores. Gran cantidad de empresas gozan de exenciones de este tipo. Estos criterios hacen que suban las tasas de los contribuyentes no exentos,

⁹⁷ Richard Goode, *op. cit.*, p. 250. Ver también Ricardo López Murphy, Gustavo Kippes y Néstor Lew, "Regímenes de promoción en la Argentina" y Jorge Macón, "El mercado de capitales y los incentivos tributarios". Se trata en ambos casos de documentos presentados en la XIV Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1981.

⁹⁸ Presupuesto Nacional para 1983.

los que, abrumados por las altas tasas, evaden el pago de los impuestos y, por último, el resultado es que nadie paga impuestos. La Constitución Nacional establece que la igualdad es la base del impuesto y las cargas públicas (Art. 16). Al crearse un sistema contrario a la igualdad, integrado por privilegios y situaciones especiales, se crea un fuerte incentivo a la corrupción. El contribuyente común, cuando ve que su competidor obtuvo exenciones injustas, se hace justicia con la propia mano dejando, de hecho, de pagar sus propios impuestos.⁹⁹

La evasión fiscal y el Impuesto sobre el Valor Agregado

Otro de los problemas del sistema fiscal argentino está dado por la evasión. Existen dos tipos de impuestos cuya evasión es considerable. Uno es el Impuesto sobre el Valor Agregado y el otro es el Impuesto a los Réditos de las personas físicas.

Con respecto al Impuesto sobre el Valor Agregado, si bien hay más de un millón de empresas inscriptas como contribuyentes, sólo medio millón de ellas presentan los formularios correspondientes a la Dirección General Impositiva y del total recaudado, aproximadamente el 30 por ciento se hace al tiempo de pasar la mercancía por la Aduana. Unos 15.000 contribuyentes pagan el 70 por ciento de la recaudación y esto excluyendo el monto de los impuestos pagado por vía de la Aduana. La evasión genera injusticia, puesto que las ganancias obtenidas y la expansión económica que puedan tener aque-

⁹⁹ Recordar que en nuestra propuesta de sistema económico el verdadero sistema de "promoción" a la industria y a las economías regionales es dado por el tipo de cambio devaluado. Ver en el Capítulo III, el subtítulo "La promoción industrial en la Constitución Argentina según su inspirador Juan Bautista Alberdi" donde se adopta la interpretación auténtica de Alberdi del artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional sobre "concesiones temporales de privilegios" como referido a la propiedad intelectual de los inventos "por el término que acuerda la ley" del art. 17 del mismo cuerpo legal. La única ley de promoción industrial permitida por la Constitución es la de patentes y marcas. Esta es la interpretación que cabe a la luz del principio de la igualdad como base del impuesto y de las cargas públicas establecido en el artículo 16.

llos contribuyentes que no pagan los impuestos va en detrimento de aquellos que los pagan, creando un fuerte incentivo para dejar de hacerlo. Si el gobierno no tiene la energía y el valor para hacer respetar el principio de la igualdad como base del impuesto y de las cargas públicas del Art. 16 de la Constitución, está invitando indirectamente a los contribuyentes a hacerse justicia con propia mano, dejando de pagar. Si no obstante los esfuerzos de la Dirección General Impositiva (DGI) la tasa de evasión continúa, ello significaría que el IVA no es un buen impuesto para la Argentina.¹⁰⁰

Posiblemente una de las razones que influyen en la evasión es la tasa elevada del impuesto, que era del 20 por ciento y se redujo recientemente al 18 por ciento. De cualquier manera, ese nivel es excesivo. Es sorprendente cómo impuestos con una tasa mucho menor tienen una aceptación social mayor como, por ejemplo, el impuesto provincial a las Actividades Lucrativas o Ingresos Brutos, que con tasas del 2,5 por ciento como tasa general, 1,5 por ciento para las empresas manufactureras y 1 por ciento para las ventas de los productores agropecuarios y otros productores primarios, recauda el 50 por ciento de lo que recauda el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) con tasas del 18 por ciento. Es evidente que aquí existe un problema de eficiencia y justicia. Los teóricos impositivos en general defienden el IVA por sus presuntas bondades técnicas, su "neutralidad" y por las escasas distorsiones que causa. Por el contrario, dichos teóricos atacan al impuesto a las Actividades Lucrativas porque tiene efecto de cascada, es decir, que la tasa se va agregando, aumentando al igual que el interés compuesto, a medida que en virtud de ventas sucesivas el producto va pasando de las etapas primarias a las secundarias y terciarias de elaboración.

A causa de ello, muchos especialistas fiscales critican el Impuesto a las Actividades Lucrativas y, en cambio, defienden el Impuesto sobre el Valor Agregado. Es obvio que el primero tiende a favorecer la integración vertical de las empresas, a fin de evitar el interés compuesto. En virtud de ello, las empresas productoras de los bienes finales tenderían a integrarse con las productoras de materias primas. Al respecto debe notarse que uno de los mayores defectos de la economía argentina consiste precisamente en la excesiva expan-

¹⁰⁰ El IVA tiene la gran ventaja de que su devolución para los productos de exportación no es considerada un subsidio de acuerdo con el GATT y el derecho internacional. Véase Gary Clyde Hufbauer y Joanna Shelton Erb, *Subsidies...*, *op. cit.*

sión de las actividades económicas en un sentido horizontal, al nivel de los bienes de consumo, y el menor desarrollo de las industrias de bienes intermedios y de capital. En general, el impuesto a las Actividades Lucrativas, al favorecer la integración vertical de las empresas, tendría un efecto positivo en una economía como la argentina, precisamente porque va en contra de la distorsión fundamental mencionada, que es consecuencia de los elevados derechos de importación que pesan sobre los bienes de consumo finales y de las exenciones fiscales a favor de las importaciones de bienes intermedios y de capital. La estructura errónea del arancel aduanero y el sistema de exenciones al mismo es la fuente fundamental de distorsión de la economía. A su lado, la distorsión que produciría el impuesto a las Actividades Lucrativas es irrisoria. Si por otra parte, observamos el alto grado de cumplimiento de que goza este impuesto, debería pensarse dos veces si no sería mejor establecer una suerte de Impuesto a las Ventas de carácter nacional muy sencillo, del mismo tipo que el Impuesto a las Actividades Lucrativas, con una tasa muy baja y sin deducciones. Este impuesto posiblemente recaudaría mucho más que el Impuesto al Valor Agregado, y, si todo el mundo lo pagara, tendría un efecto moralizante beneficioso en el sistema fiscal en su conjunto.

El impuesto a las ganancias de las personas físicas y el regreso de los capitales

Aunque el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas desde el punto de vista de la justicia tributaria es excelente, existen razones prácticas, económicas, morales y constitucionales que aconsejan su modificación. Por de pronto este impuesto tiene apenas un carácter simbólico, pues la recaudación es exigua. Este impuesto en la actualidad produce menos del 2 por ciento del total de la recaudación y el costo de la misma es excesivo. Aunque están inscritas más de 1.800.000 personas y 250.000 empresas, el número de contribuyentes que merece tal nombre es insignificante.

El problema planteado por el Impuesto a los Réditos de las personas físicas tiene su origen en el escaso crecimiento del país

y el bajo rendimiento correlativo de las inversiones reales, en la inflación y la inestabilidad. A causa de ello, el capital argentino ha salido del país. La incertidumbre reinante generada por la inflación del 30 por ciento mensual induce al público argentino, aun a aquellos ciudadanos que más pregonan la rigurosa aplicación de las normas fiscales, a comprar dólares y a enviar su dinero al exterior. En estas circunstancias, lo primero es adoptar una estrategia de crecimiento con estabilidad, luego, dentro de esta estrategia debe plantearse la conveniencia de modificar la aplicación del impuesto a los réditos por incrementos patrimoniales. Será difícil que el capital que se ha ido al exterior vuelva al país para pagar el impuesto a las ganancias por el mero hecho de su reingreso. En estas condiciones, la Argentina no podrá recuperar el capital que salió del país. Conviene recordar que algunas de las estimaciones del capital argentino en el exterior son superiores a los 20.000 millones de dólares¹⁰¹ y otras son cercanas a los 30.000 millones. Estas sumas no son despreciables y pueden llegar a constituir un factor para la promoción del desarrollo económico. Por otra parte, el grado de cumplimiento de la ley del impuesto a los incrementos patrimoniales no justificados es tan bajo, que lo lleva a uno a poner seriamente en duda la conveniencia de un impuesto que nadie paga. Esto causa el desprestigio de la ley y la desmoralización de las pocas personas que cumplen con ella. Por ello, el impuesto sobre los incrementos patrimoniales suena anacrónico y pretensioso en un país como la Argentina, en el que no se paga el impuesto. En efecto, los Estados Unidos, que es el país con uno de los mejores sistemas de impuesto sobre la renta del mundo, no grava los incrementos patrimoniales no justificados.

Es claro que la disposición correspondiente de la ley argentina debiera derogarse por diez años, por lo menos. Si la medida fuese acompañada de un replanteo de todo el sistema económico argentino, dentro de una verdadera estrategia de desarrollo con estabilidad, tendría un efecto muy positivo en el reingreso al país de los capitales emigrados. Además, si el objetivo principal de dicha disposición fuera el de ayudar a sacar al país de la crisis y resolver el problema de la deuda externa, encaminando nuevamente a la economía por la senda del desarrollo económico y la inversión, puede ser una medida sumamente acertada. Es más, con el crecimiento espectacular que ha tenido el mercado internacional de capitales en los últimos

¹⁰¹ Morgan Guaranty Trust Co. of New York, *World Financial Markets*, febrero de 1985, p. 9.

quince años y la eficiencia de las comunicaciones entre los distintos países, cabe preguntarse si el impuesto sobre la renta de las personas físicas no está pasado de moda, ya que el mismo es fácil de evadir y difícil de controlar. Lo mismo ocurre en el impuesto al patrimonio el cual estimula salida de capitales de manera subrepticia y su entrada legal como deuda para achicar el patrimonio. El capital no tiene nacionalidad. Se refugia donde se le ofrece mayor seguridad y rentabilidad. Es evidente que con las actuales reglas internacionales del juego un gran negocio para el país consistiría en convertirse en el paraíso de la seguridad para el capital.

Pretender utilizar el impuesto sobre la renta para redistribuir en gran escala el ingreso de los ricos entre los pobres suena utópico. Los tres medios prácticos para hacerlo hoy día son: a) mediante los derechos de exportación tal como se propone en el Capítulo III; b) mediante el aumento de la demanda de mano de obra para exportar manufacturas intensivas en el uso de este factor, también explicado en el Capítulo III y c) mediante la rebaja de los impuestos de seguridad social sobre los trabajadores, tal como se explica en el próximo subtítulo.

Sin embargo, el impuesto a los réditos de las sociedades debe perfeccionarse. Una de las razones principales para ello consiste en que las empresas extranjeras pueden deducir el impuesto pagado en la Argentina del que tienen que pagar en su país de origen. Si se suprimiera el impuesto a las utilidades de las empresas, lo único que se haría con ello sería transferir fondos de la Nación Argentina a las Tesorerías de países extranjeros, que son más ricos y poderosos, lo cual constituiría un verdadero desatino. La tasa, sin embargo, no deberá exceder del 35 por ciento de las utilidades líquidas realizadas, en línea con la reciente legislación propuesta por el Presidente Reagan al Congreso de los Estados Unidos. Cabe señalar que el impuesto sobre los réditos de las sociedades anónimas no impediría la repatriación del capital argentino, pues es distinto pagar un impuesto sobre utilidades a ser realizadas, que hacerlo sobre un presunto incremento patrimonial verificado por el mero hecho de volver a entrar los capitales al país. Incluso para evitar que las empresas de capital argentino se establezcan en países en los que no exista el impuesto sobre la renta sobre las sociedades anónimas, convendría aprobar una ley que grave dichas utilidades considerándolas de fuente nacional.

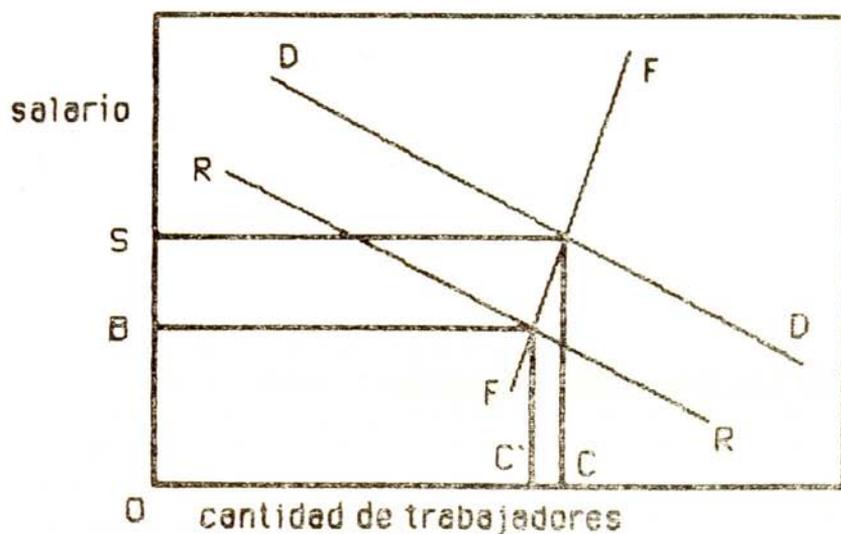
Financiación de la seguridad social y mejora de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional

Quienes desean mejorar la distribución del ingreso en la Argentina por medio de la aplicación coordinada del impuesto a las ganancias de las personas físicas y del impuesto a la tierra libre de mejoras, pecan, a mi juicio, de falta de realismo. Un medio efectivo y práctico de aumentar la participación de los trabajadores en el producto nacional consiste en la disminución de los impuestos al trabajo y otras cargas sociales que alcanzan a la mitad del costo de la mano de obra reemplazándolos por fuentes de recursos menos regresivas. Nos referiremos a este último punto. La ciencia económica enseña que la demanda de trabajo está dada por la curva de productividad marginal del trabajo (DD en la Gráfica 10). Este principio económico fundamental ha sido ignorado por los que diseñaron la frondosa legislación social argentina sobre la base del regresivo sistema de financiamiento en vigor. En efecto, el empresario contratará mano de obra en tanto y en cuanto el costo laboral (= salario de bolsillo + cargas sociales) sea menor que la productividad del trabajador cuya contratación se considera. En una gráfica clásica de oferta y demanda de trabajo, si se coloca el costo laboral y el salario de bolsillo en el eje de las ordenadas y la cantidad de trabajadores demandados en las abscisas, se puede comprobar cómo las cargas sociales, medidas por la distancia entre las curvas DD y RR, no sólo disminuyen el salario de bolsillo del trabajador¹⁰² en la distancia SB, sino que también disminuyen el empleo de C hacia C', lo cual constituye una doble calamidad.

¹⁰² No solamente la teoría económica aceptada nos lleva a esta conclusión. Ella está corroborada empíricamente. Ver John A. Brittain, *The Payroll Tax for Social Security*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1972.

Gráfica 10

LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS DE SEGURIDAD SOCIAL:
REDUCCION DEL SALARIO DE BOLSILLO Y DESEMPLEO



Cuadro 9

LA CRISIS DEL SISTEMA JUBILATORIO ACTUAL

Año	Población Económicamente Activa A	Jubilados y Pensionados B	Por ciento B/A
1960	8.125.000	929.600	11,44
1970	9.430.000	1.662.300	17,63
1975	10.179.000	2.047.500	20,11
1980	10.703.000	2.832.300	26,46
1983	11.028.000	3.200.000 *	29,90

Fuente: FIEL-Solanet, p. 81 y 82.

* Estimado.

A la inversa, la disminución de las cargas sociales y de los aportes del trabajador tenderían a aumentar el salario de bolsillo y a mejorar el empleo de los trabajadores. Urge, pues, encontrar alguna fuente distinta de financiamiento para poder mantener y mejorar el nivel de servicios sociales. Una de las alternativas a considerar

se presentó antes bajo el subtítulo "Donación de las Acciones a los Usuarios". También puede pensarse en el uso de impuestos indirectos similares a los de las actividades lucrativas o IVA, a los efectos de reemplazar los aportes directos del sector trabajo al financiamiento de la seguridad social.¹⁰³ Con el salario aumentado y liberado por la desgravación, los trabajadores podrían efectuar un ahorro voluntario adicional que por la vía de compañías de seguro privadas o asociaciones de diversa naturaleza se destinaría a la formación de capital nacional y, como contrapartida, a jubilaciones incrementadas para aquellos que deseen hacer esos aportes.

Mejor administración impositiva

La segunda medida más importante que debe tomarse en todo el sistema de impuestos de la Argentina es el mejoramiento de su administración. En las leyes fiscales falta realismo y ello promueve su falta de cumplimiento. En este sentido debe actuarse simultáneamente, perfeccionando las leyes, reduciendo las tasas y asegurando su aplicación estricta. Pueden establecerse considerables mejoras administrativas comenzando con una mejor coordinación entre las administraciones nacionales y provinciales de impuestos, es decir, la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas, con las direcciones de impuestos de las Provincias, haciendo más efectivo el sistema de control por medio de la doble comprobación con computación, registro único de contribuyentes y cuenta corriente tributaria. Debe utilizarse mejor la gran cantidad de personal que tienen todos estos organismos. La Dirección General Impositiva tiene 9.500 empleados, la Dirección Nacional de Aduanas, 3.500. Con el sistema que proponemos de un arancel uniforme para las importaciones, la Dirección Nacional de Aduanas no necesitaría más de 2.000 empleados y 1.500 de ellos podrían pasar a la Direc-

¹⁰³ Jorge Macon, "Financiamiento de la seguridad social: IVA o contribución sobre salarios", *Integración Latinoamericana*, N° 63, noviembre de 1983. Ver también INTAL, *El Impuesto al Valor Agregado en el Financiamiento de la Seguridad Social y el Proceso de Integración Latinoamericano*. INTAL, Buenos Aires, 1980.

ción General Impositiva para ayudar a controlar los impuestos que son de responsabilidad de esta dependencia, donde la evasión es pavorosa.

Retraso de las recaudaciones impositivas y la inflación. El círculo vicioso y el virtuoso

El sistema tributario argentino en condiciones de alta inflación sustenta grandes pérdidas en lo que respecta a las recaudaciones en términos reales. En efecto, en promedio, los distintos impuestos son pagados con un retraso de 40 días después de que tiene lugar el hecho imponible y si se tiene en cuenta que la inflación alcanza un nivel del 30 por ciento mensual, se estima que el gobierno está perdiendo, por lo menos, la tercera parte de su recaudación debido a la misma inflación. Asimismo, la recaudación menor en términos reales induce al gobierno a emitir dinero adicional para solventar su déficit, lo cual, a su vez, realimenta la inflación, haciendo disminuir nuevamente en progresión geométrica el valor real de la recaudación fiscal. A principios de 1985, la Argentina se encuentra de lleno en un peligroso círculo vicioso. Es necesario transformar este círculo en un círculo virtuoso. Si fuese posible frenar la inflación drásticamente, el valor real de la recaudación fiscal aumentaría, lo cual permitiría en primer lugar, disminuir el déficit, disminuir después el monto de la emisión, lo cual redundaría en una consolidación de la estabilidad, lo que, a su vez, haría que aumentase en términos reales la recaudación fiscal, lo cual permitiría una nueva disminución del déficit y así sucesivamente. Es necesario dar con los mecanismos que permitan romper el círculo vicioso, encauzar a la economía y entrar de lleno en el camino del círculo virtuoso. Una vez que se empieza a poner el orden en la economía argentina, se producirá una situación similar a la que se presenta cuando se inicia la solución de un rompecabezas. Puede ser muy difícil hacer los movimientos iniciales correctos, pero si éstos se llevan a cabo, luego será muy fácil ordenar rápidamente todas las piezas del mismo. Esto nos conduce a ser optimistas acerca de los problemas de la economía argentina, a pesar de la desesperanza con que opinan muchos

economistas del país. Con las medidas que se proponen en este ensayo, primero de devaluación compensada con los derechos de exportación, coordinados con derechos de importación uniformes y bajos, después la expansión de las exportaciones del sector manufacturero y el regreso al país de parte de los capitales expatriados, todo ello seguido de una disminución considerable del inútil aparato intervencionista del Estado y la eliminación de las exenciones fiscales a la promoción industrial, el mejoramiento de la administración fiscal, la venta de empresas industriales del Estado, el aumento de las tarifas de los servicios públicos hasta eliminar completamente los déficits de las empresas estatales, y luego la transferencia de las acciones de las mismas a los usuarios para que éstos sean los encargados de rebajar las tarifas, pero por la vía del aumento de la eficiencia. Con todas estas medidas sumadas al considerable aumento en términos reales de la recaudación que se produciría por el mero hecho de la drástica disminución de la tasa de inflación, el presupuesto nacional resultaría equilibrado.

Si ello no ocurriese, cabrían al respecto dos posibilidades: una sería la rebaja de los sueldos y salarios del Estado y el despido del personal y la segunda el financiamiento genuino. En una economía en expansión la transferencia del personal del sector público al sector privado no debiera ser dolorosa, al contrario, debiera ser conveniente para los agentes de la administración pública, por las mayores remuneraciones que el sector privado estaría en condiciones de ofrecer.

Sobre el uso del crédito público genuino

La segunda posibilidad, si aún quedase un déficit sin financiar, está dada por la Constitución al prever la posibilidad de financiar dichos déficits con operaciones de crédito genuino. Estas operaciones de crédito podrían ser contratadas con bancos del exterior en términos muy convenientes para el país, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional. En la actualidad las operaciones de crédito para financiar al Gobierno dentro de un plan aprobado por el FMI incluye dinero de los bancos privados por 4,2 mil millones de dóla-

res más 1,2 mil millones de dólares del organismo internacional. Este tipo de operaciones de crédito, por ser genuino, no tiene impacto inflacionario. No habrá mayores dificultades en concretar estas operaciones, incluso a un tipo de interés inferior al previsto en la actualidad, si se llevara a cabo un programa económico como el que aquí se propicia.

De cualquier manera, el déficit fiscal debe reducirse a cero. Bajo ningún concepto ni el Gobierno ni sus empresas deben tomar prestado del Banco Central o del mercado interno de capitales, en un período de tres años. En ese lapso habrá tiempo para cambiar la legislación que rige al Banco Central, independizándolo completamente del Gobierno. Cuando ello se lleve a cabo, será factible para el Estado contraer empréstitos internos en el mercado de capitales privado, reconstruido éste una vez que haya sido eliminada la inflación. Sin embargo, esta fuente de recursos del Estado debe utilizarse con mucha cautela, ya que el uso de la misma hace subir el tipo de interés, con lo cual se desplaza a la inversión privada y se altera el tipo de cambio de equilibrio.¹⁰⁴

¹⁰⁴ En materia de déficit fiscal y empréstitos han surgido corrientes de pensamiento como la sofisticada escuela de los E.U.A. llamada "de las expectativas racionales", una variante del monetarismo, encabezada por economistas del nivel de Robert Lucas, Thomas Sargent y Robert Barro. Este último en su artículo "Are Government Bonds Net Wealth?" (*Journal of Political Economy*), 82, nov.-dic. 1974) y su reciente libro *Macroeconomics*, Wiley, Nueva York, 1984, p. 380-93, sostiene que no hay diferencia entre financiar el déficit del gobierno con impuestos o con deuda, bajo ciertos supuestos. Sostiene Barro que el público racional se dará cuenta que si el gobierno se financia con emisión de bonos en algún momento esa deuda tendrá que ser servida, para lo cual será necesario aumentar los impuestos. El valor descontado al presente de los impuestos futuros, debe ser igual a la deuda adicional. El público racional ahorrará el ingreso adicional generado por el déficit fiscal y, de esta manera, la oferta de bonos del gobierno se igualará a la demanda proveniente de los mayores ahorros del público, *sin que suba el tipo de interés*. Esta teoría ha sido refutada por el premio Nobel James Tobin en el excelente opúsculo *Asset Accumulation and Economic Activity. Reflections on Contemporary Macroeconomics Theory*, University of Chicago Press, 1980. La teoría de Barro adquiere importancia como respaldo teórico del enorme déficit fiscal actual de los Estados Unidos. Sobre el punto ver el artículo crítico de Gottfried Haberler, *op. cit.*

Capítulo V

LA INFLACION, LA POLITICA MONETARIA DE LA CONSTITUCION Y LA DEUDA EXTERNA

La inflación y la velocidad de circulación del dinero

En el primer cuatrimestre de 1985, la inflación en la Argentina alcanzó la tasa del 1.400 por ciento anual. Con semejante tasa de inflación la actitud del público es la de deshacerse del dinero, reducir al mínimo las tenencias en efectivo y en cuentas corrientes bancarias, tratando de gastar rápidamente dicho dinero, o de colocarlo para ganar interés en las distintas modalidades de plazo fijo que se ofrecen en plaza. El dinero en circulación, es decir M_1 ,¹⁰⁵ en proporción al producto bruto, disminuyó considerablemente. En el primer cuatrimestre de 1985 el público tenía en caja o en depósitos bancarios a la vista un 2,4 por ciento, del PIB. Esta cifra debe

¹⁰⁵ Es notable cómo Milton Friedman, después de proponer durante años M_2 como variable principal para el control monetario, ha vuelto sobre sus pasos y retomado M_1 , es decir, el efectivo y las cuentas corrientes bancarias que son los dos bienes que tienen poder adquisitivo sobre los demás y mediante los cuales se efectúan pagos y cancelan obligaciones. Ver Milton Friedman, *Newsweek*, 15 de julio de 1980, p. 49. La variante más sofisticada y reciente del monetarismo presentada en el libro *Macroeconomics*, de Robert Barro, también utiliza M_1 . Ver Barro, *op. cit.*, p. 111.

compararse con las observadas en las distintas épocas del pasado. En las décadas de los años 30 y del 40 la cantidad de efectivo y depósitos a la vista en relación con el producto superaba el 30 por ciento, o sea, diez veces más que en la actualidad. Aún a comienzos del decenio de los años 50 esta cifra era superior al 30 por ciento. En otros países, por ejemplo en E.U.A., M_1 dividido por el PIB llega al 15 por ciento. La demanda de dinero expresada como relación entre la cantidad de dinero y el PIB es la inversa de lo que se denomina velocidad de circulación del dinero. Con alta inflación, el público tiende a deshacerse rápidamente del dinero, el que cambia de mano más de 30 veces por año. La alta velocidad de circulación confiere gran potencia inflacionaria a toda nueva emisión monetaria. En otras palabras, una emisión pequeña tiene un impacto inflacionario gigantesco. En este contexto, el déficit fiscal, que es la fuente principal de la emisión monetaria, tiene una importancia fundamental. Si la demanda de dinero alcanza solamente al 3 por ciento del producto y el déficit fiscal que se monetiza llegara igualmente al 3 por ciento del producto, evidentemente la inflación, en cuanto dependa solamente del déficit fiscal, no bajará del 100 por ciento. Si el déficit fiscal es el 6 por ciento del producto y la demanda de dinero es del 3 por ciento, la inflación no bajará del 200 por ciento y así sucesivamente. La demanda de dinero tiende a reducirse más aún debido a que el país está alcanzando los límites de la hiperinflación. Así, si la demanda de dinero baja al 2 por ciento del producto, ello significa que un déficit fiscal igual al 16 por ciento del producto, ya de por sí generaría una inflación del 800 por ciento anual. El déficit fiscal y su monetización no es la única causa de la inflación. El tipo de cambio indexado es otra fuerza que empuja a los precios hacia arriba¹⁰⁶ particularmente por la vía de los precios de los pro-

¹⁰⁶ Eduardo R. Conesa, "Keynes vuelve por sus fueros". *Revista IDEA*, mayo de 1982. En este artículo se evalúa la fuerza de los distintos factores de inflación con una ecuación de regresión múltiple de la forma

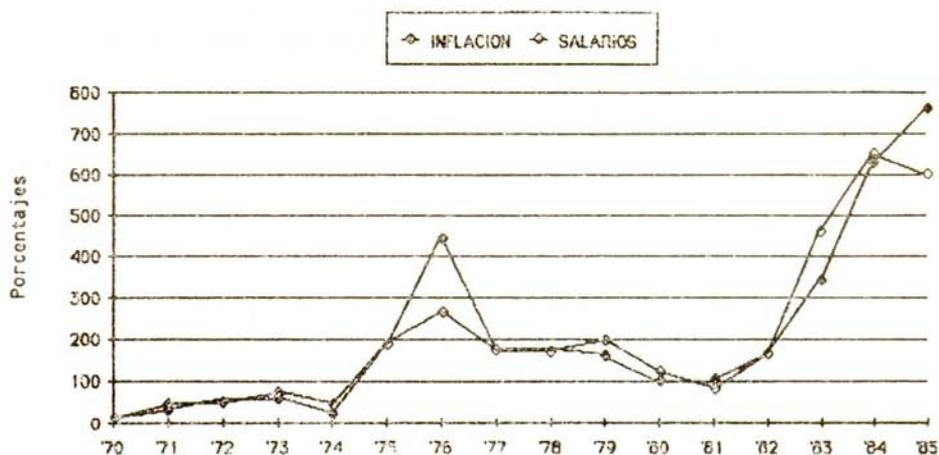
$$\begin{aligned} \text{IN} = & 0.26 \text{RM} + 0.23 \text{W} + 0.54 \text{REX} - 0.75 \text{RY} + 1.0 \\ & (t = 1.72) \quad (t = 2.46) \quad (t = 5.40) \quad (t = 2.21) \\ & R^2 = 0.79 \end{aligned}$$

con *datos trimestrales* en la cual queda claro que la "causa" mayor de la inflación en la Argentina son las devaluaciones del tipo de cambio (REX). La segunda es la recesión (caída de Y). La tercera son los aumentos nominales de salarios (W) y la cuarta, y más débil de todas, es la emisión monetaria (M_1). El tipo de cambio actúa sobre la inflación vía precios de los

ductos agropecuarios que forman el núcleo principal de la canasta de consumo familiar de las clases obreras. Si a éstos agregamos la presión sindical y el aumento de salarios nominales, así como el alto costo de las crecientes tasas de interés, las que incluyen en sí mismas las tasas esperadas de inflación, estamos ante un cuadro inflacionario aparentemente catastrófico y sin solución.

Gráfica 11

LA INFLACION DE PRECIOS Y SALARIOS



Fuente: Banco Central de la República Argentina.

alimentos, como lo demostrara Díaz Alejandro en el libro citado sobre devaluaciones en la Argentina. La recesión actúa por la vía de los aumentos de los costos fijos por unidad de producto en la industria, así como también por la vía del aumento de los costos financieros de las empresas provocados por la astringencia monetaria y por los altos tipos de interés. El impacto de los salarios es obvio. La debilidad estadística de M_1 proviene de que el crecimiento de esta variable incluye el aumento de la circulación por superávit de la balanza de pagos, redescuentos al sector privado para aumentos de producción y por último, el déficit fiscal. Una buena serie trimestral del déficit fiscal hubiese sido significativa también por las razones dadas en el texto. Desafortunadamente no dispuse de ella al tiempo de calcular la regresión.

La inflación, el cortoplacismo y la crisis del sistema financiero

La inflación no solamente provoca la huida del dinero. Dentro del total de los depósitos bancarios las cuentas corrientes han caído desde el 50 por ciento del total, porcentaje normal de los años sesenta, hasta un 10 por ciento en 1982. Ello es natural, pues el público colocó al máximo sus fondos con garantía estatal a las tasas de interés libres para defenderse de la inflación. La inflación genera el llamado cortoplacismo, pues:

“La incertidumbre y el deseo de evitar riesgos hacen que la tasa de interés nominal que incorpora a la tasa de inflación esperada, aparezca como demasiado elevada para los prestatarios y demasiado baja para los depositantes. Los primeros no quieren ser atrapados con obligaciones a altas tasas de interés fija, en caso de que la inflación llegue a bajar, mientras que los segundos no quieren ser despojados, si se llega a presentar una aceleración no anticipada en el alza de los precios. En consecuencia, en estas condiciones sólo se pueden pactar obligaciones de cortísimo plazo”.¹⁰⁷

La multiplicación de las operaciones de corto plazo y el aumento de 10 veces en la velocidad de circulación de los depósitos a la vista generan un aumento considerable en los costos operativos bancarios, mientras que el subsidio tradicional de que goza el sector, dado por el costo nulo de los depósitos en cuenta corriente, se reduce considerablemente por la caída vertical de éstos. Encima de ello, la llamada Cuenta de Regulación Monetaria, que hacía un cargo a los bancos con un buen caudal de depósitos a la vista para subsidiar con su producto a las entidades con exceso de depósitos a

¹⁰⁷ Ronald McKinnon, *Money Capital and Economic Development*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1973, p. 79. Este libro brillante contiene, sin embargo, errores garrafales de macroeconomía por lo cual no es recomendable sino para lectores con sólida preparación en esa teoría.

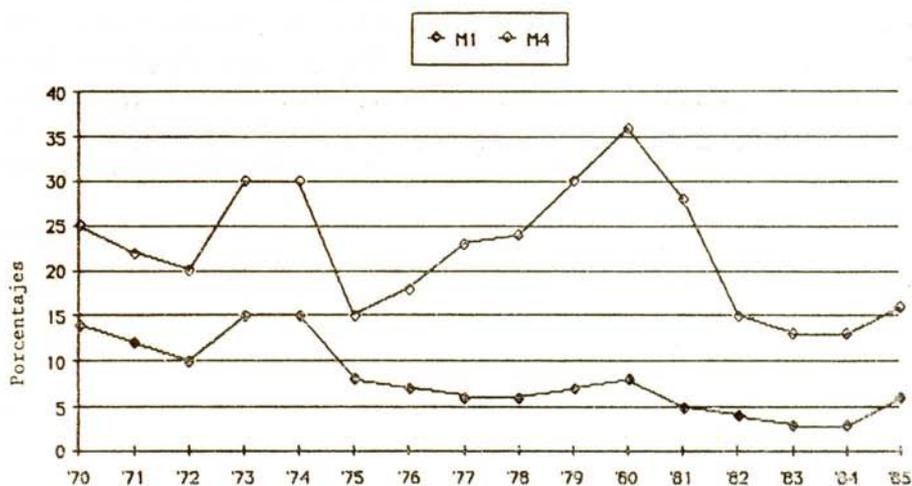
interés, vino a complicar aún más las cosas. En los sistemas bancarios tradicionales el encaje obligatorio de los bancos por los depósitos a la vista, es mayor que aquél sobre los depósitos a plazo fijo, con lo cual se produce una saludable compensación automática. En la Argentina de 1977, prendió el furor del encaje bancario único para depósitos a la vista y a plazo (estos últimos a tasa de interés libre combinada con garantía estatal) so color de facilitar el control monetario y simplificar la fórmula algebraica del multiplicador de los depósitos, punto central de los respetados principios monetaristas vigentes.¹⁰⁸

En lugar de descansar en las prácticas bancarias tradicionales, como las leyes bancarias de 1935 con encajes diferenciales, se quiso "inventar" un sistema nuevo de encaje único que requiere entonces de la "cuenta de regulación monetaria", mecanismo cuyo efecto no querido radica en que, cuando se desea restringir la oferta monetaria elevando el encaje único, se produce un déficit al Estado, y cuando se desea aliviar la astringencia monetaria reduciendo el encaje, se produce superávit al gobierno. Ambos, déficit y superávit marchan así a contrapelo de la política monetaria. No solamente este "invento" monetario fue de dudosa utilidad para el control monetario, sino que, repetimos, provocó serios problemas de costo a las entidades financieras por quitarles el subsidio de los depósitos a la vista, por los cuales los bancos no pagan interés, pero compensan mediante la prestación gratuita de servicios de caja a las empresas y a los particulares. Si se eliminara la inflación, la demanda de depósitos a la vista aumentaría y con ello el subsidio a la banca.¹⁰⁹ Buena parte de las quiebras que pasan amenazantes sobre el sistema financiero argentino podría evitarse. Además se alargarían los plazos de las operaciones y el sistema bancario podría cumplir cómodamente su función tradicional de intermediación entre el ahorro y la inversión. He aquí otra poderosa razón de urgencia para terminar de una vez por todas con la inflación.

¹⁰⁸ Adolfo Diz, *Money and Prices in Argentina 1935-1962*, tesis doctoral inédita de la Universidad de Chicago, 1965. La inconsistencia del sistema monetario de 1977 fue señalada, entre otros, por Pedro Pou en "La Estabilidad del Sistema Monetario", *Revista Mercado*, Buenos Aires, Febrero 16, 1978.

¹⁰⁹ Carlos A. Carballo, "Anotaciones sobre el Problema Financiero Argentino", *Revista Argentina de Política Económica y Social*, Buenos Aires, Mayo-Agosto de 1985, p. 75. El subsidio de las cuentas corrientes que no pagan interés es tan importante en un régimen de estabilidad monetaria, que permitiría eliminar el subsidio implícito cuestionable de la garantía del Estado para los depósitos. Ver también Gráficas 11 y 12.

Gráfica 12

LA DEMANDA DE DINERO Y ACTIVOS FINANCIEROS
EN RELACION AL PIB

Fuente: Banco Central de la República Argentina

Las dificultades son más aparentes que reales

La moneda es una institución que descansa en la confianza. Cuando se ha perdido la confianza sobre el control que las autoridades tienen sobre el déficit fiscal y sobre la política monetaria, se hace necesario producir hechos espectaculares, concretos, racionales y efectivos que restablezcan la confianza del público. Para ello es vital que el gobierno produzca un plan económico que sobrepase las expectativas de este público por su lógica interna y coherencia para promover el crecimiento económico del país. Ya hemos presentado algunas de las ideas que se refieren a la política cambiaria y a la política fiscal. La política cambiaria tiende a generar confianza en el futuro exportador de la Argentina al revertir las expectativas pesimistas del sector industrial por medio de la apertura de nuevos mercados para la exportación de manufacturas; también a favorecer el regreso al país del capital argentino que ha salido del mismo. La

política fiscal a que nos hemos referido forma un todo coherente de medidas tendientes a reducir el déficit a cero y, tal vez, a generar superávit en el largo plazo. Estos dos elementos son vitales para infundir confianza en el público inversor. El público argentino ve al Estado como fuente principal del déficit y de la inflación. Si ese déficit se reduce a cero, la inercia de las expectativas inflacionarias recibirá un duro golpe. Pero ello no será suficiente. En estas condiciones de hiperinflación, la espectacularidad es imprescindible. El Gobierno debe comenzar por prohibirse a sí mismo, por decreto del Poder Ejecutivo primero y por ley del Congreso después, de recurrir al Banco Central en demanda de fondos. Como se ha establecido en el Capítulo IV, esta forma de financiar al Gobierno es inconstitucional. Por ello la autoprohibición de recurrir al Banco Central. Esto ciertamente causará un impacto considerable en el ánimo de los empresarios y en el público argentino en general. La autoprohibición por decreto no es suficiente, sin embargo. Además, debe prepararse para someter a la consideración del Congreso, una nueva carta orgánica del Banco Central, mediante la cual este organismo deje de ser una mera oficina estatal y pase a ser gobernado por las fuerzas de la producción y del trabajo. El Banco Central de la República Argentina debe ser un organismo independiente del Gobierno, más aún que la Reserva Federal de los E.U.A. y que el Bundes Bank de Alemania. Esto lo exige la experiencia inflacionaria de nuestro país de 40 años de duración. La independencia debiera ser total. Las autoridades del Banco Central debieran ser elegidas por el voto de las fuerzas de la producción nacional, es decir por el sector industrial nacional, el sector agropecuario nacional y el sector de servicios nacional, así como el sector trabajo, porque la Constitución ordena (Art. 67, inciso 5) al Congreso "establecer y reglamentar un Banco Nacional en la capital y sus sucursales en las Provincias con facultad de emitir billetes".¹¹⁰ Obsérvese que la Constitución dice un Banco Nacional y no estatal. Por ello, el poder ejecutivo debiera apartarse por completo del manejo del Banco Central, el cual debiera tener disposiciones muy claras en su carta orgánica respecto a sus funciones.

¹¹⁰ Debiera volverse a los sabios principios bancarios universales de las leyes de banca del año 1935. Ver Rafael Olarra Jiménez, *Evolución Monetaria Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1971, p. 83 y Federico Pinedo, *La Argentina, su Posición y Rango en el mundo. Ensayo en su Honor*, op. cit. Particularmente los trabajos de Benedicto A. Bianchi, p. 75, Horacio García Belsunce, p. 111 y Ernesto Malaccorto, p. 219. Ver también Carlos Carballo, op. cit., p. 92, donde también se propugna un esquema "más clásico".

Estas emanan de la misma Constitución. En efecto, al decir el Art. 67, inciso 10, que corresponde al Congreso "hacer sellar la moneda y fijar su valor y el de las extranjeras", adopta un criterio de implicaciones extraordinarias para la política monetaria y para la defensa del valor de nuestra moneda, del salario real y de la producción, como explicaremos a continuación.

Las implicaciones de las disposiciones constitucionales para la política monetaria

Al establecer la Constitución como deber del Congreso, "hacer sellar la moneda, y fijar su valor y el de las extranjeras", se adopta una política monetaria. Esto es así, porque existen dos leyes básicas de la economía política dadas por la teoría cuantitativa del dinero y la llamada ley del precio único que deben tenerse presente al interpretar esta disposición constitucional. La primera teoría nos dice que la cantidad de dinero en circulación multiplicada por su velocidad es igual al nivel de precios multiplicado por el producto interno bruto. Si ponemos esta identidad en términos algebraicos, usualmente se escribe que $MV = PQ$, donde M es la cantidad de dinero V es la velocidad de circulación, P es el nivel de precios y Q es el PIB.¹¹¹

La segunda teoría, la de la ley del precio único, nos recuerda además que el nivel de precios interno, no solamente depende del

¹¹¹ En la segunda nota al pie de este capítulo hemos puesto en duda la potencia de M_1 , o sea, la cantidad de dinero, como factor explicativo de la inflación en períodos cortos, es decir trimestrales. Si corremos la misma regresión en datos bianuales, M_1 recupera su poder. En el largo plazo la inflación no puede sostenerse sin un crecimiento de M_1 . Debe tenerse presente que aunque $M.V. = PQ$, más que una teoría, es una identidad que se cumple inexorablemente, el demonio que anula el poder explicativo de M sobre los precios es V , que a veces se mueve en dirección opuesta a M y, a veces, como en las condiciones de hiperinflación actuales, en la misma dirección. Hay versiones cavernícolas del monetarismo que suelen no entender las sutilezas del comportamiento de V y pretenden frenar la inflación anulando el crecimiento de M_1 y nada más. Esto es un error técnico garrafal que debe evitarse a toda costa, por sus tremendos costos económicos y sociales.

movimiento de las 3 variables restantes de la ecuación cuantitativa sino que, además, en caso de haber libertad de comercio internacional y transparencia de los mercados, como quiere la Constitución, el nivel de precios interno depende fundamentalmente del tipo de cambio y del nivel de precios extranjeros.¹¹²

Si en el exterior los precios suben y el tipo de cambio se mantiene constante, evidentemente habrá una tendencia al alza de los precios internos. La ley del precio único en el largo plazo, es decir, 4 o 5 años, tiene vigencia en la mayoría de las economías. En el corto y mediano plazo su vigencia es muy discutible. Uno de los errores del equipo económico del Dr. Martínez de Hoz en 1978-80 fue asignar validez de corto plazo a esta ley del precio único y pretender frenar la inflación mediante la llamada "tablita" de devaluaciones decrecientes preanunciadas, en la creencia de que el alza de los precios internos se adaptaría al alza decreciente del tipo de cambio. En términos algebraicos, la ley del precio único considera que P , el nivel de precios internos, es una función de E , que es el tipo de cambio y P^* , que es el nivel de precios extranjeros, $P = f(E, P^*)$. Aunque no hay una relación simple entre el tipo de cambio y los precios, ciertamente hay una vinculación entre ellos por lo cual es conveniente expresar el nivel de precios internos como *función* del tipo de cambio y de los niveles de precios externos. Si simplificamos deliberadamente la realidad para propósitos didácticos y escribimos: $P = EP^*$, podemos combinar la teoría cuantitativa del dinero y la teoría del precio único, e inmediatamente llegaremos a la conclusión de que el tipo de cambio es igual a la cantidad de dinero en circulación multiplicada por su velocidad, todo ello dividido por el nivel de precios externo y multiplicado por el producto interno bruto:

$$(1) \quad MV = PQ$$

$$(2) \quad P = EP^* \text{ y sustituyendo en (1)}$$

$$(3) \quad MV = EP^*Q$$

$$(4) \quad E = \frac{V}{P^*Q} \cdot M$$

¹¹² Para una discusión de la ley del precio único en la Argentina véase Carlos F. Díaz Alejandro. "Los tipos de cambio y la relación de intercambio en la República Argentina e 1913 a 1976" en el libro *Comercio, Estabilidad, Tecnología y Equidad en América Latina*, Editor Mosé Syrquin, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1984.

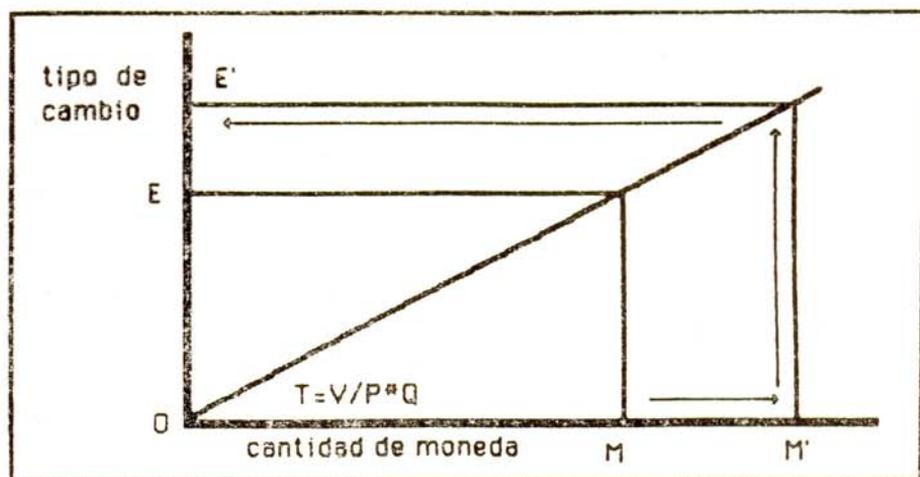
En la Gráfica N° 13 que se presenta a continuación, podemos comprobar el significado de la última ecuación y la implicación que la misma tiene para la política monetaria de la Constitución. Si en el eje de las ordenadas ponemos en el tipo de cambio y en el eje de las abscisas la cantidad de dinero en circulación, es evidente que al fijar el tipo de cambio a un determinado nivel (por hipótesis consideramos que la velocidad de circulación, el nivel de precios externos y el producto bruto interno son constantes) inmediatamente tenemos determinada la cantidad de dinero en circulación. Es evidente, por consiguiente, que al fijar el tipo de cambio, el Congreso¹¹³ está dando implícitamente directivas en relación con la cantidad de dinero en circulación. En el mediano y largo plazo no hay posibilidades de que el Banco Central fije una política monetaria distinta a la que está implícita en la ley del Congreso que fija el tipo de cambio. En estas condiciones, el Banco Central sólo podrá aumentar la cantidad de dinero manteniendo el tipo de cambio fijo, si aumenta la producción (Q) o disminuye la velocidad de circulación del dinero (V), o si aumenta el nivel de los precios extranjeros (P*). Esto puede verse fácilmente porque la tangente del ángulo T en la Gráfica 13, es sencillamente el cociente de la velocidad de circulación sobre el índice de precios externo multiplicado, a su vez, por el producto interno bruto:

$$\text{tangente de T} = \frac{V}{P^*Q}$$

¹¹³ La fijación del tipo de cambio por el Congreso a niveles bien devaluados precluye ulteriores devaluaciones y en consecuencia ello hace bajar la tasa de interés interna. La vieja práctica constitucional de 1899 debe reeditarse. Ver Carlos Moyano Llerena, *La Ley de Conversión de 1889*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1934. Ver también Rudiger Dornbusch, "Stabilization Policy in Developing Countries: What we Have Learned?", *World Development*, Summer 1982.

Gráfica 13

LA POLITICA MONETARIA DE LA CONSTITUCION



Como el tipo de cambio lo fija el Congreso en el punto E, el Banco Central no puede aumentar la cantidad de dinero M a M' a menos que se reduzca la velocidad de circulación (V), o aumente el PIB (=Q), o que suban los precios en el exterior (=P*). Si no obstante la disposición constitucional del Banco Central aumentara la cantidad de dinero de M a M', el tipo de cambio saltaría de E a E', en violación a la ley del Congreso que fija el tipo de cambio al nivel E.

Conviene reiterar que cualquier aumento de la cantidad de dinero en circulación debe ir acompañado por una de tres medidas a saber, una disminución de la velocidad de circulación o un aumento del producto interno bruto, o un aumento del nivel de los precios externos. Si, por el contrario, violando la disposición constitucional que establece la facultad y obligación del Congreso de fijar el tipo de cambio, el Banco Central hace crecer más de lo conveniente la cantidad de dinero en circulación, ello traería consigo una devaluación del tipo de cambio y la usurpación de la correspondiente atribución del Poder Legislativo. En consecuencia, los altos funcionarios del Banco Central podrían ser removidos mediante el juicio político correspondiente. En el corto plazo, en un régimen de tipo de cambio fijo existe una capacidad limitada de maniobra en lo que respecta a la política monetaria. No es del caso entrar aquí en detalles sobre política monetaria de corto plazo porque ello equivaldría a escribir

un libro sobre el arte de la Banca Central. Pero cabe señalar que la tendencia más moderna en macroeconomía sugiere la conveniencia de utilizar la política monetaria para el mantenimiento de paridades cambiarias fijas y la política fiscal para el equilibrio interno con pleno empleo de los factores productivos. La literatura es vasta y creciente.¹¹⁴ Ello es perfectamente consistente con la macroeconomía moderna que continúa girando alrededor del famoso artículo de Sir John Hicks.¹¹⁵ Sobre estas bases es posible establecer en la misma carta orgánica de un nuevo Banco Central que debiera crearse en la Argentina, las reglas de juego para que la tasa de redescuento y la cantidad de dinero sean fijadas de una manera científica y casi automática, en función de las necesidades de la producción y del crecimiento económico del país, con total estabilidad monetaria. Es-

¹¹⁴ Por ejemplo los excelentes trabajos de Ronald McKinnon, *An International Standard for Monetary Stabilization*, Institute for International Economics, Washington, D. C., March 1984; y Richard Cooper, "A Monetary System for the Future", *Foreign Affairs*, Summer 1984. Obviamente los esquemas propuestos por estos autores suponen que el Poder Ejecutivo tenga facultades para modificar dentro de estrechos límites fijados por el Congreso, las tasas impositivas con fines de regulación macroeconómica interna.

¹¹⁵ John R. Hicks, "Mr. Keynes and the Classics: a Suggested Interpretation", *Econométrica*, abril de 1937. Para un punto de vista contemporáneo del análisis IS-LM así como una crítica demoledora de la escuela nueva de de las expectativas racionales, ver James Tobin, *op. cit.*, ver también Gottfried Haberler, "The problem of stagflation. Reflections on the micro foundation of macroeconomic theory and policy", American Enterprise Institute, 1985. La macroeconomía tradicional ha sido desafiada recientemente por la escuela de las expectativas racionales representada por el libro de Robert Barro, *Macroeconomics*, *op. cit.* Sin embargo, este autor reconoce que "esta teoría está aún en sus etapas de desarrollo" y que "no podemos todavía alcanzar un veredicto final sobre el poder explicativo de esta teoría para las fluctuaciones económicas", p 460. Desde la inflación que indujo a la crisis de 1890 hasta los experimentos monetaristas y antimonetarios de años recientes, la Argentina ha sido conejo de indias para la experimentación monetaria. Esto en el futuro debe rechazarse enérgicamente por su costo social pavoroso. Por ello este libro se fundamenta en una doctrina económica consolidada, probada y tradicional. Las escuelas de moda efímera son descartadas en las recomendaciones de este libro. El peligro de caer en sofismas económicos es grande, pues hay en los Estados Unidos jóvenes profesores, que en el afán de destacarse y también por la presión del consejo conminatorio en el sentido de "publicar o fracasar" ("publish or perish") dan a la luz pública artículos muy elegantes y originales que, sin embargo, tienen muy poco que ver con la realidad económica. Algunos economistas argentinos tienen una cierta propensión a hacer suyos sofismas y teorías no comprobadas por la experiencia.

te cambio institucional es vital para restablecer la confianza en nuestra moneda. Cabe reiterar pues, que inmediatamente después de establecer por decreto la autoprohibición del Poder Ejecutivo de recurrir al Banco Central para autofinanciarse, debiera proyectarse la nueva carta orgánica de dicho Banco, y convocarse a las fuerzas de la producción para elegir, por intermedio de las cámaras empresarias nacionales y los sectores del trabajo nacional, el nuevo directorio y la presidencia de dicha institución, la que deberá estar regida por criterios de idoneidad como por otra parte lo establece la misma Constitución.

La inercia inflacionaria

El fenómeno inflacionario se alimenta a sí mismo de las expectativas. La Argentina ya lleva 40 años de inflación y el pueblo ya se ha acostumbrado a la misma. No debe considerarse que la mera eliminación del déficit fiscal y la mejora de las perspectivas del país bastarán para aniquilar esa inercia.¹¹⁶ La economía está esclavizada por los índices: el comerciante o industrial tiende a fijar los precios del mes en curso incorporando el costo del interés nominal que refleja la tasa esperada de inflación, la que, a su vez, está influida por la inflación que tuvo lugar el mes anterior. Los salarios están dominados por el índice del costo de la vida. Desarmar esta maquinaria mediante solamente la restricción de la cantidad de dinero haría subir a alturas insospechadas el tipo de interés con fuertes efectos recesivos e incluso inflacionarios, en el corto plazo.¹¹⁷ En

¹¹⁶ John Williamson Editor, *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Institute for International Economics, Washington, D.C., 1985. Ver los artículos, "Inertial Inflation and Monetary Reform: Brasil", de Persio Arida y André Lara Rosende, "Inflation and Indexation in Argentina", de Adalbert Krieger Vasena y Enrique Szewach.

¹¹⁷ La inercia y la tendencia que marcan los costos salariales y del interés han sido denominados recientemente "inflación medular". Ver Otto Eckstein, *Core-inflation*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1981. La econometría demuestra que "bajar el núcleo de la inflación en forma significativa a través de políticas fiscales y monetarias solamente, requeriría un período prolongado de profunda recesión, muy cercano a una depresión, con lo que la tasa de desempleo se mantendría por encima del 10 por

efecto, si repentinamente el Banco Central deja de emitir y los precios continúan aumentado solamente por fuerza de la inercia, se producirá una escasez de dinero que ocasionaría esa subida en los tipos de interés en términos reales y por esta vía se desalentaría la inversión y se generaría una recesión que perjudicaría las recaudaciones fiscales y, a su vez, la posibilidad de lograr el equilibrio del presupuesto, y con ello se impediría eliminar la causa profunda de la inflación. No cabe duda que las expectativas inflacionarias pueden frustrar un plan de estabilización. Es necesario eliminarlas, anulándolas. No basta con las medidas de fondo como la eliminación del déficit y la autoprohibición al Poder Ejecutivo de tomar dinero prestado del Banco Central. Son necesarias medidas directas adicionales. Nos referimos a una congelación¹¹⁸ de precios y salarios por tres meses. Se trata de una medida de emergencia, en principio inconstitucional, porque vulnera, como todo control de precios, la libertad de la industria y del comercio establecida en el Art. 14 de la Constitución, así como el Art. 17 de la misma Constitución que garantiza el derecho de propiedad. Si un comerciante o industrial es propietario de los bienes que produce y desea venderlos a un precio distinto del precio congelado, el Estado no podría, sin vulnerar la libertad de industria y comercio y sin atacar la misma propiedad privada, impedir que el industrial o comerciante venda al

ciento", p. 3. Aunque el autor se refiere a Estados Unidos, su teoría de la inflación se aplica mejor a la Argentina. En efecto, en la Argentina las leyes de despido y el poder de los gremios son tan fuertes, que tornan poco realistas los modelos de "expectativas racionales", los que suponen mercados de trabajo competitivos y walrasianos, ver Robert E. Lucas y Thomas Sargent, *Rational Expectations and Econometric Practice*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1981.

¹¹⁸ El tratamiento a base de *shocks* sólo se justifica para evitar la recesión. El choque y la recesión combinados constituyen un error. Al respecto conviene citar a Rudiger Dornbusch cuando comenta los capítulos 7 a 10 del libro *IMF Conditionality*, editado por John Williamson, Institute for International Economics. The MIT Press, Washington, D.C., 1983, p.229. "En el pasado los monetaristas favorecían el tratamiento a base de choques y lo popular era el gradualismo. Pero las posiciones están cambiando. Si se pueden establecer políticas de ingresos sobre la base del consenso social acerca de la estabilización, entonces todas las razones favorecen la aplicación del tratamiento de los choques: movimientos inmediatos, simultáneos y fidedignos para modificar todo los desarreglos. Esto incluye una combinación de cambios en los precios reales, sanidad fiscal y pública, reducción de la absorción, control de salarios y rentas, pero también incluye, como una ventaja, una política de pleno empleo y crecimiento."

precio que determina la competencia. Estamos acá ante un dilema constitucional. Afortunadamente, la misma Constitución prevé que en circunstancias de emergencia, por períodos relativamente cortos, es posible "en caso de conmoción interior", dice ella textualmente, "suspender las garantías constitucionales". Obviamente una inflación del 1.000 por ciento es una conmoción interior de primer orden capaz de echar por tierra a un gobierno.

Por tanto, sería aconsejable establecer por un período breve un estado de sitio económico¹¹⁹ que sería similar a la economía de guerra de que se ha hablado tanto en la Argentina. El solo objeto de la congelación es el de frenar la inercia de las expectativas inflacionarias. Después de tres meses debería darse plena vigencia a la libertad de comercio y a la libertad de precios y salarios. Pero es necesario dar un paso inicial hacia atrás, para que luego puedan regir con más fuerza que nunca la libertad de comercio e industria establecidas en la Constitución. Esta congelación de precios y salarios debe hacerse convocando a todo el pueblo de la República para que cada ciudadano se constituya en un controlador de los precios. El control debe hacerse, además, con todo el aparato estatal coercitivo respaldado por la misma conciencia ciudadana y por el poderoso aparato publicitario en manos del Gobierno, el que si bien debe ponerse rápidamente en manos privadas, en el lapso de tres meses en que rija esta congelación de precios debe utilizarse para exhortar al pueblo a impedir aumentos de precios y de salarios en una cuasi guerra definitiva, corta y aniquilante contra la inflación.¹²⁰

En relación con el nivel de salarios, sería posible restablecer un nivel promedio de salarios reales como el que existía en el año 1983, con un 6 por ciento adicional. Si se fuerza un alza excesiva de salarios por decreto, ello traerá consecuencias negativas en cuanto a la ocupación de la mano de obra, a la exportación de manufacturas y a la inflación. Como es necesario asegurarle a todas las familias su subsistencia, debe evitarse un nivel de salarios excesivamente

¹¹⁹ La ley de abastecimiento sancionada por el Congreso en el decenio de los años 70 no debe aplicarse porque está en conflicto con los Artículos 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional de 1853. La misma debería derogarse como demostración de las reales intenciones del gobierno de asegurar la vigencia de la Carta Magna del 53 e inspirar confianza en los inversores.

¹²⁰ Este trabajo fue escrito con anterioridad al mes de mayo de 1985 y muchas de sus ideas aparecieron originalmente en un artículo escrito por el autor en *Ambito Financiero* el 27 de junio de 1984, lo cual permite comprobar que el enfoque de este libro es anterior a la congelación decretada por el gobierno argentino el 14 de junio de 1985.

alto que genere desocupación. De cualquier manera, el nivel promedio del año 1983 más un 6 por ciento adicional podría ser un buen punto de partida para un programa de recuperación de los salarios, que al cabo de diez años deberían duplicarse en términos reales. Pero ello solamente podrá hacerse gracias al desarrollo económico y no mediante decretos o disposiciones del Poder Ejecutivo. Debe tenerse presente que el secreto del desarrollo económico está en mantener un buen margen entre los costos de producción internos y los precios para la exportación. Si aumentan los costos laborales más allá del incremento de la productividad, disminuirá el incentivo para exportar y de esta manera se destruirá al motor mismo del desarrollo, que estará constituido, dentro de este esquema, por la nueva dinámica que se imprimiría al sector industrial exportador. Por ello dentro del marco fijado por este plan, las fuerzas del trabajo deberán darse cuenta de que el aumento de los salarios va a ser real y efectivo y que el mismo se producirá año tras año, pero en pequeños porcentajes. No existen recetas mágicas que permitan aumentar de un día para otro los salarios en un 40 o un 50 por ciento. Esto es absolutamente imposible, ya que tal curso de acción es inflacionario. De intentar hacerse así ello destruiría todas las bases del plan económico. Pero si se asegura a las fuerzas del trabajo un incremento razonable y sostenido, real y efectivo, año tras año, no caben dudas sobre el patriotismo de los gremios y fuerzas trabajadoras. Ellos aceptarán este tipo de sacrificio si los mismos en realidad conducen al desarrollo del país y al propio bienestar real de los trabajadores. Sobre estas bases será relativamente fácil lograr detener a la espiral inflacionaria. Por lo demás, con el arancel uniforme de importación del 20 por ciento, cualquier incremento desmedido de los salarios fortalecerá enormemente la importación y dará lugar a un nivel mayor de desocupación. Tanto los empresarios como los trabajadores rechazarán recetas irracionales dentro del nuevo sistema, el que estará "vacunado" contra la inflación.¹²¹

¹²¹ Richard Cooper, en "An assessment of currency devaluation in developing countries", en Gustavo Ranis, Editor *Government in economic development*, Yale University Press, 1971, recomienda la liberalización de las importaciones luego de una devaluación como antídoto para la inflación, p. 505.

El aumento de la demanda de dinero y la disminución del tipo de interés

La congelación por sólo tres meses de los precios y salarios a que se ha hecho referencia en el punto anterior es sólo una parte de un tratamiento de choque tendiente a reducir prácticamente a cero la tasa de inflación sin recesión.¹²² El tratamiento de choques sobre precios y salarios sólo puede ser eficaz si viene acompañado de otras medidas igualmente drásticas sobre las demás fuentes inflacionarias tal como se explicó anteriormente. La devaluación industrial del 60 por ciento en términos reales equivaldría a otro choque, en sentido figurado, aplicado al clima de pesimismo y negativismo que se observa en el sector industrial argentino eficiente. En efecto, con el nuevo tipo de cambio se abrirán grandes posibilidades de exportación y se podrán realizar beneficios sustanciales mediante esas ventas. La magnitud del beneficio empresarial esperado dará un gran salto positivo y creará nuevas oportunidades para la inversión productiva. Sin embargo, los tipos actuales de interés del 45 por ciento mensual constituyen un impedimento casi absoluto para la inversión futura y para rebajar costos para exportar. Se impone, en consecuencia, utilizando los poderes de emergencia del Art. 23 de la Constitución Nacional o la carta orgánica del actual Banco Central, según corresponda, una rebaja drástica de los tipos de interés a un nivel que no sea superior en 4 puntos al tipo de interés anual internacional,

¹²² El gradualismo como enfoque económico contra la inflación es aconsejado tanto por el monetarismo como por el estructuralismo. Un representante de la primera tendencia es Roque Fernández, "The Short Run Output-Inflation Trade off in Argentina and Brazil 1975" en *Short-Term Macroeconomic Policy in Latin America*, Editado por Jere Behrman y James A. Hanson, NBER Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass., 1979. El gradualismo estructuralista está bien representado por el libro de Mallon y Sourrouille, ya citado. La experiencia argentina posterior a ambos trabajos se encarga de juzgar al enfoque gradualista. Por ello no vale la pena profundizar el tema en este ensayo. La experiencia mundial también es favorable al tratamiento mediante *shocks*, como puede comprobarse leyendo a Leland Yeager, *Experiences with Stopping Inflation*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1981.

representado por el tipo LIBOR del mercado de Londres o el tipo "prime" de los Estados Unidos, por un período de tres meses, al cabo de los cuales las fuerzas del mercado y el nuevo Banco Central determinarán los tipos que regirán.

Es sabido que en todos los países del mundo, la demanda de dinero, es decir el deseo realizado de los particulares de tener dinero, bien sea en sus bolsillos o en cajas fuertes, o en depósitos bancarios a la vista, tiene una correlación negativa con la tasa esperada de inflación.¹²³ Con los fuertes choques mencionados anteriormente en este ensayo, no cabe duda de que el público cambiará sus expectativas y creará en la estabilidad monetaria. En la medida en que esto ocurra, el mismo público querrá tener crecientes cantidades de M_1 (billetes más depósitos a la vista) a su disposición. Si en la actualidad M_1/PIB es sólo del 2,4 por ciento, cabe esperar, en consecuencia, que a los tres meses, M_1/PIB crezca al 6 por ciento y así sucesivamente hasta alcanzar después de que haya transcurrido el primer año sin inflación, un 15 por ciento, o sea, un nivel similar al que rige en la actualidad en los Estados Unidos.

No sólo la disminución esperada y real de la inflación, apoyándose ambas mutuamente, provocarán un drástico aumento de la demanda de dinero. Esta última es función inversa de los tipos nominales de interés. Al decrecer estos tipos del 1.500 por ciento anual al 14 por ciento, la demanda de dinero aumentará apreciablemente. Y por último, aunque no de menor importancia, la demanda de dinero depende positivamente del ingreso real, y como éste debe aumentar en nuestra propuesta, cabe confirmar la conclusión que al cabo de un año, M_1/PIB debiera ser de alrededor del 15 por ciento.

La disminución que postulo en el tipo de interés del 10 por ciento mensual real a sólo 10 por ciento anual real puede ser puesta en duda dada la experiencia habida con el freno a la hiperinflación de

¹²³ Eduardo R. Conesa, "Keynes vuelve por sus fueros", *Revista IDEA*, *op. cit.* Aquí se presenta una estimación econométrica de la función de demanda de dinero M/P para la Argentina que cumple todas las condiciones teóricas "a priori" de este tipo de funciones. La función es de la forma

$$M_1/P = -0.10 RP - 0.21 i + 0.96 Y + 0.71$$

(t = 2.34) (t = 2.86) (t = 6.1) (t = 1.25)

$$R^2 = 0.48$$

donde RP es la tasa de inflación e i , el tipo de interés. Ambas tienen signo negativo. El PIB real tiene signo positivo, como corresponde. En los tres casos los valores de t son altamente significativos.

otros países. Quizás el caso más famoso y más estudiado sea el de la inflación alemana de 1923. En el mes de noviembre de ese año la inflación llegó al 20 por ciento diario. Desde el 14 de noviembre al 20 de noviembre, el Gobierno produjo una devaluación nominal del 333 por ciento y real del 100 por ciento. Además, el Gobierno se prohibió a sí mismo la emisión de moneda para financiar sus gastos. A causa de la inercia inflacionaria inicial de los precios, se produjo una escasez de dinero, es decir una fuerte disminución de M , en términos reales, lo cual determinó tipos de interés del 150 por ciento mensual. Es cierto que la inflación se eliminó en el curso de un mes pero los tipos de interés continuaron altos por más de 6 meses.¹²⁴ La pregunta que surge es, en consecuencia, si el freno a la inflación requiere la vigencia de tipos de interés draconianos. En mi opinión ello no es así. Los tipos de interés en Alemania se mantuvieron elevados ante el gran aumento de la demanda de dinero (provocado por la nueva estabilidad de precios) y la escasez de su oferta, la que, aunque se carece de cifras, debió ser inferior al 1 por ciento del PIB en noviembre y diciembre de 1923. Los altos tipos de interés fueron el medio utilizado a fin de disminuir la demanda de dinero para que ella igualase a la exigua oferta monetaria existente. En realidad los altos tipos de interés tienen efectos ambivalentes, inflacionarios y deflacionarios, son inflacionarios en cuanto que hacen aumentar la velocidad de circulación del dinero y la demanda efectiva (MV de la ecuación cuantitativa). También son inflacionarios en cuanto que aumentan los costos financieros de las empresas y por esta vía empujan los precios hacia arriba.¹²⁵ Por otra parte, los altos tipos de interés son deflacionarios en cuanto que inducen a liquidar existencias, a despedir personal y porque provocan recesiones. La ciencia económica no ha dilucidado completamente la fuerza y la oportunidad en que estos efectos contradictorios tienen lugar, aunque generalmente se acepta que en el corto plazo prevalecen los efectos inflacionarios y en el más largo los deflacionarios.

¹²⁴ Rudiger Dornbusch, "Stopping Hyperinflation: Lessons from the German inflation experiences of the 1920's", trabajo mimeografiado en el Massachusetts Institute of Technology, mayo de 1985.

¹²⁵ Lance Taylor. "IS/LM in the Tropics: Diagramatics of the New Structuralist Macrocritique" en *Economic Stabilization in Developing Countries*. William R. Cline and Sidney Weintranb, editors. The Brooking Institution, Washington, D. C., 1981.

Por todo ello y por el costo social enorme e inútil de los tipos de interés altos, considero que éstos deberían situarse a no más de 4 puntos por encima del tipo internacional anual. El dinero salido del país sólo regresará si se inspira *confianza* y perspectivas de altos beneficios para inversiones en activos reales, no a causa de tipos de interés altos, antinaturales e insostenibles en el mercado interno, los que sólo generarán beneficios astronómicos a un pequeño número de personas "bien informadas" cercanas al Banco Central y al Gobierno, y que entonces pueden "entrar" y "salir" del mercado financiero en el momento oportuno, todo ello en detrimento de la gente que trabaja en el país.

La repatriación del capital argentino y el capital extranjero

Y aquí se enfrenta un problema: ¿cómo aumentar la oferta de dinero para igualarla a su mayor demanda, cinco o seis veces mayor (del 2,4 al 15 por ciento del PIB) cuando no se puede emitir dinero a favor del gobierno? La solución de este problema es en realidad muy obvia: con el tipo de cambio devaluado en términos reales en un 60 por ciento, y la nueva confianza creada por este plan económico, una parte del capital argentino emigrado comenzará a volver. Convertido a pesos ese capital tendrá un poder adquisitivo elevado en el mercado interno debido al tipo de cambio devaluado. La puesta en venta de más de 200 empresas de propiedad del Estado a bajos precios constituirá un acicate para el regreso de ese capital. Las nuevas oportunidades para invertir en la exportación de manufacturas será sin duda el incentivo más importante. Los tipos de interés pasivos anuales en el mercado financiero local serán tres o cuatro puntos más altos que en los mercados internacionales de capital. Otra razón más para traer dinero al país. La adquisición de tierras y propiedades volverá a ser atractiva para nacionales y extranjeros. La derogación del impuesto a la renta sobre los incrementos patrimoniales no justificados de las personas físicas y la misma acción con respecto al impuesto al patrimonio proporcionará un estímulo seguro en este contexto. Dede tenerse presente que no sólo el impuesto a los incrementos patrimoniales, es decir ganancia o réditos tal como está legislado en la Argentina, es una invitación para enviar el

capital al exterior. La forma más simple de evadir el mismo impuesto al patrimonio es contrayendo deudas legales en el exterior mediante el uso como contrapartida de activos financieros de salida ilegal no declarada que se colocan en las mismas instituciones extranjeras que otorgan los créditos.

Fuentes internacionales de indisputable seriedad ¹²⁶ estiman que el capital salido del país en el período 1978-1983 es equivalente a 27,6 billones de dólares. Estos cálculos se fundan en las cifras oficiales de la Balanza de Pagos:

Cuadro 10

ARGENTINA: FUGA DE CAPITALS, 1978-83

(En miles de millones de dólares)

FUENTES

Incremento Deuda Externa	36.3
Inversión extranjera	2.7
Utilización de Reservas	1.5
	<hr/>
	40.5

USOS

Déficit de la Balanza de Pagos en cuenta corriente	12.9
	<hr/>
Diferencia	27.6

¹²⁶ Morgan Guaranty Trust Co. of New York, *World Financial Markets*, febrero de 1985, p. 9. Ver Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1985*, Washington, D.C., p. 72, donde se da la cifra de 19 billones para el período 1979-82, también Rudiger Dornbusch dice: "En el caso de la Argentina, la deuda externa acumulada financió principalmente fugas de capitales, no déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos", "External Debts, Budget Deficits and Disequilibrium Exchange Rates", p. 227, en *International Debt and the Developing Countries*, editado por Gordon W Smith y John T. Cuddington. A World Bank Symposium, Banco Mundial, Washington, D.C., 1985. Se sigue que si el problema de la deuda externa argentina provino de la fuga provocada por la falta de confianza, la inflación, las expectativas de devaluación y la falta de crecimiento económico (contrapartida este último de la falta de altas tasas de retorno en inversiones reales) y el fuerte aliciente de la extremadamente errónea legislación fiscal, la solución al problema de la deuda debe provenir de un programa conómico que inspire confianza, modifique la legislación fiscal impulsora de la fuga de capitales, respete la propiedad, elimine las expectativas de devaluación e inflación y, además, genere expectativas de crecimiento económico, o sea de altas tasas de retorno para las inversiones reales.

Estos cálculos ultraconservadores no incluyen al capital salido del país con anterioridad a 1978 y en 1984-85. Evidentemente, tampoco toman en cuenta la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones. Sin embargo, deben sustraerse las adquisiciones de armamento y las importaciones de contrabando. El grueso, sin embargo, parece deberse a fugas de capitales que puede estimarse exceden de los 20 billones de dólares. De ellos unos 8,2 están depositados en bancos de los países industriales según las estadísticas financieras internacionales del FMI y otros 3 a 5 billones circulan en el país como billetes dólares verdes para transacciones. Ante un plan económico bien ejecutado debe esperarse que en el transcurso de un año, algo más de 3 mil millones de dólares, equivalentes al 7 por ciento del PIB al nuevo tipo de cambio, vuelvan al país y se cambien en el Banco Central por moneda estabilizada.¹²⁷ Esto proporcionará un aumento de la base monetaria más que suficiente para hacer frente a la demanda de dinero, M_1 , y a alcanzar el nivel $M_1/\text{PIB} = 15$ por ciento antes mencionado. Y aún no hemos tenido en cuenta las corrientes de capital extranjero que ingresarían al país, las que pueden ser sustanciales en un programa económico bien diseñado y puesto en práctica con firmeza, coraje y conocimiento. Demás está decir que con un sistema económico sin exenciones fiscales "ad hoc" y con las amplias garantías que la Constitución de 1853 concede al capital extranjero, la legislación especial sobre capitales extranjeros es la quinta rueda del carro y, por lo tanto, debe derogarse completamente. El capital extranjero debe tener las mismas garantías y tratamiento que el capital nacional excepto en el sector bancario y en los servicios públicos por el carácter monopólico u oligopólico que puedan tener las inversiones realizadas en estos sectores. En todo lo demás, la libertad y la competencia ofrecen las mejores garantías de control en beneficio del país.

¹²⁷ Leland Yeager, al referirse al caso de Austria en 1922 menciona que la tasa de crecimiento de la moneda en circulación, luego de haberse llevado a cabo el exitoso plan de estabilización de ese año fue del 247.6 por ciento anual. Este crecimiento monetario provino de la compra de divisas por parte del banco emisor y no fue inflacionario debido a la fuerte recuperación en la demanda por saldos de caja. Abundan ejemplos de este tipo en la historia económica mundial, Leland Yeager, *op. cit.*, p. 51.

El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa

Frecuentemente se critica injustamente al Fondo Monetario Internacional porque se aduce que las políticas que suele recomendar a los países en desarrollo generan efectos desfavorables en la distribución del ingreso, la ocupación y el crecimiento económico.¹²⁸ En mi opinión, quienes a veces deben ser criticados por poca imaginación son los funcionarios de algunos países. Dentro de este esquema de política económica, por ejemplo, cumplir con los requisitos del Fondo Monetario no tiene casi costo social: el mismo es prácticamente nulo. La razón técnica es obvia. Al Fondo Monetario le interesa fundamentalmente el ajuste de la balanza de pagos y para ello dispone de una antigua pero práctica y sencilla teoría monetaria de la balanza de pagos. A la teoría cuantitativa del dinero recordada antes, $MV = PQ$, se agrega una segunda ecuación tomada del balance del Banco Central¹²⁹ en el cual, mediante una identidad contable, el activo iguala al pasivo, es decir, las reservas internacionales más el crédito interno, ambos del activo, deben igualar la emisión monetaria, es decir el pasivo. Dicho de otra manera: $R + CI = M$. En este empeño el Fondo hace hincapié en el crédito interno, CI, abogando porque se restrinja el crédito al gobierno o los redescuentos a los bancos, en el entendimiento de que cualquier otro tipo de expansión de la emisión monetaria debe tener su contrapartida en el aumento de las reservas R, es decir, debe provenir de superávits de la Balanza de Pagos, que es precisamente el objetivo deseado. Para tener superávits en la balanza de pagos el instrumento clásico es la devaluación. Pero la devaluación implica normalmente disminuciones del salario real y recesión, razón por la cual los gobiernos son reacios a devaluar. Por ello no les queda más remedio que

¹²⁸ Una discusión muy completa de estos problemas puede verse en *IMF Conditionality*, editado por John Williamson, *op. cit.*

¹²⁹ Jacques Polak, "Monetary Analysis of Income Formation and Payment Problems", *IMF Staff Papers*, Vol. 6. November 1957.

reducir el CI ¹³⁰ es decir, principalmente el déficit fiscal que también es doloroso y recesivo. Por cualquiera de las dos razones, los países resisten las políticas patrocinadas por el FMI. Con nuestro programa económico de fuerte devaluación real del 60 por ciento acompañada de derechos de exportación y liberalización general de la economía, el crecimiento de las reservas del Banco Central está asegurado, lo mismo que la liquidez general para la actividad económica. La devaluación abre nuevas y enormes posibilidades de ganancias a la industria eficiente, y al agro en la exportación de soja. Los derechos de exportación ayudan considerablemente a reducir el déficit fiscal, aunque los mismos no disculpan una inexorable reducción del gasto público. Esta disminución, sin embargo, no debe ser dolorosa porque se ejecutaría en una economía en plena expansión, capaz de reabsorber el exceso de empleo público.¹³¹

El salario real no bajará ¹³² porque los derechos de exportación aumentados impedirán que suban los precios de los alimentos en el mercado interno. La optimización del sistema de precios asegura que la economía salga de la recesión, del desempleo, del bajo uso de la capacidad instalada y llegue a la frontera de sus posibilidades de producción.¹³³ El tipo de cambio muy devaluado es inobjetable téc-

¹³⁰ William R. Cline, "Economic Stabilization in Developing Countries Theory and Stylized Facts", Capítulo 9 del libro *IMF Conditionality*, editado por John Williamson, ya citado.

¹³¹ Sin embargo, la devaluación hace aumentar la carga de los intereses para servir la deuda pública externa en el presupuesto nacional. Al respecto dicen dos autores de reconocido prestigio: "Los gobiernos deben reconocer que los pagos de intereses a extranjeros no estimulan la economía local. En consecuencia, el interés de la deuda externa debe tratarse en forma diferente de los gastos del gobierno normales". Richard N. Cooper y Jeffrey D. Sachs, "Borrowing Abroad: The Debtor's Perspective" en *International Debt and the Developing Countries*, editado por Gordon W. Smith y John T. Cuddington, *op. cit.* Sobre este punto ver mi artículo publicado en el diario *Ambito Financiero*, del 27 de junio de 1980, *op. cit.*

¹³² William Cline, *op. cit.*, p. 181 dice: "Las disminuciones draconianas de los salarios reales no son necesariamente indispensables para la estabilización externa y la teoría económica no proporciona una justificación automática de las grandes rebajas de salarios reales observados a menudo como parte de los esfuerzos de estabilización más conservadores políticamente."

¹³³ En otras palabras se expande el PIB (=Y). Teniendo en cuenta la conocida identidad, $Y = C + I + G + X - M$ donde, C = consumo, I = inversión, G = gastos del Gobierno, X = exportaciones y M = importaciones. La balanza de pagos es aproximada por $X - M = Y - C - I - G$. Para agrandar

nicamente por el peso de la deuda externa que debe pagarse y porque, además, es la contrapartida de los elevados derechos de exportación tradicional. Debe recordarse que desde el punto de vista estrictamente legal, los derechos de exportación agrícola están autorizados por el Tratado del GATT. Este programa económico, en definitiva, transforma el peso de la deuda: en lugar de hundir a la economía del país, la deuda se convierte en palanca del desarrollo nacional. En pocos años las exportaciones no tradicionales, creciendo al 30 o 40 por ciento anual en términos reales, superarán a las tradicionales. La solvencia del país podrá demostrarse fácilmente con los ponderables modelos "estándares mínimos revisados" del Banco Mundial. El país tendrá nuevos ofrecimientos de crédito a más bajos tipos de interés por parte de la banca privada y el problema de la deuda se disolverá en poco tiempo. Debe tenerse presente que al fin de cuentas, la deuda externa neta de la Argentina, en el peor de los casos, es de sólo 27 mil millones de dólares, es decir, 47 mil millones menos 20 mil millones de activos argentinos en el exterior. No se trata de un problema de deuda, es un problema de confianza, de idoneidad del gobierno y de buena administración de los recursos del país.

el superávit comercial que propiciamos se hace algebraicamente necesario expandir Y y reducir G . Además, cuanto mayor sea el regreso del capital salido menor tendrá que ser la reducción de la absorción, es decir $C + I + G$.

Capítulo VI

EL DESARROLLO A LARGO PLAZO, EL PLANEAMIENTO Y LA INTEGRACION LATINOMERICANA

La distorsión natural y su solución

En el Capítulo III hemos explorado las razones que dan Anne Krueger, Jagdish Baghwati y otros autores para explicar la superioridad de las estrategias de desarrollo que están basadas en la exportación de manufacturas sobre aquéllas que cierran las puertas de las economías para entonces dedicarse a sustituir importaciones. Básicamente, entre todas las razones que estos autores dan, tres emergen claramente como principales. Ellas consisten, *primero*, en que la exportación de manufacturas permite aprovechar las economías de escala con la consiguiente reducción de costos unitarios; *segundo*, en que los países exportadores de manufacturas no están sujetos a la limitación externa al crecimiento que les impone la secuencia de "pare y siga", a que da lugar la escasez de divisas, y *tercero* en que las estrategias de crecimiento hacia afuera, al descansar sobre el sistema de precios mundiales, no están sujetas a las distorsiones y desequilibrios a que dan lugar los esquemas de sustitución de importaciones. Considero que estos razonamientos son muy válidos, pero hay una razón adicional que le imparte gran superioridad a las es-

trategias de desarrollo hacia afuera con un tipo de cambio adecuadamente devaluado con el fin de impulsar la exportación de manufacturas.

Supongamos por un momento que la economía de un país en desarrollo como la Argentina de 1930 liberaliza su mercado interno y mantiene una protección alta y uniforme para sus manufacturas. En estas condiciones, la ley de la oferta y la demanda inducirá a que se elijan primero las industrias de bienes de consumo, puesto que existe una demanda para la producción de las mismas. La demanda de bienes intermedios y de capital es derivada, puesto que la misma tiene la necesidad de que previamente se haya establecido la industria de bienes de consumo. Esta prioridad de los bienes de consumo trae consigo un problema para el desarrollo. El problema consiste en que la fuente del desarrollo económico moderno está en el crecimiento de la productividad, en el llamado desarrollo tecnológico, y éste ocurre principalmente en la industria de bienes de capital, que es una industria de ingeniería. Esta industria emplea mano de obra altamente calificada, y al mismo tiempo entrena a sus colaboradores y crea las oportunidades para que se hagan inventos, se introduzcan innovaciones y para que se adapte la tecnología extranjera a la dotación local de factores y precios relativos. Por ello las economías en desarrollo libres en lo interno y proteccionistas con respecto al exterior, están condenadas al crecimiento lento por su inmanente tendencia a conceder un alto orden de prelación a la producción de bienes de consumo y a importar los bienes de capital. En el artículo, frecuentemente citado a lo largo de este libro "Teoría Económica y Sustitución de Importaciones", hemos desarrollado extensamente este punto y no repetiremos nuestra argumentación aquí. Lo que sí interesa señalar es que con un tipo de cambio adecuadamente devaluado para la exportación de manufacturas, las industrias de bienes intermedios y de capital no estarán constreñidas por la existencia o el tamaño de la demanda interna. Por el contrario, ellas pueden exportar bienes de capital. Ello es muy conveniente por dos razones. La primera es que el costo del salario de un ingeniero en la Argentina puede ser de 1.000 dólares por mes pero en los Estados Unidos a ese mismo ingeniero tiene que pagársele 5.000. La diferencia de productividad de ambos no justifica la tremenda diferencia salarial. Por otra parte, es un hecho que casi todos los países del mundo imponen bajos aranceles de importación a los bienes de capital, lo cual facilita su comercialización internacional.

El único punto en contra de la exportación de bienes de capital

reside en la necesidad de ofrecer financiamiento a largo plazo. El problema es solucionable, sin embargo. Con una buena política financiera interna y externa la Argentina estará en excelente posición para formar consorcios bancarios internacionales para la financiación de sus exportaciones de bienes de capital en el exterior. La utilización del sistema mundial de precios, hecha posible por un tipo de cambio fuertemente devaluado para la exportación de manufacturas, eliminará la discriminación y distorsión "natural" en contra de la industria de bienes de capital, y por esta vía abriría las puertas al desarrollo tecnológico, verdadera llave del crecimiento económico moderno.¹³⁴

La función del planeamiento económico

En una economía en desarrollo cerrada o semicerrada el planeamiento tiene una función muy útil que cumplir. En el caso de grandes inversiones para la producción industrial con economías de escala y externas el sistema de precios de mercado no funciona bien para indicar cuáles son las inversiones favorables y hacer cálculos de costo beneficio correctos desde el punto de vista social.¹³⁵ Y la razón es obvia: los precios vigentes son una guía muy débil para las grandes inversiones, pues una vez efectuadas éstas, los precios deben cambiar debido a que dichas inversiones constituyen una proporción grande de la actividad sectorial. Se trata de monopolios y, desde el punto de vista social, los precios óptimos son los precios de competencia perfecta. A causa de esta falencia del sistema de precios en una economía cerrada pequeña el planeamiento econó-

¹³⁴ Robert M. Solow, "Investment and Technical Progress", reproducido en Stiglitz y Usawa, *Readings in Modern Theories of Economic Growth*, MIT Press, 1962. Edmund Phelps, "The new view on investment", reproducido en la obra citada precedentemente.

¹³⁵ Tibor Scitovsky, "Two Concepts of External Economies", *Journal of Political Economy*, 1954. Reproducido en *The Economics of Underdevelopment*, S. N. Agarwala y Singh S. P. Editores, Oxford University Press, Londres, 1964.

mico tiene una función muy útil que cumplir para suplir dicha falencia.

Por el contrario, en un sistema económico abierto, con tipo de cambio muy devaluado, como el que se propicia en estas páginas, los precios relativos internos del sector industrial son iguales a los precios relativos industriales del mercado mundial. Las distorsiones serían escasas. Los precios de mercado serían adecuados para ser utilizados en las decisiones de inversión. En estas condiciones una oficina de planificación podría considerarse un mecanismo inútil. No es así sin embargo, pues todavía quedan cuantiosas inversiones en el sector de los servicios públicos que necesitarán coordinación con la actividad económica general del país. Las actividades del propio Estado en los sectores que deben quedar bajo su jurisdicción, también necesitan del planeamiento. Tales son los casos de defensa nacional, seguridad interior, administración de justicia, educación y seguridad social, por estar así previsto en la Constitución del país. Por ello, un Consejo Nacional de Desarrollo compuesto por pocos profesionales, pero de muy alto nivel, llenaría un vacío importante.

Además, la estrategia del desarrollo nacional debe modificarse en vista de las circunstancias cambiantes del desarrollo tecnológico mundial, de la situación cambiante de los mercados financieros internacionales, y de las modificaciones del marco legal y económico en que se desarrolla el comercio internacional. Este grupo altamente calificado de profesionales debe retransmitir las señales internacionales recibidas y discutir con los empresarios dirigentes y con el sector público las respuestas a dar a una situación económica, tecnológica y de política internacional que se caracterizará por su fluidez y su evolución permanente. La Argentina, quizás por el idioma español, por su gran distancia de los grandes centros mundiales de poder económico y político, tiende a provincializarse, a olvidarse del panorama mundial y a vivir en función de pequeños problemas de política interna, a menudo mal planteados. El Consejo Nacional de Desarrollo u Oficina Nacional de Planificación, o como se lo llame, tiene que tener entre sus funciones esenciales la de ser una torre de observación del más alto nivel intelectual de lo que pasa en el mundo para obtener conclusiones sobre estos hechos para la política económica del país y proponer las medidas consiguientes.

Existe disponible en la actualidad una tecnología sobre modelos que pueden ser utilizados con gran facilidad en computadoras, ya se

trate de macroeconómicos¹³⁶ o modelos de equilibrio general¹³⁷ que permiten plantear gran cantidad de problemas económicos sobre bases cuantitativas científicas. Aunque las conclusiones que se obtienen mediante el uso de estos modelos están implícitas en las hipótesis matemáticas o de hecho de los mismos, no cabe duda de que la discusión técnica de los problemas, como por ejemplo, el del impacto en la economía nacional de un país dado de una caída en la tasa de crecimiento de los países de la OECD, o de una caída de dos puntos en el tipo de interés para prestatarios de primera en los Estados Unidos, o de temas similares, se vería grandemente estimulada por la disponibilidad en el país de modelos macroeconómicos y de equilibrio general. Además, estos modelos utilizados juntamente con los que existen en los países desarrollados, permitirían un manejo más preciso y tecnocrático de la economía argentina. Ello es imprescindible porque la Argentina debe recuperar el tiempo perdido en el transcurso de las últimas cuatro décadas.

La oposición que a veces se encuentra a un planeamiento científico de parte de algunas manifestaciones del liberalismo y el desarrollismo a ultranza son injustas y obsoletas. En efecto, el sistema de precios y la competencia funcionan mejor en economías que tiene altas tasas de desarrollo. Un sistema de precios bien estructurado favorece al desarrollo y una alta tasa de crecimiento, a su vez, favorece la mejor operación del sistema de precios. A pesar de las confusiones existentes en nuestro país, en la práctica de otros países existe un apoyo total recíproco entre aumentar en grado máximo la tasa de desarrollo y el uso del sistema de precios. Este último no funciona bien cuando las economías obtienen tasas bajas de desarrollo, puesto que "las economías son como las bicicletas",¹³⁸ cuanto más rápidamente caminan, mejor pueden mantener su equilibrio. No hay

¹³⁶ A la cabeza en la técnica de la construcción de modelos macroeconómicos para países en desarrollo está la Universidad de Pennsylvania, E.U.A., bajo la dirección del ganador del Premio Nobel de Economía, Prof. Lawrence R. Klein y de economistas de renombre tales como Gerard Adams y Jerry Behrman.

¹³⁷ La institución con más experiencia en la construcción de modelos de equilibrio general susceptibles de ser computados para países en desarrollo es el Banco Mundial. Véase, por ejemplo, Dervis, De Melo y Robinson, *General Equilibrium Models for Development Policies*, Cambridge University Press, BIRF, Washington, D. C., 1982. Ver también a Alan Gelb, "Adjustment to windfall gains: A comparative analysis of oil exporting countries", BIRF, 1984.

¹³⁸ Robert Reich, "Making Industrial Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 60 (4) 1982, p. 852-881.

contradicción alguna entre la necesidad de utilizar el sistema de precios como motor del desarrollo y al mismo tiempo utilizar un sistema de planeamiento para ayudar a que el sistema de precios funcione mejor. Tampoco hay contradicción entre el planeamiento económico y la filosofía económica de nuestra Constitución, inspirada, según Alberdi, en *La Riqueza de las Naciones* de Adam Smith. Escribió este autor hace más de doscientos años en un párrafo famoso:

“El soberano tiene solamente tres deberes que atender, tres deberes de gran importancia, ciertamente, pero claros e inteligibles para el entendimiento común: primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; el segundo, el deber de proteger, tanto como sea posible, a cada miembro de la sociedad de la injusticia y de la opresión de cualquier otro miembro de ella, o el deber de establecer una exacta administración de justicia; y tercero, el deber de levantar y mantener ciertos trabajos públicos y ciertas instituciones públicas, que nunca sería del interés de un individuo, o de un pequeño número de individuos mantener, porque los beneficios obtenidos nunca podrían pagarle los costos a un individuo o a un pequeño núcleo de individuos, aunque frecuentemente se pagarían dichos costos con creces a una gran sociedad.”¹³⁹

Es claro que según el párrafo anterior tomado del padre de la economía política, es indirectamente, por la vía de Alberdi, inspirador de nuestra Constitución, en aquellos sectores donde existen economías externas, el Estado debe intervenir siempre que los beneficios sean mayores que los costos. ¿Quién deberá hacer ese tipo de análisis de costo-beneficio para la sociedad en su conjunto? Obviamente el organismo de planeamiento, el que entonces está incorporado implícitamente en la teoría económica de nuestra Constitución Nacional.

El diseño de un sistema económico para el futuro

La gran cantidad de medidas de política económica sugeridas en los Capítulos III, IV y V de este estudio forman un todo coherente que sólo puede aplicarse en forma simultánea. Cualquier ca-

¹³⁹ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, op. cit., p. 311.

rencia puede hacer que el sistema no funcione. Por ejemplo: los actos de congelar precios y salarios reduciendo a cero el déficit fiscal, aunque en principio son medidas adecuadas, las mismas no son suficientes para promover el desarrollo, la inversión y la confianza. Se corre el riesgo de que un edificio construido sobre cimientos artificiales y endebles se desmorone al primer temblor. No solamente las medidas que mencionamos deben ser puestas *todas* ellas en vigor y al *unísono*, sino que también tales medidas deben estar acompañadas del diseño de un sistema económico para el largo plazo que hace necesaria una legislación nueva que consolide el seguro éxito inicial de un plan como el que proponemos.¹⁴⁰ A título de ejemplo, se necesitan leyes constitucionales en los siguientes sectores:

- En el sector financiero, una legislación de Banca Central Nacional, pero no estatal, que independice totalmente a esta Banca del Gobierno y que tenga en cuenta, además, las disposiciones de la Constitución Nacional sobre el tipo de cambio y sus implicaciones para la política monetaria. Además de una nueva legislación bancaria fundada en principios clásicos de banca.
- En el sector industrial, se hace necesario legislar sobre la garantía de una elevada paridad cambiaria para exportar, así como también de un sistema de aranceles aduaneros uniformes y bajos de importación. Las excepciones al arancel uniforme, por contrariar los artículos 16 y 67, inciso 1º, de la Constitución Nacional, deberán estar sujetas a un proceso restrictivo y contradictorio que justifique, caso por caso, las razones de interés general que existan para dejar de lado, en situaciones muy especiales, el principio sagrado de la igualdad como base del impuesto y de las cargas públicas. También deberá organizarse un sistema legal para el reparto del costo social de la apertura de nuevos mercados para las exportaciones industriales, otro para la financiación de las

¹⁴⁰ Sobre la base de la Constitución Argentina de 1853, el pensamiento de Alberdi, Adam Smith y la moderna teoría económica, puede desarrollarse un sistema legal argentino no sólo justo, sino consistente con las necesidades del desarrollo. El derecho moderno avanza siguiendo a la economía moderna, ver por, ejemplo, Richard Posner, *The Economic Analysis of Law*, 2ª edición, Little Brown and Co., Boston y Toronto, 1977, y *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y Londres, Inglaterra 1981.

ventas de bienes de capital en los mercados internacional e interno, y un tercero para la captación del avance tecnológico mundial.

- En el sector agropecuario, la legislación debe favorecer la captación de las tecnologías más avanzadas de otros países y su adaptación al medio y las condiciones de producción locales. Debe organizarse un sistema de grupos de presión privados para que la Argentina pueda ejercer su influencia con eficacia a favor de la derogación del sistema proteccionista que rige el comercio mundial de productos agrícolas. De esta forma, para el año 2000 quizá la Argentina pueda volver a un sistema económico sin derechos de exportación significativos, como el de 1900.
- En los sectores de energía y transportes debe regularse minuciosamente por ley lo relativo a objetivos, tarifas y control, así como la financiación y la coordinación de las inversiones por parte de las nuevas grandes empresas privadas populares a establecerse en reemplazo de las actuales empresas estatales.
- El sistema educativo argentino debe ser la gran prioridad porque en definitiva el éxito del desarrollo y la misma existencia del país dependen de la eficiencia del sistema educativo. Este debe fundarse en la más absoluta garantía de la igualdad de oportunidades, sin distinción de clases sociales, y sobre la base del *mérito*, de manera tal que el sistema educativo sea el tamiz que permita poner en operación simultánea a la igualdad y al principio de la "idoneidad" como condición para el acceso a la función pública que ordena el Art. 16 de la Constitución Nacional, y, además, que permita al país seleccionar a sus mejores ciudadanos como líderes.
- En el sector de la seguridad social, el mantenimiento, perfeccionamiento, racionalización y financiamiento del sistema, debe legislarse de manera tal de favorecer el ahorro individual y la mejor distribución del ingreso nacional a favor de los trabajadores.

Cómo preparar un plan de desarrollo

El principal beneficio de un plan de desarrollo consiste en provocar una discusión sustantiva entre los dirigentes del país acerca de sus objetivos, de su futuro, de los problemas que se enfrentan y de las políticas necesarias para superarlos. La mejor forma de hacerlo es encargando por contrato a distintos especialistas nacionales, pero de nivel internacional, la preparación de diagnósticos y perspectivas de los principales sectores de la economía nacional, a saber:

- Sector financiero.
- Sector agropecuario y de exportación de productos agropecuarios.
- Sector industrial y de exportación de productos manufacturados.
- Sector energía: objetivos, tarifas, control y financiamiento de las inversiones.
- Sector transporte: objetivos, tarifas, control y financiamiento de las inversiones.
- Sector educación: mejoramiento de la calidad y relevancia de la educación para el mercado de trabajo. La educación como tamiz democrático para líderes.
- Sector salud: la función de los distintos niveles del Estado —provincial, municipal y nacional— en su atención. Problemas de financiamiento.
- Desarrollo Regional: su equilibrio dentro de la nueva política económica.
- Sector Seguridad Social: ahorro, financiamiento, racionalización e igualdad.

Estos diagnósticos, orientados hacia los problemas y no hacia la historia y a la descripción, deberán encargarse a dos o tres per-

sonalidades dentro de cada sector de manera que el país pueda contar con puntos de vista opuestos que luego permitan una mejor confrontación de ideas y su profundización.

En forma paralela a los informes sectoriales debe prepararse la programación macroeconómica. En la actualidad y desde hace más de 10 años con los modelos "estándar mínimos revisados" del Banco Mundial¹⁴¹ se pueden realizar distintas proyecciones del Producto Interno Bruto y de las principales variables macroeconómicas en menos de una semana. Es una tarea bastante sencilla. Mucho más compleja, pero igualmente conveniente, es la tarea de construir y adoptar en forma utilizable, modelos macroeconómicos para simular movimientos de las distintas variables de control de la economía argentina y sus efectos en el comportamiento de las demás variables macroeconómicas. Además, recientemente se han construido modelos computables de equilibrio general que permiten obtener respuestas aproximadas a problemas de largo plazo tales como qué efectos tendría la modificación de los aranceles de importación, los derechos de exportación, el tipo de cambio, los salarios reales, y así sucesivamente. La construcción y calibración de modelos macroeconómicos y de equilibrio general computable, de acuerdo con el nivel alcanzado por esa ciencia en la actualidad, puede llevar más de un año. Por consiguiente, no debe demorarse la preparación del plan nacional de desarrollo hasta tanto se cuente con estos modelos de análisis. Por otra parte, nunca debe perderse de vista la necesidad de no aceptar las conclusiones de ningún modelo sin un sentido crítico. Constituyen un modo más sofisticado de razonar en economía, pero no sustituyen al sentido común del estadista y del economista.

El plan nacional de desarrollo se limitará a ensamblar en un conjunto coherente los problemas, las políticas y perspectivas aportados por los distintos informes sectoriales una vez discutidos, depurados y compatibilizados con las proyecciones macroeconómicas globales, entre las cuales cabe mencionar:

- La tasa de crecimiento del PIB.
- La tasa de crecimiento de los sectores que componen el PIB de manera consistente con la tasa global.
- La tasa de crecimiento de las exportaciones tradicionales.

¹⁴¹ Constituye una negligencia lamentable que este tipo de modelos sencillos y útiles de planeamiento no estén difundidos y en manos de organismos tales como la Secretaría de Planeamiento y el Banco Central desde hace 10 años, por lo menos.

- La tasa de crecimiento de las exportaciones no tradicionales.
- La tasa de crecimiento de las importaciones.
- La tasa de crecimiento de la inversión.
- La tasa de crecimiento o de disminución de la deuda externa.

Con todo ello, el país contará con un punto de referencia para medir la eficiencia de la conducción de los asuntos económicos y para juzgar objetivamente el éxito o fracaso de la gestión. Demás está decir que será necesario actualizar todos los años este plan económico de largo plazo.

La Argentina frente a la integración latinoamericana

La integración latinoamericana es un tema que en abstracto atrae un apoyo entusiasta en casi todos los países de la región. En las reuniones en las que se discuten temas relativos a la integración, los políticos y los economistas hacen uso de su lenguaje más florido y sentido para destacar el criterio integracionista de próceres nuestros como Bolívar y San Martín. Sin embargo, en el momento de adoptar compromisos concretos, el entusiasmo en abstracto retrocede, haciéndose entonces muy difícil para los países concertar compromisos serios.¹⁴² A mi juicio, esta dicotomía entre la declamación y la obligación se debe a que por una parte los líderes latinoamericanos sienten a la integración como un mandato histórico, pero al mismo tiempo los países individualmente son sumamente celosos de los beneficios o costos mayores o menores que cada país socio puede obtener del proceso de integración, existiendo el temor de que estemos ante un juego de suma cero, es decir, ante un esquema en el cual las ganancias de un país sean inevitablemente pérdidas para otro. Si el sistema de integración está técnicamente mal diseñado, no cabe duda de que puede convertirse en un juego de suma cero. Pero si está correctamente articulado, está fuera de discusión que debe ser un jue-

¹⁴² Para una visión actualizada de los problemas de la integración latinoamericana ver Eduardo R. Conesa, "Estrategias y políticas para la integración latinoamericana", *Integración Latinoamericana*, N° 91, junio de 1984.

go de suma positiva, donde todos pueden y deben ganar. Los países aceptan de hecho la integración mientras exporten más de lo que importan del esquema de integración, o al menos, mientras su aumento en las importaciones del esquema, esté compensado por un aumento en sus exportaciones al mismo. Ningún país latinoamericano desea tener déficits comerciales con sus vecinos. La integración sí, pero sin déficit. Puede cuestionarse la racionalidad económica de esta postura, pero es una realidad insoslayable. La solución del problema de la integración latinoamericana consiste, en consecuencia, en encontrar fórmulas que permitan expandir el comercio recíproco y la competencia, pero sujetas a la restricción de que no deben existir déficits comerciales importantes en ese comercio. Algunos países ponen una restricción adicional. No debe haber déficit en el comercio de manufacturas.

Otros obstáculos que enfrenta la integración son: *primero*, tipos de cambio reales que fluctúan erráticamente entre nuestros países haciendo sumamente riesgosa para los empresarios individuales la apertura recíproca de los mercados; *segundo*, la tendencia crónica al déficit comercial por parte de los países de menor desarrollo económico relativo y, *tercero*, la circunstancia de que la integración se intenta simultáneamente con muchos países a la vez, y basta la oposición de uno solo ante una propuesta importante, para vetar todo progreso. Para sortear los cuatro inconvenientes en forma simultánea se ha propuesto un mecanismo equilibrador del comercio para dos o más países que deseen integrarse económicamente.¹⁴³ No es ahora el momento de entrar en él, pues los detalles del mismo se dan en el artículo citado pero debe mencionarse que es técnicamente posible abrir recíprocamente los mercados y, mediante el mecanismo equilibrador propuesto, superar el problema de los tipos de cambio recíprocos fluctuando erráticamente, así como la tendencia al déficit comercial creciente de los países de menor desarrollo económico relativo. La apertura recíproca de los mercados de dos o más países con mecanismo equilibrador es una modalidad de integración que encuadra perfectamente dentro del Tratado de la ALADI de 1980 con el nombre de "acciones de alcance parcial". La Argentina debería tomar el liderazgo y firmar acuerdos de este tipo con sus países vecinos y con el Perú en la certeza de que en vista del éxito de

¹⁴³ Eduardo R. Conesa, "Un mecanismo de mercado equilibrador del comercio entre países que desean integrarse económicamente", *Integración Latinoamericana*, N° 82, Agosto, 1983.

esta forma flexible de integración económica, más y más países latinoamericanos querrán sumarse a los esfuerzos integracionistas. Es necesario sin embargo, disipar temores y demostrar en la práctica la validez del modelo: la integración económica latinoamericana no es un juego de suma cero, sino una forma de desarrollar las economías de los países de la región al unísono.

La devaluación manufacturera y la integración latinoamericana

El tema central de estas páginas ha sido la propuesta de restauración del sistema económico de la Constitución, de manera que sea consistente con el desarrollo del país. Esta restauración con desarrollo es imposible a menos que se proceda en líneas generales como aquí se señala. Todavía queda por profundizar sin embargo, la conexión entre la propuesta de este libro para la Argentina y la integración latinoamericana.

Uno de los pilares básicos de esta propuesta es la devaluación para impulsar la exportación de manufacturas. ¿Pero a quién y a dónde? La respuesta es, el resto del mundo, a los países industrializados y especialmente a América latina. La devaluación manufacturera abarata nuestras exportaciones no tradicionales en los mercados mundiales y encarece todas nuestras importaciones en el mercado nacional. Pareciera que estamos en presencia de una propuesta nacionalista y anti-integracionista. Todo lo contrario. El Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL) ha estado predicando por un nuevo enfoque de la integración latinoamericana fundado en tarifas óptimas de importación y/o exportación, puesto que la mayoría de los países de la región padece de la "enfermedad española" de 1600, es decir la sobrevaloración cambiaria crónica proveniente de la producción a bajos costos de un recurso natural abundante que en el caso de España fue el oro y la plata de nuestras minas; en el caso de la Argentina, es la carne vacuna y los granos; el caso de Brasil y Colombia, el café, otros cultivos y minerales; en el caso de Chile, el cobre; en el de Bolivia, el estaño, en el de México y Venezuela, el petróleo; en el caso de Centroamérica, el banano y otros

productos tropicales. Es por ello que la devaluación manufacturera puede racionalizarse económicamente, no sólo en la Argentina, sino también para casi toda latinoamérica. El Brasil en realidad ya la llevó a cabo, como surge del Cuadro 2 y la Gráfica 4. De allí que si todos los países latinoamericanos procedieran del mismo modo devaluando sus monedas y compensando con derechos óptimos a la exportación de productos con demanda mundial inelástica, *se encarecerían las importaciones del resto del mundo, pero no las latinoamericanas. Es decir, los precios relativos de las importaciones provenientes de América latina se reducirían "vis a vis" los de las importaciones del resto del mundo.* Por ello, si la devaluación manufacturera se adopta en forma coordinada en toda la región, o en algunos países de ella, equivaldría a una preferencia arancelaria considerable para los países participantes entre sí, que favorecería enormemente al comercio recíproco. Es más, se considera que con el sistema de exenciones arancelarias "ad hoc" existente en la región, donde alrededor del cincuenta por ciento de las mercaderías que ingresan a nuestros países provenientes del resto del mundo no pagan derecho de importación, no hay forma práctica de crear una preferencia regional que favorezca la integración, sino mediante devaluaciones compensadas con derechos óptimos de exportación a los productos primarios. Ello favorecería no sólo al comercio recíproco, sino también el ahorro de divisas duras para pagar la deuda externa, debido a que se importaría más de América latina y menos del resto del mundo y dichas importaciones regionales se verían compensadas con mayores exportaciones intrarregionales, hechas posibles por la capacidad instalada ociosa existente en la región debido a la falta de demanda, inducida a su vez por la recesión económica vigente, necesaria a su turno para reducir importaciones del resto del mundo, ahorrar divisas y pagar la deuda.

En fin, los múltiples efectos macroeconómicos beneficiosos del enfoque propuesto han sido discutidos ampliamente en este libro para el caso argentino. Por supuesto, cada país tiene recursos e instituciones propias que habría que estudiar cuidadosamente para adaptar esta visión del desarrollo a las necesidades específicas de cada nación. Debe quedar claro, sin embargo, que este enfoque de la política económica latinoamericana tendría consecuencias colosales sobre el crecimiento y la integración de la región, si fuera comprendido en sus implicaciones profundas, y luego implementado por nuestros hombres de gobierno.

Capítulo VII

COMPARACION SUMARIA DE ESTAS BASES CON EL PLAN AUSTRAL Y OTROS ESQUEMAS DE POLITICA ECONOMICA APLICADOS EN LA ARGENTINA

Introducción

Luego de terminado este libro el editor sugirió que agregara un capítulo como el presente. Considero que es una excelente idea pues agudizará el mensaje de estas Bases y ayudará al lector a juzgarlas en función de su propia percepción del Plan Austral y de otros tres planes económicos anteriores ensayados en la Argentina los que, por tener aristas definidas se prestan a una fácil comparación sumaria. Estos son el Plan de 1967-69, el Plan de 1973-74 y el Plan de 1976-80.

El Plan Austral

El Plan Austral preparado por el equipo de técnicos encabezados por el Dr. Juan Sourrouille, instalado en la cúspide del poder económico desde febrero de 1985, representa una enérgica reac-

ción contra el "gradualismo" adoptado por las autoridades constitucionales para luchar contra la inflación desde el 10 de diciembre de 1983 hasta el 14 de junio de 1985. El Plan Austral trajo un tratamiento antiinflacionario de "shock" actuando simultáneamente en seis frentes distintos a saber:

- a) Un ataque frontal y *directo* mediante una congelación de precios y salarios por un tiempo indefinido utilizando como base legal la ley de abastecimiento del año 1974. Se exceptuó de esta congelación a los bienes y servicios de oferta estacional como las frutas y las hortalizas.
- b) Reducción a cero del déficit fiscal mediante un drástico aumento de impuestos y una reducción de gastos. Por primera vez en muchos años se acató la disposición constitucional según la cual el gobierno federal debe financiarse mediante operaciones de crédito genuino, y no mediante emisión monetaria. El déficit, a financiarse genuinamente mediante aportes del FMI y bancos del exterior, se redujo al 2.5 por ciento del PIB en el segundo semestre de 1985, comparado con un déficit del 10 por ciento en el primer semestre del año y otro del 12 por ciento en 1984. La reducción del déficit se logró mediante incrementos de las tarifas de los servicios públicos y en los impuestos, incluyendo en éstos a un empréstito forzoso, y mediante una fuerte contracción de gastos y de los salarios reales de la administración pública.
- c) La autoprohibición del Poder Ejecutivo de recurrir al Banco Central para financiarse mediante la emisión monetaria pues, como se dijo antes, el déficit remanente del 2.5 por ciento no es tal, dado que se financia con recursos genuinos del exterior.
- d) Fijación por decreto del tipo de cambio atado al dólar en el valor 1 dólar = 0.80 de Austral. Este valor representa una paridad real equivalente aproximadamente a las de 1960 y 1970 (ver al respecto el Cuadro 2 y la Gráfica 4).
- e) Fijación de altas tasas de interés que, "ex post", brindaron un retorno real del orden del 30 por ciento anual real al capital financiero local.
- f) Reforma monetaria por decreto mediante la cual se cambió la denominación de la moneda, que en lugar de llamarse peso, pasó a llamarse "Austral", quitándosele tres ceros.

- g) Alteración por decreto del Poder Ejecutivo a favor de los deudores de los contratos vigentes pactados libremente entre las partes. Los contratos a plazo que estaban estipulados en pesos corrientes llevaban implícitamente, dentro de los precios estipulados, a la tasa esperada de inflación. La quita de dicha tasa esperada se llamó "desagio".

Comparación del Plan Austral con las Bases

Existe una similitud en el enfoque por cuanto ambos están fundados en un tratamiento de "shock" y en un optimismo esencial en cuanto a la potencia de la política fiscal y la necesidad de un ataque directo a la inflación inercial por la vía de la congelación de precios y salarios. Concretamente, las medidas enumeradas bajo las letras a), b) y c) del párrafo anterior, esto es, congelación de precios y salarios, equilibrio presupuestario y prohibición de emitir moneda para financiar al gobierno, coinciden casi exactamente con las propuestas de estas Bases. Sin embargo, puede visualizarse de entrada una diferencia fundamental. El Plan Austral es sólo un plan de estabilización de corto plazo. Las Bases constituyen un plan de estabilización con desarrollo y cruciales reformas institucionales para el corto, medio y largo plazo. Surge así una larga lista de diferencias de cuyo análisis el lector quedará convencido de la distancia existente entre los dos enfoques. Enumeraremos en forma sintética las diferencias comenzando por las más importantes:

- a) El Plan Austral retomó prácticamente el tipo de cambio real histórico correspondiente a los años 1960 y 1970. En cambio, las Bases preconizan un tipo de cambio real que está un 60 por ciento por encima del tipo de cambio histórico correspondiente a 1960 y 1970.
- b) El Plan Austral determina tasas de interés del orden del 60 por ciento anual para las inversiones que parten de dólares y se colocan en el mercado local en australes, en tanto que las Bases abogan por una reducción de la tasa de interés a no más del 14 por ciento anual, levemente superiores a las tasas de interés internacionales.

- c) Los indicios apuntan a que el Plan Austral, según declaraciones oficiales del más alto nivel económico, eliminaría los derechos de exportación a los productos tradicionales. Las Bases en cambio preconizan un fuerte aumento en los derechos de exportación a ciertos productos primarios de demanda mundial inelástica (excepto para la soja que gozaría del tipo de cambio manufacturero) para generar recursos al fisco, mantener bajo el precio de los alimentos y alto el salario real.
- d) El Plan Austral tiene contornos recesivos por la vía de las altísimas tasas de interés reales, la imposibilidad de exportar manufacturas debido al tipo de cambio sobrevaluado y a la caída drástica del salario real, motor éste del consumo interno. En tanto que las Bases preconizan una reactivación de la actividad económica fundada en bajos tipos de interés para estimular la inversión y en un elevado tipo de cambio para la exportación de manufacturas, protegiendo a su vez al poder adquisitivo del salario real por la vía de los derechos de exportación a los productos tradicionales.
- e) El Plan Austral mantiene el control de cambios consistente con el tipo de cambio sobrevaluado, en tanto que las Bases lo eliminan completamente.
- f) El Plan Austral mantiene el control de precios y salarios por tiempo indefinido fundado en la ley de abastecimiento de 1974, en tanto que en las Bases ese control sería una medida temporal de tres meses fundada en el Art. 23 de la Constitución, esto es en un "estado de sitio económico" temporal. Tampoco hay "desagio" en las Bases sino mera reducción de las tasas de interés en los contratos de préstamo existentes sin indexación, comenzando a la fecha de aplicación de las Bases.
- g) El Plan Austral mantiene el sistema de protección efectiva a la industria existente, cuya fotografía aproximada se brinda en la Gráfica 8, en tanto que las Bases propician una tarifa de importación uniforme, igual y baja para todos los productos con el propósito de mejorar la asignación de recursos.
- h) El Plan Austral promovería en el futuro a las exportaciones de manufacturas mediante un método "selectivo" por la vía

de subsidios otorgados a unas 30 empresas, en tanto que las Bases promueven desde el primer momento la exportación de manufacturas en forma general por la vía del tipo de cambio devaluado para que exporte el más eficiente sin privilegio alguno.

- i) El Plan Austral descansa en el sistema de decretos de promoción industrial y regional para aumentar la rentabilidad de las empresas y así promover la inversión, en tanto que las Bases proponen promover la inversión mediante la reducción de la incertidumbre provocada por la neblina de la "telaraña" de disposiciones administrativas y controles estatales, y, básicamente, mediante el aumento de la rentabilidad de la industria manufacturera de exportación y la reducción de las tasas de interés.
- j) El Plan Austral preconiza el impuesto federal a la tierra libre de mejoras y aumentos en las tasas de casi todos los impuestos, en tanto que las Bases descartan el impuesto federal a la tierra y proponen rebajas en las tasas de casi todos los impuestos, excepto las de los derechos de exportación, y, además, se derogaría el impuesto a las ganancias sobre los incrementos patrimoniales no justificados, estableciendo un sistema similar en este punto al de los Estados Unidos, para permitir el retorno de los capitales expatriados. El impuesto al patrimonio se reemplazaría por el impuesto a las herencias. La recaudación fiscal se incrementaría con las Bases debido al aumento de la actividad económica, no obstante la reducción de las tasas.
- k) El Plan Austral parece seguir una estrategia de pagar transitoriamente la deuda por la vía de la contracción de las importaciones y una recesión, esperando quizá que el problema de fondo de la deuda se disuelva con motivo de 1) una moratoria general; 2) o una quiebra del sistema financiero internacional provocada por la insolvencia de otros países; 3) o mediante una inflación en los Estados Unidos; 4) o mediante una caída drástica de las tasas del interés en los Estados Unidos; e) o esperando que la recesión interna y las tasas de interés elevadísimas en el mercado local obliguen a los empresarios a traer su dinero depositado en el exterior. Las Bases, en cambio, restablecerían inmediatamente la capacidad crediticia del país atacando a fondo el pro-

blema en dos frentes, primero mediante la promoción de exportaciones no tradicionales vía tipo de cambio y, segundo, en su meollo: la deuda externa argentina ha sido provocada por la salida de capitales del país y es realmente mucho menor cuando se consideran los activos de ciudadanos argentinos en el exterior y se los resta de la deuda estatal. Para disolver el problema de la deuda, las Bases inducen el regreso de parte de los capitales salidos por medio del restablecimiento de la confianza en las verdaderas instituciones de la Constitución, un elevado tipo de cambio, un elevado beneficio empresario y reforma de la legislación de impuesto a las ganancias sobre los incrementos patrimoniales no justificados.

- l) El Plan Austral parece contar hasta diciembre de 1985, con ideas un tanto difusas para privatizar las empresas del Estado. Las Bases contienen en cambio un plan concreto para entregar las acciones de las grandes empresas del Estado a sus usuarios en proporción al uso que éstos hacen del servicio público y por otra parte sacar a remate público todas las demás empresas en un ambiente que debería ser de optimismo y confianza en función del cuerpo sistemático de medidas contenidas en las Bases.
- m) El Plan Austral hizo una reforma monetaria por decreto, dejando intacto el Banco Central como una oficina del gobierno que recibe órdenes del Poder Ejecutivo y del Ministro de Economía. Las Bases, en cambio, propugnan nuevas leyes bancarias, y una nueva ley de carta orgánica del Banco Central que lo transforme en una entidad totalmente independiente del Poder Ejecutivo donde sus autoridades serían elegidas por las fuerzas de la producción, y tendrían prohibido expresamente prestar al Gobierno por la ley y bajo sanciones del código penal. Además, el tipo de cambio, que en el Plan Austral se fija por decreto del Ejecutivo, en las Bases lo fijaría el Congreso en cumplimiento de la disposición del Art. 67 inciso 10º de la Constitución Nacional.

Keynes, Churchill y Sourrouille

El Plan Austral recuerda la gestión de Winston Churchill cuando era Ministro de Hacienda en la Inglaterra del año 1925, la cual fue analizada por Keynes¹⁴⁴ en su famoso artículo "The Economic Consequences of Mr. Churchill" publicado en ese año. En efecto, después de la inflación sufrida por Inglaterra durante la primera guerra mundial, Churchill quiso fijar el valor de la libra esterlina, al restablecer el patrón oro en 1925, a los mismos valores de anteguerra. Ello implicaba sobrevalorar la libra, desalentar las exportaciones y contraer las importaciones mediante la recesión inducida por la escasa rentabilidad del mercado de exportación y por las altas tasas de interés internas. Se esperaba que la desocupación provocara la reducción de los salarios nominales y la baja de precios internos y por esta vía restablecer la capacidad exportadora. Así Inglaterra cayó en una recesión de seis años y finalmente tuvo que abandonar el patrón oro en 1931. El Plan Austral de 1985 fijó la paridad real a un nivel similar al de 1960 y 1970, olvidando que la *nueva paridad de equilibrio*, habida cuenta de la deuda externa de 1985, inexistente en 1960 y 1970, es un 30 o 40 por ciento más alta. En efecto, hoy el servicio de la deuda consume más del 50 por ciento del valor de las exportaciones contra el 20 por ciento en aquellos años. Por ello la paridad histórica es irrelevante. Insistir en la paridad histórica requiere, como correlato, aplicar altas tasas de interés para restringir la actividad económica y por esta vía reprimir las importaciones y ahorrar las divisas para pagar la deuda.

¹⁴⁴ Según Keynes, la recesión inglesa de 1925-1930 fue innecesaria. Ver John Maynard Keynes, "The Economic Consequences of Mr. Churchill", en *Essays in Persuasion*, W. N. Norton & Co., New York, 1963, p. 244. Es interesante releer este artículo pues buena parte de la moderna macroeconomía y la posterior *Teoría General de Empleo, el Interés y la Moneda* de 1936 de este autor están en realidad contenidas en este corto artículo.

El Plan de 1967-69 y sus diferencias con las Bases

En marzo de 1967 el Ministro del Presidente General Juan Carlos Onganía, Dr. Adalbert Krieger Vasena, lanzó un excelente plan económico de corto plazo que, al igual que el Plan Austral, tiene similitudes con las Bases. Sin embargo, las diferencias de fondo son tan importantes como los parecidos. En efecto, si bien es cierto que el Plan 67-69 se inició con una devaluación compensada con derechos de exportación y reducción de derechos de importación y del déficit fiscal, acompañado todo por una política de ingresos y reducción de tasas de interés, lo cual coincide con las Bases, todo ello es más aparente que real pues:

- a) Los derechos de exportación eran un mecanismo *coyuntural y transitorio* para allegar fondos al fisco en el año 1967. Ya en el año 1968 estos derechos, que en 1967 tenían tasas del 25, 20 y 16 por ciento pasaron a ostentar derechos del 6 por ciento para el trigo, 8 por ciento para el maíz, 10 por ciento para la carne y 12 por ciento para la lana.¹⁴⁵ Para el año siguiente estaba prevista su total eliminación. Es decir, los motores del desarrollo iban a ser las exportaciones tradicionales y la inversión pública. En las Bases, en cambio, los derechos de exportación son el elemento técnico estable que permite mantener el tipo de cambio permanentemente subvaluado y así promover la exportación de manufacturas como eje central de la estrategia de desarrollo.
- b) El Plan Krieger anuló la devaluación real de 1967 por la vía de la inflación interna registrada desde marzo de 1967 a diciembre de 1968 que fue del 40 por ciento exactamente. Di-

¹⁴⁵ Juan Carlos de Pablo, *Política Económica Argentina*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1984, p. 124 y 127. El propio Dr. A. Krieger Vasena destacó recientemente el carácter *transitorio* de los derechos de exportación en un documento presentado en el Institute for International Economics, Washington, D. C., en diciembre de 1984 titulado "The 1967-69 Economic Program in Argentina", mediante el cual explicaba su plan.

cha inflación estaba implícita en la política salarial de la ley 17.224, así como en las políticas fiscal y monetaria del período. Con ello se borró la devaluación del 40 por ciento de marzo de 1967. El tipo de cambio real de 1969 ya estaba *sobrevaluado* para la exportación de manufacturas. Esto es exactamente lo opuesto a lo preconizado por las Bases.

- c) El Plan 67-69 contenía algunas medidas de más largo aliento. Entre ellas, este plan propiciaba el impuesto federal a la tierra libre de mejoras, en tanto que las Bases consideran que este impuesto debe ser una renta provincial en apoyo al federalismo y a la autonomía de las provincias proclamado por la Constitución Nacional.
- d) El Plan 67-69 instrumentó un sistema de protección efectiva con fuertes variaciones entre las distintas industrias lo cual implicaba literalmente *miles de tipos de cambio implícitos*. El importante artículo de Julio Berlinski y Daniel Schydolsky citado varias veces en este libro, constituye una crítica demoleadora al sistema de protección efectiva instalado por el Plan 67-69 que era tan cuestionable como el vigente en 1977, cuya fotografía aproximada se brinda en la Gráfica 8. El sistema de protección efectiva de 1969, prolongado hacia 1977, parece ignorar la función optimizante de la asignación de los recursos que tiene un sistema de precios competitivo y libre de distorsiones. El sistema de protección efectiva de 1969 es exactamente lo contrario de lo preconizado por las Bases.
- e) El Plan 67-69 hizo un extenso uso de las políticas de "promoción industrial" mediante decretos, política que, por el contrario, se derogarí con estas Bases.
- f) El Plan 67-69 propugnó una legislación del Banco Central por el cual este organismo seguía en la práctica entregando dinero al Poder Ejecutivo y por consiguiente siempre estuvo listo para financiar déficits del gobierno mediante la emisión monetaria, aunque el mismo Plan 67-69 hiciera escaso uso de este recurso fiscal inconstitucional (ver al respecto el Cuadro 6). Las Bases, por el contrario, propician un Banco Central nacional elegido por las fuerzas de la producción nacionales, totalmente independiente del Gobierno y que además tenga prohibido expresamente, bajo graves penalidades, aplicar el impuesto inflacionario.

- g) A pesar de su sana intención liberalizante y a su genial acierto inicial, el Plan 67-69 no alcanzó a destruir la vigencia de los controles económicos irracionales sobre la economía argentina, ni ensayó un método de privatizaciones y reducción de las empresas estatales y sociedades del Estado. Estas, por el contrario, crecieron. Las Bases, en cambio, mediante la restauración de la auténtica doctrina económica de la Constitución de 1853, tanto en su letra como en su espíritu, proponen privatizar con un método concreto y objetivo, aniquilar "la telaraña", quemar las naves, para que el intervencionismo irracional, paralizante de las inversiones reales, generador del clientilismo político, veneno de la libertad y la estabilidad constitucional no pueda volver.

El Plan de 1973-74 y sus diferencias con las Bases

Los objetivos de la política económica de este período están bien resumidos en el acta del 8 de junio de 1973¹⁴⁶ suscripta por el ministro de Economía José Ber Gelbard, por la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica, esta última representando a parte del sector empresario. El objetivo central señalado en ese documento fue restituir la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, que había caído al 36 por ciento del PIB, después de haber alcanzado casi el 50 por ciento durante los tempranos años del decenio de 1950.¹⁴⁷ Para ello se recurrió, o intentó recurrir, a una legislación intervencionista de dudosa validez a la luz de la Constitución Nacional de 1853. La principal medida fue una congelación general de precios y salarios por tiempo indefinido, la cual, por cuatro cinco meses tuvo un éxito espectacular, que luego se frustró ante el fuerte déficit fiscal del 6.7 por ciento del PIB en 1973 y 7.3 por ciento en 1974 (ver al respecto el Cua-

¹⁴⁶ Reproducida en Juan Carlos de Pablo, *op. cit.*, p. 151.

¹⁴⁷ Guido di Tella, *Argentina Under Perón 1973-76*, St. Martin Press New York, 1983, reproduce estadísticas del Ministerio de Economía que señala que la participación del trabajo fue del 42,7 por ciento en 1972, año anterior al Plan Gelbard, y en cambio, en 1950 fue del 49,7 por ciento, p. 230.

dro 6). Con respecto al éxito inicial de la congelación de precios y salarios, dice Guido di Tella:

“Como transitoria y más bien excepcional medida de política, el pacto social probó su valor, al menos en cuanto a su efectividad para frenar expectativas inflacionarias por un período corto. Durante los primeros pocos meses las expectativas inflacionarias fueron quebradas en forma dramática, mucho más que lo que cualquier persona pudo haber esperado al comienzo del año. Hacia el final del año, la reversión de la situación internacional y las políticas expansionistas locales comenzaron a crear algunas de las primeras nubes en el horizonte. Además no estaba claro si la congelación de precios fue intentada como política permanente, o aun como cabría ser proseguida. Este problema luego resultó ser crucial, en realidad la quiebra de todo el programa.”¹⁴⁸

No cabe duda de que el éxito inicial de la congelación Gelbard inspiró la del reciente Plan Austral. Sin embargo, este último es muy duro con el déficit fiscal para no caer en la misma tumba de la política económica del período 73-76.

Con respecto a la política de tasas de interés del segundo semestre de 1973, cabe mencionar que se logró una saludable tasa real de + 8.5 por ciento¹⁴⁹, lo cual difiere diametralmente con las últimas tasas reales del Plan Austral. Ello explica en parte también por qué el PIB creciera al 5.8 por ciento en 1973 y en cambio cayera alrededor del 3 por ciento en 1985.

En materia de tipos de cambio, el programa de 1973 utilizó tipos de cambio múltiples con un tipo comercial de 5 pesos por dólar, otro de 8.65 para las exportaciones no tradicionales, una tasa financiera de 10 y otro tipo de cambio para viajeros de 12 pesos por dólar. Es sabido que los tipos de cambio múltiples están prohibidos por el Artículo VIII, Sección 3ra. del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. Por ello el sistema de 1973 y 74 es un tanto anacrónico. No cabe duda de que hubiera generado represalias y llevado a conflictos con la comunidad internacional si se hubiera mantenido por largo tiempo. Sin embargo, lo peor del sistema de tipos de cambio múltiples es la mala asignación de recursos internos del país a que puede conducir, si no se lo regula con criterio

¹⁴⁸ Guido di Tella, *Argentina Under Perón 1973-77*, op. cit., p. 115.

¹⁴⁹ Guido di Tella, op. cit., p. 114.

científico. Si se lo gradúa con criterio científico, los efectos finales serían iguales a la devaluación manufacturera propuesta por estas Bases que, como es sabido, estaría acompañada de derechos de exportación óptimos iguales a la inversa de la elasticidad de demanda mundial que enfrentan las exportaciones tradicionales argentinas. La ventaja del sistema de las Bases es que el mismo está de acuerdo con el derecho internacional y con la optimalidad de Pareto en la asignación de los recursos.

En definitiva la política económica del período 1973-76 fue exitosa con la congelación de precios y salarios al comienzo, pero falló más allá del cuarto o quinto mes. La política de tasas de interés también resultó adecuada en 1973, pero la política fiscal fue excesivamente expansionista produciendo un derrumbe del sistema. Las Bases extraen las adecuadas moralejas de este experimento. Aparte de la congelación en sí, la política económica de este período incluyó la propuesta y/o sanción por el Congreso de varias leyes como el proyecto de ley de Impuesto Federal a la Renta Normal y Potencial de la Tierra, de la Defensa del Trabajo y la Producción Nacional, de la Supresión de Desalojos Rurales, de la Transformación Agraria, de Abastecimiento y Control de Precios, de la Promoción Industrial y Desarrollo Nacional, de la Corporación de la Pequeña y Mediana Empresa, de la Corporación de Empresas del Estado, de la Nacionalización de las Exportaciones de Granos y Carnes, de la Nacionalización de los Depósitos Bancarios, de las Inversiones Extranjeras, del Registro de Agentes Extranjeros, etc. Esta legislación es de cuestionable juridicidad si se tienen en cuenta las garantías de libertad de comercio e industria de los artículos 14 y 28 de la Constitución de 1853. También esta legislación puede chocar con la santidad del derecho de propiedad establecido en el Art. 17 de la misma carta. Tampoco parece coincidir con el trato benevolente e igualitario a los extranjeros preconizado por el Art. 20 de la Constitución.

El propósito de este párrafo no es en realidad analizar la política económica de 1973-76 en su integridad, tarea ya realizada en el excelente libro de Guido di Tella citado en este capítulo, sino efectuar una comparación sumaria con estas Bases. En tal sentido cabe destacar que el objetivo de elevar la participación de los trabajadores en el ingreso nacional es perfectamente consistente con los objetivos e instrumentos de las Bases. El Plan Gelbard en cambio no podría alcanzar este objetivo por más de uno o dos años pues la implementación a largo plazo de un plan intervencionista de desarrollo con la pobre y antimeritocrática administración pública argentina de hoy

día, es utópico. En todo caso se podría haber mejorado enormemente la distribución del ingreso a favor de los funcionarios y empleados que aplicaran los controles. Por ello, la política económica del período 73-76 tropezó con incontables inconvenientes y ensayó varios cambios de timón, pero en definitiva sus contradicciones resultaron en un déficit del 12.5 por ciento del PIB en 1975 y una inflación mensual que llegó al 37.5 por ciento en marzo de 1976, la cual, sumada al caos del orden público y el colapso de la administración elegida según las reglas de la Constitución, indujo la ocupación del poder vacante por las Fuerzas Armadas el día 24 de ese mes. Las autoridades del 73-76 quisieron repetir la hazaña distribucionista del período 1943-1955 pero olvidaron que el Gobierno de esa época heredó una maquinaria estatal intervencionista idónea construida pacientemente por los gobiernos conservadores desde 1930 a 1943. No debe olvidarse que incluso en el ámbito militar, el mismo Coronel Perón pertenecía a un ejército cuyos oficiales superiores, empezando por el propio Teniente General José Félix Uriburu, Inspector General del Ejército bajo la presidencia de Alvear en el decenio de 1920, habían sido entrenados en la Alemania de Bismark y el Kaiser Guillermo II. En el ámbito civil se necesitarían miles de funcionarios altamente entrenados y motivados por el mérito y el bien público para implementar seriamente un programa económico autoritario e intervencionista. Reconstruir los cuadros de la administración demandaría un mínimo de diez años. De ahí la necesidad de promover el desarrollo por la vía de la iniciativa privada tal como lo ordena la Constitución de 1853. Bajo reglas de juego simples y claras como se propone en las Bases, la competitividad emergente de la libertad económica contiene dentro de sí el germen que hace prevalecer a los más aptos en la conducción de la sociedad y el Estado y, por ende, hace posible el desarrollo económico. Cabe insistir que el 50 por ciento de la participación del trabajo en el ingreso nacional puede definitivamente alcanzarse al cabo de 10 años de continuada aplicación de la política económica preconizada en estas Bases, dado que la misma generaría una sostenida y creciente demanda de mano de obra, única razón por la cual la participación del factor trabajo puede aumentar en el largo plazo. La ventaja de las Bases sobre el Plan Gelbard y la política económica del período 1973-76, consiste en que permitiría lograr este objetivo distribucionista en un contexto de libertad política y veloz crecimiento económico.

El Plan de 1976-80 y sus diferencias con las Bases

Las primeras acciones del Ministro Dr. José Alfredo Martínez de Hoz, quien tomara las riendas del poder económico a fines de marzo de 1976 rodeado de un equipo técnico de orientación monetarista, estuvieron dictadas por la necesidad imperiosa de frenar la inflación y evitar la cesación de pagos externa del país. La inflación había llegado al 355 por ciento en 1975 y se había acelerado al 1.000 por ciento anual en el primer trimestre de 1976 tocando el borde de la hiperinflación, al alcanzar el índice de precios al por mayor el 54 por ciento mensual en el mes de marzo de ese año. Esta política económica alcanzó un éxito espectacular en el logro del segundo objetivo, es decir, en restablecer el crédito externo del país en forma muy rápida. También fue exitosa al comienzo en frenar la inflación, ya que el índice de crecimiento del costo de la vida bajó del 37.6 por ciento en marzo, al 2.7 por ciento en junio de 1976, aunque luego se mantuviera en un promedio insatisfactorio del 6-7 por ciento mensual. No es propósito de estas páginas efectuar un análisis completo de la política económica de este período, sino simplemente marcar las similitudes y diferencias con la propuesta de estas Bases. En líneas generales cabe mencionar una coincidencia en cuanto al papel de la libertad de mercado y la competencia como medios para la asignación de los recursos y el desarrollo, y en la reducción del papel del Estado en la actividad económica. Cabe sin embargo puntualizar cuatro diferencias fundamentales que a esta altura serán obvias para el lector:

- a) La política económica del período 76-80 condujo a una fuerte sobrevaloración cambiaria, especialmente en los años 1979 y 1980 que es exactamente lo opuesto a lo preconizado en estas Bases. Esta sobrevaloración tiene su origen en la "tablita" cambiaria, usada como elemento para reducir la inflación. Esta estrategia para alcanzar la estabilidad moneta-

ria, también utilizada en Chile y Uruguay, ha sido sometida a una crítica técnica demoledora.¹⁵⁰

- b) La política del período 76-80 indujo erráticas y elevadas tasas de interés en términos reales, en un contexto de garantía estatal a los depósitos bancarios, todo lo cual es lo opuesto a lo indicado en estas Bases.
- c) La política del período 76-80 eliminó los derechos de exportación y por consiguiente redujo los salarios reales más de lo necesario, e incurrió en fuertes déficit fiscales según puede observarse en el Cuadro 6, todo lo cual es también exactamente lo contrario de lo propuesto en estas Bases.
- d) La política del 76-80 condujo, sin querer, a una mayor estatzación de grupos empresarios privados por razones conecadas con a), b) y c).

Las cuatro diferencias anteriores provienen de un enfoque técnico-macroeconómico agudamente diferente del sustentado en este libro. En efecto, las autoridades del 76-80 parecen haber adoptado la teoría según la cual la clave del desarrollo económico consiste en la inyección de mucho dinero entendido como M2, M3 y M4 (es decir, como activos financieros, ya que solamente M1 tiene en verdad el carácter de dinero) pero a altas tasas de interés, las que además debían ser libres. Así se eliminaría la "represión financiera"¹⁵¹ y se invertirían mejor los recursos en razón de que sólo aquellos proyectos con una tasa de rendimiento más elevada que las altas tasas de interés se llevarían a cabo. No sólo ello, sino que de acuerdo a esta nueva macroeconomía, la tasa de interés real estaría positivamente correlacionada con la tasa de inversión. Es decir, al aumentar la tasa de interés aumentaría la inversión total.¹⁵² Las estadísticas del período parecen confirmar esta teoría ya que M4/PIB, es decir los activos financieros divididos por el PIB, pasaron del 12

¹⁵⁰ Rudiger Dornbusch, "Stabilization Policy in Developing Countries. What We Have Learned?", *op. cit.*

¹⁵¹ Ronald McKinnon, *Money, Capital and Economic Development*, *op. cit.*, p. 68. Ver también Armando P. Ribas, *Inflación. La experiencia Argentina 1976-1980*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1980.

¹⁵² Ronald I. McKinnon, *op. cit.*, p. 61 y 66, propone una curiosa función de inversión donde ésta tiene una derivada parcial positiva con respecto a la tasa real de interés, al menos dentro de ciertos valores de ésta.

por ciento en 1976 al 35 por ciento en 1980 (ver al respecto la Gráfica 12). A todo esto, la auténtica oferta monetaria M1 permaneció constante en términos reales a niveles del 5 o 6 por ciento del PIB. En esta concepción del desarrollo lo importante es la "monetización" de la economía, entendida como aumento de la relación M4 sobre el PIB. Es así que la fijación de los grandes precios macroeconómicos a niveles inductores del desarrollo y la sanidad fiscal, que las Bases son las claves, en el enfoque del período 1976-80 fueron desatendidas.

En honor a la objetividad debe reconocerse que la inversión creció enormemente en el período 76-80 llegando al 27 por ciento del PIB en algunos trimestres, las más altas de la historia económica argentina, pero ello puede imputarse al incentivo artificial de los bajos precios de los bienes de capital importados en ese período debido a la sobrevaluación cambiaria, y a la altísima inversión pública, que es una variable exógena bajo el control de las autoridades e independiente de la tasa de interés interna elevada. Así pues, la alta inversión del período 76-80 podría estar desconectada con el monetarismo a lo McKinnon. Este monetarismo tiene sí que ver con las recesiones de 1978 donde el PIB cayó el 4 por ciento, y de 1980 donde el PIB creció al cero por ciento. En realidad, la libertad de mercado y la "mano invisible" de Adam Smith no funcionan bien cuando se trata del tipo de cambio y del tipo de interés. El olvido de los precios macroeconómicos y su consiguiente oscilación errática provocó grandes altibajos en el crecimiento que desacreditaron el enfoque según el cual el sector financiero proporcionaría el motor para el desarrollo. Solamente la exportación de manufacturas en un contexto de estabilidad monetaria y de óptimos precios macroeconómicos puede asumir tal carácter en la Argentina actual. El desarrollo financiero puede ayudar, pero no debe ser el eje central de la estrategia de desarrollo.

*Talleres Gráficos Garamond S.C.A.,
José A. Cabrera 3856, Cap. Fed.
terminó de imprimir este libro
en el mes de setiembre de 1986*

EDUARDO E. CONESA

Contador Público y Abogado graduado en la Universidad de Buenos Aires.
Maestría en Economía del Desarrollo obtenida en el Williams College, Willianstown, Massachusetts, E.U.A.

Doctorado en Economía (Ph.D) y maestría obtenidos en la Universidad de Pennsylvania, E.U.A.

Profesor titular de Economía Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Investigador del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts, E.U.A.

EXPERIENCIA PROFESIONAL MAS RECIENTE

Economista del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Washington, D.C., E.U.A., 1972-1976.

Director Ejecutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Washington, D.C., E.U.A., 1976-1978.

Director del Instituto para la Integración de la América Latina (INTAL), Buenos Aires, Argentina, 1978-1984.

Asesor Económico Principal del Departamento de Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

 **EDICIONES MACCHI**

CORDOBA 2015 - TEL. 83 - 8355

1120 CAPITAL FEDERAL