

La Reorganización Económica como Pre-requisito para el Crecimiento

Por Domingo F. Cavallo
Jackson Hole, Wyoming
27,28 y 29 de Agosto, 1992

(Traducción de Fernando Díaz del artículo originalmente redactado en inglés)

Al comienzo de este siglo, Argentina estaba posicionada para convertirse en una de las naciones más importantes de occidente. Ahora que el siglo se esta acercando a su final, miramos con decepción lo lejos que estamos de realizar aquellos sueños.

Hasta 1930, Argentina obtuvo se beneficios sustanciales de una economía que estaba orientada hacia el comercio internacional. Sin embargo, en las dos décadas posteriores, el comercio mundial declinó como consecuencia de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Esto resultó en una tendencia política dirigida a aislar la economía argentina que tuvo serias consecuencias sobre el crecimiento económico en general y sobre cada sector en particular.

A pesar de que los factores externos desfavorables habían desaparecido para 1950 y una nueva era de creciente prosperidad a lo largo del globo basada en el comercio internacional estaba en curso, la economía argentina se mantuvo cerrada experimentando un crecimiento muy lento en comparación con otros países que fueron capaces de solidificar su desarrollo durante esa época. La economía experimentó cierto crecimiento en los 50s que de alguna manera se aceleró durante los 60s, pero en los 70s, especialmente después de 1973, este crecimiento fue interrumpido primero y luego revertido de una manera verdaderamente inusual, dado que el país no sufrió ninguna catástrofe natural seria.

El Punto de Partida Económico

Imaginen una economía estancada donde las reglas de juego que rigen las relaciones entre los diferentes agentes económicos son altamente complejas e inestables. La economía es tan complicada que ni siquiera los especialistas pueden entender que es lo que esta pasando y a diario descubren un nuevo subsidio encubierto, una nueva regulación que obstaculiza las iniciativas privadas en un área o en otra, y que resulta en una redistribución de los recursos de la cual solamente los beneficiarios están al tanto.

En esta economía, el presupuesto publico estuvo caracterizado por: a) la continua absorción por parte del estado de un número cada vez mayor de actividades, incluyendo la producción de bienes y servicios que eran claramente para beneficios privados y que deberían haber sido financiados a través del sistema de precios en lugar de a través de impuestos; y b) una persistente desaparición de la transparencia y del orden que tienen como resultado decisiones desordenadas e información insuficiente.

La intervención excesiva del gobierno en las actividades del sector privado tiende a retrasar ajustes necesarios para corregir estrategias de negocios erróneas y la economía pierde su agilidad para corregir desequilibrios entre la oferta y la demanda. Los recursos productivos son retenidos en actividades de baja productividad, los cuellos de botella se vuelven más persistentes y los recursos son desviados de los sectores que enfrentan una mayor demanda. La intervención del gobierno transforma equivocadamente bienes y servicios privados en públicos.

Esta altamente distorsionada y complicada economía se caracteriza por lo que nosotros llamamos “voluntarismo irracional”, una solución fácil que es atractiva para los políticos por más que desafía las reglas económicas básicas. Esto generalmente resulta en una continua expansión de la intervención administrativa del gobierno sobre las decisiones económicas. Se implementan políticas que, incluso desde un principio, se sabe que serán imposibles de controlar. El efecto final del “voluntarismo irracional” es una pérdida de la confianza en la capacidad del gobierno de implementar y controlar sus decisiones y, consecuentemente, de cumplir con su rol de organizar el conjunto de la economía.

Esto tiene serios efectos sobre la credibilidad de las políticas: nadie cree los anuncios salvo que sean muy razonables y que existan fuerzas que se pondrán en acción rápidamente para sostener el anuncio y asegurar que el mismo será llevado a cabo.

Como contrapartida, una característica distintiva del debate público sobre temas económicos consiste en que cada agente económico importante, o grupo de agentes económicos con intereses en común, tiene propuestas sobre casi todas las decisiones económicas individuales. Es como si la sociedad en su conjunto es capaz de decidir sobre que es lo que cada agente económico puede hacer, independientemente de sus intereses o su aceptación. Como resultado de este tipo de debates sobre asuntos económicos, las reglas económicas del juego tienden a ser dejadas de lado y frecuentemente pasan a ser tanto vagas como insostenibles.

Son vagas debido a la falta de atención en definir los marcos que asignan responsabilidades para la toma de decisiones, la información y la toma de riesgos. Frecuentemente son muy inestables porque no fueron suficientemente entendidas y aceptadas, y porque la experiencia le ha enseñado a cada agente económico o grupo de presión que es más rentable dedicar sus esfuerzos a cambiar las reglas a su favor que hacer las cosas de mejor manera dentro del marco existente.

Los economistas también caen muchas veces en el “voluntarismo irracional”. Nosotros, por lo general, sabemos muy poco sobre los dilemas que enfrentan los hombres de negocios pero, no obstante, tratamos de instruirlos sobre en qué áreas invertir o creemos que somos capaces de convencerlos de elegir la tecnología más apropiada o sobre como descubrir los mercados más promisorios. Esto resulta en malas políticas y, todavía peor, en una estructura económica pobre.

Uno de los peores ejemplos del “voluntarismo irracional” es la inflación, la cual es básicamente el producto de un gobierno que quiere gastar más de lo que es capaz de recaudar a través de impuestos legalmente promulgados, todo con el propósito de ganar

algo de la nada. Como eso es imposible, el resultado se ve reflejado en un impuesto que no goza de legitimidad legal, es decir la inflación.

De esta forma, este tipo de organización económica le impone una especie de sobrecarga a la actividad económica, tanto por su forma misma como por sus efectos. Esta sobrecarga bloquea la realización de potenciales desarrollos de dos formas: impide el desarrollo de actividades e, en el caso de las actividades productivas ya en curso, impone una asignación de recursos improductiva dado que estas últimas se ajusta a la estructura económica existente.

Las Fuentes del Crecimiento

Como es bien sabido por el modelo neoclásico de crecimiento de Solow, las fuentes de crecimiento económico incluyen:

- 1) Aumentos en la fuerza laboral.
- 2) Acumulación de capital físico, incluyendo la utilización efectiva de recursos naturales con valor económico.
- 3) Aumentos de la productividad-aquellos aumentos de la producción que son alcanzados más allá de aumentos en la fuerza laboral y de la acumulación de capital, a través del aprovechamiento de oportunidades de negocios no explotadas, la introducción de tecnología más avanzada, y por medio de una mejora en la organización y la administración de recursos existentes.

Estas tres fuentes de crecimiento normalmente van de la mano y son complementarias. Sin embargo, la historia demuestra que a veces el énfasis está puesto en aumentar los factores de producción, mientras otras veces lo está en aumentar la productividad.

En la economía que describimos antes, los factores de producción no producen el producto que son potencialmente capaces de producir. La estructura económica de esta economía produce una forma de “productividad negativa”. Dada la ineficiencia en el uso de los recursos y el resultante bajo nivel de la productividad, puede aparecer un círculo vicioso en el que la inversión es desincentivada, llevando al estancamiento o, lo que es peor, un retroceso económico.

Cambiando las Reglas de Juego

Bajo estas condiciones, una reorganización de la economía se convierte en un prerrequisito básico para la recuperación del crecimiento económico. Esta reorganización puede estar asociada con un aumento de la productividad agregada de la economía o la eliminación de la “productividad negativa” a la que nos referimos antes. Esta es la condición necesaria para el crecimiento económico.

Es necesario hablar sobre una reorganización económica y social comprensiva que aseguraría una mayor transparencia y un mejor planeamiento en el sector público, así como una mayor competencia y un mayor rendimiento en todo lo relacionado al sector privado.

Por consiguiente, es necesario que todo el sector privado acepte las reglas de la competencia y del mercado mientras que el sector público acepta el rol de planificar y presupuestar. Al mismo tiempo, se debe reconocer que las áreas mixtas deben ser evitadas porque el grado en el que se evite la sobreposición entre el sector privado y el público determinara en qué grado habrán sido reducidos los riesgos de corrupción y la confusión.

La adopción de este nuevo marco de políticas revela un alto grado de realismo y el consecuente abandono del “voluntarismo irracional” al que nos referimos antes.

La Reorganización Económica para la Realización del Crecimiento Potencial: El Caso de Argentina

Hasta hace aproximadamente un año, la organización de la economía argentina tenía las mismas características que aquella economía que describimos previamente. Con este análisis en mente, la necesidad de cambiar las reglas de juego que gobernaban la economía argentina era evidente.

El programa en curso en Argentina esta avanzando hacia una economía de reglas claras y simples que son tan automáticas como es posible, con el objetivo de crear una situación en la cual la iniciativa privada y la capacidad emprendedora empresarial emerjan plenamente. Para alcanzar este objetivo eran indispensables: una reorganización del sector publico, una reasignación de las actividades de producción hacia el sector privado, y un aumento en la eficacia de la administración tributaria con el propósito de aumentar la recaudación de los impuestos y eliminar el déficit fiscal.

Las principales políticas implementadas (y en curso) para alcanzar estos objetivos son:

- 1) La liberalización del comercio, incluyendo la eliminación de casi todos los impuestos sobre las exportaciones, la reducción y la simplificación de los aranceles a las importaciones, la eliminación de las barreras no arancelarias sobre las importaciones, la simplificación de los requerimientos burocráticos, y la eliminación de las restricciones y los tratos discriminatorios hacia la inversión externa y la incorporación de capital.
- 2) La reforma del estado y la re-creación de una economía de mercado basada en una sustancial reducción de los gastos públicos y los déficits fiscales. Mediante un progreso rápido y efectivo en la privatización de las compañías del estado; la eliminación de los controles sobre precios, salarios, tasas de interés, transacciones con el exterior; y la supresión de una compleja red de subsidios e impuestos ocultos que distorsionan el operar de una economía de mercado.
- 3) Cumplimiento del programa de convertibilidad que requiere que la moneda local sea respaldada plenamente con reservas internacionales y oro a un tipo de cambio fijo, y

que solo le permite a los salarios aumentar como contrapartida a aumentos en la productividad.

- 4) La reforma de las políticas fiscales e impositivas para simplificar el sistema impositivo, reorganizar la administración impositiva y reducir sustancialmente los erogaciones del gobierno federal que no sean estricto gasto social
- 5) La reestructuración de la deuda externa e interna así como consumación de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1991 (un préstamo “Stand by”) y 1992 (facilidades extendidas). El acuerdo más reciente con el FMI allanó el camino hacia el acceso a un Plan Brady con los bancos comerciales. Los servicios de deuda referentes a acreedores miembros del Club de Paris fueron reestructurados en 1991 y 1992.

Los resultados han sido realmente alentadores. La inflación ha caído dramáticamente, así como las tasas de interés. El aumento del valor de mercado de los Bonex y el aumento de los depósitos en moneda extranjera son indicadores de la credibilidad del programa en curso. La producción industrial ha aumentado mientras que el desempleo ha caído. El nivel de las exportaciones se ha mantenido mientras que las importaciones han aumentado fuertemente. La recolección de los impuestos ha aumentado sustancialmente y los avances hechos en la privatización de las compañías estatales son altamente significativos e incluyen: la compañía telefónica nacional, la aerolínea nacional, yacimientos petrolíferos centrales y secundarios, la compañía de energía eléctrica del Gran Buenos Aires, compañías petroquímicas, líneas de ferrocarriles, instalaciones turísticas, astilleros, y estaciones de radio y televisión.

Los objetivos principales son mantener la inflación en niveles internacionales, alcanzar niveles de crecimiento económico importantes (tasas anuales entre el seis y el siete por ciento), re-acceder a los mercados voluntarios internacionales de crédito, y solidificar los esfuerzos para eliminar regulaciones excesivas y la intervención distorsiva del Estado en la economía.

Como conclusión, podemos decir que el cambio en las reglas de juego permitió y mejoró la utilización del potencial productivo de la economía argentina. Esto se ha manifestado en la utilización del capital ocioso existente. Ahora que este obstáculo para el crecimiento económico ha sido superado, la acrecentada inversión permitirá alcanzar este último.