

Cómo y cuándo abrir la economía. Una discusión con Adolfo Canitrot¹

Voy a enfocar el tema de la apertura económica explicitando tres premisas que me parecen importantes. Primero, que los economistas conocemos muy poco sobre los dilemas que deben enfrentar los empresarios.

Si los economistas supiéramos qué productos tienen buen mercado externo o posibilidades de venta en el mercado interno, si conociéramos qué tecnologías son las mejores, si tuviéramos gran capacidad de prever costos de producción futuros, seguramente no estaríamos trabajando como economistas, y mucho menos en relación con el sector público, sino que seríamos exitosos empresarios, en el país o en el exterior. Por eso, descreo totalmente de la habilidad de los economistas de predecir el futuro a nivel microeconómico.

Es muy peligroso que los economistas no advirtamos esta limitación, porque en la medida en que no lo hacemos, tendemos a pensar que podemos enseñarle a los empresarios a elegir rubros en los que tienen que invertir, creemos que estamos en condiciones de inducirlos a elegir las tecnologías más promisorias y eso lleva a malas políticas económicas y peor aún, a una mala organización económica.

Si de algo podemos hablar los economistas, y sobre todo los que pretendemos hacer recomendaciones sobre política económica, es de las reglas de juego que aseguran una adecuada coordinación entre las múltiples decisiones individuales y colectivas que en toda sociedad compleja se deben adoptar para resolver los problemas económicos. Esta es la primera limitación que quiero dejar reconocida, para que ustedes entiendan mi posición sobre el tema de la apertura.

La segunda premisa que quiero señalar es que la economía argentina ya es exageradamente complicada, tan complicada que muchas veces ni los propios especialistas entienden las cosas que ocurren en ella. Debido a la gran complicación normativa y a la oscuridad que esa complicación normativa introduce, los economistas que investigamos por muchos años nuestra realidad todos los días descubrimos un nuevo subsidio escondido, una nueva reglamentación que traba una decisión privada en una dirección o en otra, y que produce una redistribución de la que solamente estaba prevenido el beneficiario.

La economía argentina ha llegado a un nivel de complicación normativa y de oscuridad en todos sus cálculos económicos, micro y macroeconómicos, que es una verdadera Torre de Babel. Nadie se entiende con nadie y las más de las veces se toman decisiones contradictorias.

¹ Conferencia pronunciada en el Seminario organizado por Bunge y Born el 31 de mayo de 1988.

La tercera premisa es que en nuestro país ya nadie cree en los anuncios que se hacen hacia el futuro, salvo que sean anuncios muy racionales y que se vea que hay fuerzas que van a ponerse a actuar rápidamente para preservar el anuncio y asegurar que será llevado a la práctica.

Reorganización integral

El tema de la apertura económica debe ser discutido no como tema exclusivo de política comercial externa, sino de aceptación de las reglas de la competencia y del mercado para toda el área privada de la economía, al mismo tiempo que se acepta la regla del planeamiento y el presupuesto para el área pública. Y al mismo tiempo que se reconoce que hay que evitar las áreas mixtas, porque cuanto menos superposición de funciones haya entre el sector público y el privado, menor es la confusión y menores los riesgos de corrupción originada en la ausencia de reglas de funcionamiento económico.

La apertura debe plantearse en términos de aceptación del principio de competencia, porque muchas de las distorsiones que se deciden y se implementan en la política comercial externa de un país, se justifican en función de atenuar distorsiones creadas por la ausencia de competencia en los mercados internos.

Por lo tanto, una economía, para abrirse con éxito, tiene que haber aceptado el desafío de la competencia y el funcionamiento de los mercados con poca intervención estatal, en todos los aspectos que hacen al sector privado de la economía.

Paralelamente, el sector público tiene que poner en marcha sistemas transparentes de planeamiento, y tiene que asegurar a través de ellos la vigencia de ciertos equilibrios fundamentales para evitar la transmisión de desequilibrios al sector privado.

Por consiguiente, en lugar de hablar tanto de apertura, hay que hablar más de una reorganización económica y social integral de la Argentina, que asegure mayor transparencia y mejor planeamiento en el sector público y mayor competencia y mejor funcionamiento de los mercados, en todo lo que hace a actividad del sector privado. Y que, además, evite en lo posible la superposición entre ambos sectores.

Para que entiendan lo que quiero decir con eso de la menor superposición posible, permítanme recordar que yo sostengo que hay que erradicar la figura del aval del Tesoro a actividades privadas. Si una actividad va ser atendida por el sector privado, la inversión debe ser realmente de riesgo; que el riesgo comience desde la inversión, desde el banquero que financia complementariamente esa inversión, para que haga una evaluación concienzuda del proyecto, y para que el Estado, en relación con ese tema, solamente aparezca en la definición del marco normativo global.

Porque cuando para apoyar la actividad privada de tal sector hay que darle avales del Tesoro o hacerle un régimen muy especial que lo proteja, entramos en un sistema mixto que es peor que uno totalmente público o totalmente privado, porque lleva a una confusión.

Siempre menciono como ejemplo el tema de la supuesta privatización de la obra pública, con avales del Tesoro, que ha llevado a las peores decisiones de inversión en la Argentina. Es difícil encontrar otras decisiones públicas y privadas peor decididas que la que se hicieron bajo el título de la privatización de la obra pública con avales del Tesoro. Por disfrazar de inversión privada lo que era inversión pública y en definitiva dejar de aplicar las reglas de una y de otras, llegamos al colmo de la irracionalidad, del mal cálculo económico y de la mala decisión.

Se puede avanzar en la apertura, en la medida en que la sociedad avance en la aceptación de la idea de la competencia y de que cada uno en el sector privado, en el marco de reglas de juego sencillas y automáticas, que dejen poco margen a la discrecionalidad de los funcionarios, quede librado a su propia suerte, recoja los beneficios si los tiene, y soporte las pérdidas si incurre en ellas. Y la economía también tendrá los sistemas de diseminación de riesgos, como en los países avanzados, a través de los mercados de capitales, para que el sector privado pueda funcionar sin grandes sobresaltos.

Normas arancelarias simples

Esto significa que nuestra dirigencia, nuestra gente y nuestros agentes económicos tienen que convencerse primero del gran valor de la simplificación normativa. Hay que advertir que el marco normativo del país tiene que ser reemplazado por normas mucho más simples.

Por ejemplo, la política comercial externa debería constar de normas establecidas por leyes del Congreso que fijen una banda máxima de tipo de cambio efectivo entre, digamos, 90 y 110 alrededor del tipo de cambio promedio. Es decir, si el tipo de cambio único, que debería establecerse en un mercado libre, al que converjan todas las transacciones financieras y comerciales, fuese 100, podría haber hasta aranceles y retenciones máximas del 10%.

Con esa discriminación en aranceles nominales (-10 y +10), se pueden establecer, a través de una categorización de los bienes, una dispersión en aranceles efectivos que irá del, digamos, -20 al +20 y que es suficientemente amplia como para contemplar cualquier rango teóricamente justificado de diferenciación entre los incentivos efectivos que se le dan a los distintos productores en el país.

Pero las categorías de bienes que se ubiquen entre -10 y +10, deberían ser no más de 4 o 5 y si pudieran ser 3 (es decir, que hubiese en definitiva bienes que no tienen ni arancel ni retención, y que tienen arancel o retención solamente), tanto mejor, porque sería un sistema enteramente simple y susceptible de ser administrado. Por supuesto, en este sistema normativo simple para la política comercial, deberían erradicarse las restricciones cuantitativas.

Todo esto, como marco normativo general. Podría haber excepciones, pero ellas deberían ser establecidas en función de una legislación que autorice al gobierno a tomar *represalias* contra países que tengan una actitud de encerramiento o de restricciones en su operatoria comercial con Argentina.

Nosotros tendríamos que ser bien abiertos con toda la economía mundial que sea abierta, y tendríamos que encerrarnos *selectivamente*, a través de una estrategia de represalias, con las economías que a su vez cierran sus mercados internos a nuestras exportaciones.

Por ejemplo, una economía que tiene vocación de ser tan cerrada, como la de Brasil, debería ser motivo de represalia por nosotros, y en todo caso, luego de que nos hemos cerrado hacia ellos, en la misma medida en que ellos lo hicieron tradicionalmente hacia nosotros, a partir de allí deberíamos entrar a negociar un proceso de desarme de las restricciones recíprocas.

Pero de ningún modo deberíamos avanzar en la formación de un mercado común con un país que tiene una decisión de mantenerse prácticamente cerrado al resto del mundo, porque si está cerrado es porque tiene muchas distorsiones internas, y si nos integramos a él, vamos a aumentar los problemas de nuestra propia economía.

Este tipo de esquema es muy diferente al que ha primado en nuestra política comercial externa. Pero creo que podría ser aceptado por la dirigencia política y económica argentina, si fuese difundido y entendido con todos los méritos que un esquema así tiene.

La gran simplificación que traería a la toma de decisiones privadas la aceptación del principio general de una economía competitiva y abierta, es realmente importante. Provocaría un aumento de la productividad, tanto del capital y del trabajo ya invertido como del nuevo capital y del nuevo trabajo.

Y todos ganarían, porque significaría una gran simplificación con respecto al régimen actual y, fundamentalmente, porque sólo resultaría perjudicada la gente que está viviendo de rentas. Rentas que tienen poco que ver con sus esfuerzos productivos y mucho que ver con los privilegios que, de una u otra manera, ha ido distribuyendo esta maraña complicadísima de normas, que están medidas no solamente en la política comercial externa, sino en todo el sistema de intervención del estado en la economía.

Este intento de modificación integral de la política comercial externa de la Argentina, que debe ser paralela a la modificación de otros capítulos muy importantes de nuestra organización económica, no debe ser hecha "manu militari", ni por los militares, que esperemos que nunca más gobiernen en la Argentina, pero tampoco por un gobierno democrático, si no tiene suficiente consenso.

Para lograr el consenso, estos temas deben discutirse en el Congreso, como dice la Constitución Nacional, y las normas a sancionarse deben tener jerarquía de leyes, porque si seguimos implementando resoluciones, circulares, o decretos, vamos a seguir enmarañando el sistema.

Por lo tanto, la transformación del sector privado argentino en un sector donde el método aceptado de organización económica sea el del mercado y la competencia, es algo que debe plasmarse en proyectos de leyes a discutirse en el Congreso Nacional y, si toma tiempo lograr consenso alrededor de estas leyes, sepamos esperar. Pero que el día que salgan aprobadas, salgan con un grado suficiente de convencimiento y de apoyo, como para que la gente las pueda leer como normas irreversibles.

Mercado cambiario único y libre

Esta es la forma de encarar el tema de la apertura y tiene que ir de la mano de muchas otras cosas. Voy a omitir hablar de toda la reorganización del sector público, que debe ser paralela.

El nivel efectivo de los tipos de cambio, sostenibles en el tiempo, no es independiente del nivel del gasto público y de la forma como se lo financia y, por lo tanto, estos son temas a los que me podría referir, pero los dejaré de lado para no alargar demasiado la exposición.

Quiero abordar un tema que me parece esencial para que pueda funcionar la economía en términos más abiertos hacia el resto del mundo. Se trata de la organización del mercado cambiario y del sistema financiero. Y también el tratamiento de la deuda externa.

No se puede pensar en una economía más abierta desde el punto de vista real, comercial, si no se acepta el principio de un mercado cambiario libre y preponderantemente único.

No se justifica que el mercado cambiario esté desdoblado, salvo en situaciones muy anormales de abundancia excesiva de capitales financieros en el exterior-caso en el cual la unificación total del mercado cambiario podría llevar, como ocurrió en los años '78, '79 y '80, a una sobrevaluación del peso-, o cuando el gobierno deba impulsar tasas negativas de interés- caso que espero no sea necesario reeditar en el futuro.

Pero fuera de estas dos circunstancias excepcionales, y que no veo en el horizonte cercano, no hay ninguna justificación para establecer restricciones en el movimiento de divisas en el mercado cambiario, sobre todo si se piensa en una economía abierta al flujo de bienes y servicios.

Cuando tenemos una economía con un arancel efectivo promedio del 30% sobre las importaciones, que viene de los niveles arancelarios y de las restricciones cuantitativas, es bastante razonable que el dólar paralelo, financiero o libre, esté alrededor del 30% por arriba del comercial, porque, de otro modo, ese dólar, que rige la entrada y salida de capitales, el turismo y otras cosas, pasaría a tener un valor demasiado bajo con respecto al dólar de importación.

Pero si avanzamos a una economía más abierta, con niveles arancelarios muchos menores y sin restricciones cuantitativas, no hay ninguna razón para que haya desdoblamiento del mercado cambiario, y debería funcionar como un mercado único y realmente libre.

El argumento de que el Banco Central puede no tener divisas para controlar las variaciones diarias del tipo de cambio en ese mercado, lejos de ser un argumento para seguir controlando el mercado cambiario, lo es para liberarlo efectivamente.

Una verdadera liberación del mercado cambiario no necesita divisas en manos del Banco Central. Es suficiente que no opere en ese mercado, para que operen en él agentes económicos privados, se organicen los mercados de futuro y haya una especulación que lejos de ser desestabilizante, ayudará a estabilizar las cotizaciones.

Será una especulación neutralizada entre los mismos especuladores y no una especulación de todos contra un gobierno que toma decisiones insostenibles en el tiempo, como por ejemplo cuando el Banco Central pretende fijar un nivel del tipo de cambio y defenderlo vendiendo divisas, o compra una gran cantidad de dólares para evitar que el tipo de cambio caiga.

Así que una organización del mercado cambiario en la dirección de la unificación y la liberación, es imprescindible si debe haber un proceso de apertura. Pero esto no debe ser resuelto por circulares del Banco Central, sino por el Congreso y por ley, como lo establece la Constitución.

Porque liberar el mercado cambiario por circular y decir que a partir de mañana va a haber un mercado cambiario único y libre, no significa que los que operan en esa economía crean en las nuevas normas, porque así como el Banco Central puede liberar por una circular, a las dos semanas puede modificar el sistema por otra. Entonces no se va a inducir a cambios de conductas y adaptación de estilos de conducción y decisión en el sector privado, salvo que haya un convencimiento y seguridades suficientemente amplias de que se trata de un cambio irreversible. La mejor forma de dar esa seguridad es que una reorganización económica de esta naturaleza sea decidida en el Congreso, y por ley.

Si se demora mucho para llegar a eso, tengamos paciencia. Pero es mejor avanzar lento y seguro, que actuar por espasmo liberalizadores, que luego son revertidos a poco andar.

Todo esto tiene que ver con el tema de la deuda externa. Creo que en la Argentina sería enteramente posible liberar el mercado cambiario y dejar que desde y hacia el exterior fluyan libremente los capitales, tanto argentinos como extranjeros, si se sincera nuestra situación de endeudamiento externo.

Y todo ello contribuiría a bajar la tasa de interés y el costo del capital en el país, porque el sector privado argentino pasaría a estar plenamente integrado a las finanzas internacionales. A una empresa argentina le costaría más o menos lo mismo que a una empresa de cualquiera otro país normal, captar recursos para financiar sus actividades.

El manejo de la deuda externa

Pero, poder ir a este tipo de integración financiera significa sincerar nuestra situación de endeudamiento externo. La Argentina tiene que establecer, también por ley, una distinción muy clara entre la deuda del sector privado y el endeudamiento del sector público. Con respecto a la primera, se debe establecer que ni el Banco Central ni ningún otro órgano del sector público puede introducir restricciones al normal cumplimiento de las obligaciones del sector privado.

Deben también otorgarse seguridades de pago, sin ningún tipo de restricciones, a todo lo que es el endeudamiento *normal* del sector público, que tiene que estar definido en ese marco normativo, endeudamiento del sector público al que acudiría el gobierno de cualquier país bien organizado para financiar proyectos de inversión debidamente evaluados, con préstamos que se acomoden al perfil futuro de ingresos de ese proyecto, y al financiamiento normal de importaciones.

Pero, con respecto al resto de la deuda, aquella que ha sido refinanciada a 19 años, que se cotiza al 25%, debe establecerse claramente, en ese mismo marco normativo, que se trata de una deuda que se considera *anormal*. Esto significa que es un tipo de endeudamiento en el que el país incurrió por malas condiciones internas y también externas y, por lo tanto, su pago está supeditado a una serie de eventos que deben darse interna y externamente. Y habrá que afrontar la batalla que haya que dar con el resto del mundo al tomar esta decisión.

Creo que esa batalla es perfectamente manejable. Incluso voy a presentar en las próximas semanas un proyecto concreto en el Congreso Nacional, con este tipo de estrategia, señalando qué debería decir la norma legislativa que se sancione para hacer esta distinción entre los distintos componentes de la deuda y establecer esta condicionalidad en la atención de esta deuda anormal del sector público.

A partir de allí, se podrá permitir que todas las actividades del sector privado accedan al financiamiento externo, dándole a los que presten desde el exterior, las mayores seguridades de que no habrá, ni en el presente ni en el futuro, restricciones al proceso de pagos normales del sector privado. Por supuesto, anulando totalmente la posibilidad de que el sector público dé avales al sector privado o algún tipo de privilegios para facilitar o entorpecer sus relaciones financieras con el exterior.

El cambio ¿es posible?

Me parece que esto, desde el punto de vista técnico-económico, es algo totalmente factible de hacer, y creo que los beneficios serían espectaculares para el crecimiento de la economía argentina. Todos advertiríamos que aumentaría de inmediato la productividad del capital, del trabajo y que habría nuevas oportunidades de negocios. Y mucho más importantes que los negocios que se verían frustrados por este proceso de aceptación de la competencia.

Pero así como no me caben dudas sobre los grandes beneficios económicos, sí las tengo respecto a la suficiente aceptabilidad política general de semejantes reformas. En esto no se pueden acortar los caminos de forma artificial.

El consenso y la aceptabilidad política de las medidas que se quieren implementar es algo que se debe trabajar políticamente, para lo cual quienes quieren impulsar estos cambios tienen que hacer toda la tarea, tediosa pero imprescindible, de convencer a ciudadanos y dirigentes. Sólo así estas normas saldrán con la jerarquía que deben tener, reflejarán un adecuado convencimiento y comprometerán todos los apoyos para su continuidad en el tiempo.

Por eso, creo que el actual gobierno no debe implementar-y menos por decreto, resolución o circular- ninguna de estas modificaciones de fondo. Los partidos políticos y los dirigentes que crean en que ésta es una estrategia superadora de la actual realidad económica y social, tendrán que hacer la tarea política de convencer al partido dentro del cual están actuando y lograr que el partido comprometa los apoyos sociales y económicos necesarios.

Y, cuando se tenga un horizonte adecuado y se esté en condiciones de discutir todo esto como normas de fondo de un Congreso capaz de dar estos apoyos, entonces hay que poner en marcha, en forma más o menos simultánea y creando mucho entusiasmo en la gente, una reforma integral.

Mientras tanto, hay una gran tarea por hacer. La tienen que hacer tanto los gobernadores, como los intendentes y el gobierno nacional. Se trata del ordenamiento del sector público. En el próximo año y medio, mejorar la organización económica en lo que hace al sector privado a través de cambios realmente trascendentales, no va a ser posible, y si se lo intenta se van a correr muchos riesgos.

Se podrán avanzar parcialmente, sobre todo eliminando algunas distorsiones que han sido introducidas en los últimos años y que se pueden parcialmente revertir. Pero una estrategia de reorganización económica y social del país, con la aceptación del principio de la competencia en lo que hace al sector privado, como la que procuré describir en esta conferencia, hay que encararla cuando se tenga suficiente consenso y se pueda resolver en el Congreso, plasmándose en un conjunto de normas de alta jerarquía, simples y claras.

Ojalá esta oportunidad llegue pronto, pero no la veo abierta de inmediato. Quizás pueda darse después de las elecciones de 1989.

