

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DEL COLEGIO DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS

Registro de Propiedad Intelectual N° 631.176

Año LV

Julio a Septiembre de 1967

Serie IV, N° 29

SUMARIO

COLABORACIONES

	PÁG.
La influencia del sistema cambiario en el desarrollo económico <i>Félix G. Elizalde</i>	167
La teoría moderna de la Organización <i>Vicente L. Perel</i>	173
Educación. ¿Variable crítica del desarrollo? <i>Ilse Marta Esther Lovera</i>	191
Consideraciones sobre el revalúo impositivo y contable <i>Horacio López Santiso y Salvador Vogelmann</i>	199
La actividad empresaria del Gral. Justo José de Urquiza <i>Egidio C. Trevisán</i>	223
La omisión de presentar declaraciones juradas como presunta defraudación fiscal <i>Sabatino A. Forino</i>	233

Dirección y Administración
Viamonte 1592 (2° Piso)
Buenos Aires

COLEGIO DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS

COMISIÓN DIRECTIVA

Mayo de 1967 a Abril de 1968

Presidente:	Dr. Rodolfo J. Rodríguez Etcheto
Vicepresidente 1º:	Dr. Vicente Caride
Vicepresidente 2º:	Cont. Hugo H. Ferrer
Secretario:	Cont. Alejandro A. J. Squassini
Secretario de Actas:	Dr. Rodolfo S. de Paul
Tesorero:	Cont. Oscar Oriolo
Protesorero:	Cont. Domingo S. Spinoso
Vocales Titulares:	Dr. Salvador Aisenstein Cont. Manuel Erlich Cont. Humberto Masciarelli Cont. Carlos T. Mur Cont. Osvaldo J. Rojo Cont. Juan J. Valdettaro

REVISTA DE CIENCIAS ECONOMICAS

Director: Oscar E. A. Arnaus

Secretario: Carlos E. Daverio

A los Lectores

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, juicios y doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscriptos por sus colaboradores.

de FÉLIX G. ELIZALDE

La influencia del sistema cambiario en el desarrollo económico

La experiencia ha probado que no es posible impulsar el desarrollo de los países latinoamericanos, sin implantar sistemas cambiarios que actúen paralela y complementariamente con mecanismos de regulación global y orientación selectiva de la financiación interna en moneda nacional. Estos sistemas cambiarios deben caracterizarse por no perturbar el desarrollo de las operaciones corrientes de la balanza de pagos, es decir, de las exportaciones, importaciones y de los rubros invisibles. Deben, por otra parte, vigilar y orientar los movimientos financieros que completan la balanza de pagos bajo el rubro general de capitales, trátase de ingresos de fondos al país o de inversiones del país en el extranjero.

Ello fue realizado con éxito por los países europeos en la postguerra, y realmente es poca la diferencia existente entre reconstrucción económica como la allí realizada, y desarrollo o construcción económica, como la que debe ser encarada en nuestros países.

No es menos cierto que el sistema de la libertad cambiaria total ha fracasado como herramienta en un proceso de desarrollo económico. Las tendencias actuales del movimiento internacional de capitales y del comercio internacional, no concuerdan con las premisas en que se funda la teoría de la libertad cambiaria como el sistema que asegura la asignación óptima de los recursos externos para el desarrollo.

No es por nada que la inmensa mayoría de los países industrializados, incluyendo las principales naciones europeas y los países con economías menos evolucionadas, han organizado sus sistemas cambiarios sobre bases muy alejadas de la libertad total

de movimientos financieros. Basta echar un vistazo sobre los estudios existentes acerca de los regímenes de la comunidad de naciones, especialmente los informes del Fondo Monetario Internacional, para comprobar que solamente carecen de regulaciones cambiarias algunos pequeños países de organización cuasi feudal o que funcionan como grandes puertos libres en la intermediación del comercio internacional, sin producciones básicas propias.

Es así como vemos a los principales países industriales europeos tomar medidas limitativas en los movimientos de capitales para ayudar a corregir problemas de balanza de pagos. Es interesante citar el hecho de que las recientes medidas adoptadas sobre el particular en el Reino Unido han sido consideradas adecuadas por el distinguido profesor Reddaway en el Informe del Instituto de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge.

No olvidemos tampoco que incluso en los EE.UU., uno de los países que en el mundo tienen libertad cambiaria en el movimiento de ingresos y egresos de capitales, cuando tuvieron problemas de balanza de pagos en 1965 y 1996, establecieron restricciones precisas a la obtención por extranjeros de recursos del mercado financiero de los EE.UU. y restricciones "voluntarias" al otorgamiento de créditos bancarios a empresas nacionales que remesaban capitales al exterior.

El sistema cambiario que a nuestro entender conviene aplicar dentro de una política seria de desarrollo, debe necesariamente tener la suficiente flexibilidad para ir adaptándose a la evolución del país en la medida que se alcancen las distintas metas trazadas. Las exportaciones, las importaciones y las operaciones que configuran el rubro de invisibles de la balanza de pagos —salvo en cuanto a la obligatoriedad de la liquidación de la totalidad de las divisas obtenidas, de resorte del sistema cambiario— deben ser ordenadas por medio de disposiciones aduaneras o especiales. El régimen cambiario contemplaría especialmente la limitación del endeudamiento externo a niveles que sean compatibles con las perspectivas de la balanza de pagos, de manera tal de poder asegurar su pago puntual y al mismo tiempo asegurar la orientación de los créditos externos a los sectores que interesen.

Este aspecto del endeudamiento a corto plazo y sus consecuencias perniciosas ha sido tratado, en profundidad, en el excelente informe de las Naciones Unidas "Export Credits and Development Financing" Dec. 1966.

El ordenamiento de las inversiones nacionales en el exterior debe dirigirse a permitir solamente aquellas que reporten bene-

ficios en el futuro de la economía nacional. Por otro lado, debe orientarse a la inversión extranjera hacia la complementación con el capital nacional en aquellas actividades que interesa promocionar y siempre que su carácter estratégico lo permita. Numerosos autores —entre ellos el economista francés Pierre Uri, en su importante trabajo “Une politique monétaire pour l’Amérique Latine”, realizado con la colaboración de los destacados economistas Kaldor, Ruggles y Triffin— se inclinan a favor de la restricción de los movimientos de capitales por encarecimiento de la cotización cambiaria, al sugerir el establecimiento de un doble mercado cambiario, con un sector con determinado nivel en el cual se operaría el grueso de las importaciones y exportaciones y otro sector con el nivel libre en el cual cabrían las exportaciones promocionables, las importaciones menos básicas y las transacciones financieras.

A pesar de estas calificadas opiniones, la experiencia recogida en los sistemas imperantes en la Argentina durante los períodos 1955-58 y 1963-66 nos hace preferir para nuestro país el sistema de mercado único de cambios, operado por el sistema bancario comercial con intervención del Banco Central, a efectos de regular la cotización a niveles preestablecidos. Esta operativa se debe complementar con un sistema simple de franquicias impositivas promocionales a la exportación no tradicional e impuestos de exportación a los productos, en los casos en que el nivel cambiario así lo permita.

En este sistema cambiario de mercado único, la cotización no debe contrariar la evolución de los precios internos y externos. Este punto es fundamental, pues el no cumplirlo lleva con el tiempo al desaliento de las producciones básicas del país. Por lo tanto, y por muy lamentables que sean las variaciones de cotización, no es recomendable aconsejar tipos de cambio invariables en tanto subsistan procesos inflacionarios internos. Es esencial que la cotización tenga especialmente en cuenta el nivel requerido por los productos que constituyen las exportaciones tradicionales.

Por otra parte resulta dañino —y así lo reconocen los principales países europeos en el enfoque que dan a las soluciones de sus propios problemas— el mecanismo de reajuste económico automático que el sistema de la libertad cambiaria implica.

El manejo del tipo de cambio debe ser realizado con prudencia y sin bruscas modificaciones.

Es común ver aconsejar la misma receta en todos los casos,

olvidando que el efecto de las devaluaciones es totalmente distinto según el tipo de economía de que se trate.

En los países de exportaciones industriales con producciones agropecuarias propias, que abastecen casi totalmente las necesidades de su población, una devaluación coloca a la industria en mejor situación competitiva exportadora en relación a los otros países industriales, y si bien aumentan algunos costos por el mayor de la importación de materias primas y productos intermedios, el aspecto básico del consumo de productos industriales no sufre al no variar mayormente el precio de la alimentación y quedar libre prácticamente la misma cuota de ingresos para los consumos industriales durables. Esto permite a su vez que los ingresos fiscales no disminuyan, pues la muy pequeña disminución de consumos industriales internos es ampliamente compensada por el incremento de las exportaciones industriales. Es así como la devaluación, en este tipo de economías, contribuye a la solución de los problemas de balanza de pagos sin perturbar mayormente la actividad económica ni las finanzas del Estado.

En el caso de países como la Argentina, cuya actividad industrial está orientada al consumo interno y cuya producción agropecuaria además de satisfacer el consumo interno es exportado en grandes volúmenes —aunque también se equiparan a este caso los países de producción industrial para consumo interno y que importan gran parte de su alimentación, como Chile —el efecto de las devaluaciones severas es totalmente distinto. La modificación cambiaría encarece la alimentación absorbiendo una mayor cuota de los ingresos de la población, y reduciendo así lo disponible para productos industriales de consumo durable que, por otro lado, han visto aumentados sus costos al igual que toda la producción industrial. Al no recibir la industria, por el incremento de sus costos, el impulso provocado por las mayores exportaciones que originaría la devaluación y que tendrían que compensar la disminución del consumo interno, se produce una disminución de la actividad, de carácter acumulativo, que puede llevar a una severa recesión.

Esta disminución de la actividad interna afecta drásticamente al sector privado y al sector público. Al disminuir considerablemente la demanda de los productos de las empresas industriales y comerciales, los factores productivos reducen su ocupación y además dichas empresas sufren trastornos financieros por el encarecimiento de sus producciones y el ajuste en moneda nacional de sus deudas externas. El deterioro de las empresas y el menor in-

greso global producen, a su vez, la caída de los ingresos impositivos que afecta seriamente las finanzas del Estado, puesto que ante la rigidez de los gastos oficiales, y el consiguiente desequilibrio del tesoro, se recurre a la emisión inflacionaria. Por otro lado, los ligeramente mayores volúmenes de productos agropecuarios que quedan para exportar, tampoco incrementan los ingresos en divisas por la caída de los precios de las exportaciones que siempre acompañan a las devaluaciones. Es así que la brusca devaluación en este tipo de economías, sin contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos, perturba totalmente el proceso económico del país y las finanzas públicas, llegando inclusive a constituir un poderoso factor de inflación. Todo esto sin considerar los efectos sociales y políticos de la devaluación, pues a través del mecanismo de precios ella produce una intensa redistribución del ingreso nacional al incrementar los ingresos reales del sector agropecuario en detrimento del sector industrial y de los consumidores en general, con el agravante de que se acrece también la riqueza real de los propietarios de las tierras al aumentar el valor de sus activos. (Sobre esto es muy ilustrativo el denso trabajo del doctor Díaz Alejandro, "Devaluation of the exchange Rate in a Sub-Industrialized Country", publicado en 1965 por el Massachusetts Institute of Technology.)

De esta manera el tipo de cambio deja de ser una herramienta más para la conducción económica, pasando a ser un poderoso medio, cuyo manejo se disputan los distintos sectores, a fin de apropiarse de manera fácil de una mayor proporción del Ingreso y la Riqueza Nacional, en lugar de concentrar los esfuerzos en el trabajo y la tecnificación que permiten incrementar el Producto Nacional para beneficio de toda la población.

Sobre la duración de las regulaciones cambiarias, conviene señalar que en Europa, se levantaron, parcialmente, sólo cuando la reconstrucción de su aparato económico permitió disminuir el sacrificio personal que implicaban y cuando volvieron a funcionar los mercados internos de capitales debido a los nuevos niveles de actividad económica y a la estabilidad monetaria obtenida. Es por ello que en el caso argentino, sólo podrá ello concretarse con éxito cuando se haya conseguido dominar el proceso inflacionario existente, no sólo mediante el ordenamiento de los ingresos y gastos públicos, sino también a través de la realización de las inversiones necesarias para la acción eficaz del sector productivo privado. Se deberá también modificar la estructura de sus exportaciones de manera tal, que el desarrollo industrial sea final-

mente dinámico en la obtención de los recursos externos y no solamente como hasta ahora, un medio para mantener el nivel de vida de amplios sectores de la población, al absorber la mano de obra que los adelantos tecnológicos hacen redundante en la actividad agraria.

Se ha difundido últimamente, en especial en la República Argentina, la idea de que las restricciones cambiarias son dañinas para el desarrollo sostenido de la economía, debido a que llevan en sí mismo los gérmenes de la inconducta financiera de los gobiernos con su secuela inflacionaria, de la redistribución irracional de los ingresos que llega a matar el interés en el incremento de la producción, especialmente de aquella exportable, y del control del Estado sobre la libre disposición por el individuo del destino de sus capitales de inversión.

Es cierto que los sistemas cambiarios restrictivos han sido utilizados algunas veces para cometer excesos. Su mala aplicación ha contribuido a acelerar procesos inflacionarios y ha permitido se realizaran onerosos negociados con divisas. Otras veces, se han utilizado de manera demagógica, con incidencia negativa sobre los incentivos de la producción.

La crítica de que el sistema permite disimular las inconductas financieras de los gobiernos es cierta, pero la mala utilización de una herramienta no debe arrastrarnos a afirmaciones dogmáticas que la desechen, cuando ella puede ser de extraordinaria utilidad si es adecuadamente empleada. Por otra parte, forzoso es reconocer que también bajo el régimen de total libertad cambiaria hemos visto ocurrir hechos negativos similares.

Es indudable que el tema tratado trasciende de lo puramente económico y técnico por su repercusión política en países con deficientes regímenes políticos, sin posibilidades de expresión y sin programas nacionales que calen hondo en los problemas de fondo, frente a sectores poco dispuestos al sacrificio de sus comodidades y privilegios, necesario para la obtención de los recursos requeridos por las inversiones de orden nacional que son imprescindibles para el progreso de estas economías.