

N. D. Arnold C. Harberger es Profesor Distinguido en la Universidad de Chicago, así como Profesor de Economía en la Universidad de California en Los Ángeles. Ha sido consultor de bancos centrales, ministros de Finanzas, agencias de planificación en más de una docena de países desarrollados, asimismo, desempeñando el mismo rol para el banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, diversos bancos de desarrollo regional, y agencias de desarrollo internacional (entre otras) de los Estados Unidos y Canadá. Es autor de *Evaluación de Proyectos* (1972), *Impuestos y Bienestar Social* (1974), y editor de *Problemas Claves en Economía Política en América Latina* (1970).

Recientemente estuvo en Guatemala en donde impartió varias conferencias en la Universidad Francisco Marroquín.

Este ensayo, es un extracto de su «Política Económica y Crecimiento Económico», de 1985

Algunas lecciones de la Política Económica

Arnold C. Harberger

Enumeraremos enseguida algunas conclusiones ampliamente aceptadas por los profesionales de la política económica acerca de las «lecciones» principales asociadas a una política de crecimiento económico afortunada.

1. Evitar un falso tecnicismo en la elaboración de la política económica. Demasiado a menudo, y en muchos países, la tarea de la planeación económica se ha concebido como la elaboración de proyecciones (pronósticos) del progreso económico futuro. En ocasiones se han elaborado estos pronósticos en increíble detalle, hasta el punto de proyectar la producción de industrias individuales para dentro de cinco o diez años. Tales ejercicios no han rendido buenos dividendos. Han sido un desperdicio de talento y de dinero. Han distraído a personas capaces de la tarea más importante de atacar los problemas reales de la política económica y para empeorar las cosas, generalmente han estado muy errados, a menudo corrompidos por su conexión con las promesas y la propaganda política.

2. Mantener los presupuestos bajo un control adecuado. Los presupuestos no tienen que estar equilibrados, pero hay límites estrictos a los déficits presupuestarios en que se incurre con relativa impunidad. En algún punto, las autoridades presupuestarias deberán aprender a rechazar las solicitudes de gastos, y los gobiernos a resistir las presiones en pro de mayores gastos. El momento en que los gobiernos y las autoridades presupuestarias deben asumir su postura es claramente **anterior** al rompimiento de la disciplina presupuestaria. Siempre habrá (y probablemente debe de haber) cierta flexibilidad y cierta concesión, pero una vez que las autoridades cedan demasiadas veces ocurrirá como si se hubiese roto una presa, y se verán inundadas por una oleada de peticiones de nuevos solicitantes.

3. Mantener las presiones inflacionarias bajo un control razonable. Para alentar el desarrollo económico en un país pequeño es posible que la política óptima consista en una aceptación de la tasa inflacionaria existente en la economía mundial. Pero si debe aceptarse por cualquier razón una tasa más alta, dicha tasa deberá mantenerse dentro de límites moderados y sostenidos.

La inflación mina el crecimiento en dos formas. Primero, perturba el proceso fundamental por el que los precios relativos guían a los recursos de los usos de menor valor a los usos de mayor valor. En efecto, la esencia misma del crecimiento económico ocurre cuando se invierten recursos en situaciones de altos precios (ingresos) relativos de los productos y bajos precios (costos) de los insumos. La clave del proceso son las señales claras acerca de los precios relativos. Por otra parte, la inflación sobre todo cuando no es uniforme y por lo tanto no se puede prever perturba tales señales oscureciendo la diferencia entre las elevaciones **relativas y absolutas** de los precios.

Un segundo problema de la inflación resulta de la remuneración que obtienen algunas personas al calcular la tasa inflacionaria correcta ganando así algún dinero a costa de quienes hacen estimaciones demasiado bajas o demasiado altas. La conjetura de la tasa inflacionaria no ayuda nada al crecimiento de la economía, de modo que la inflación desvía recursos productivos hacia propósitos improductivos.

Por último, la inflación tiende a generar transferencias caprichosas de la riqueza entre sectores y grupos económicos, sobre todo cuando es inesperada y no está indexada. Esto rompe la relación entre los ingresos y el esfuerzo, y ha provocado violentos disturbios políticos iniciados por los indignados perdedores.

4. Aprovechar el comercio internacional. Es posible que, en el fondo, la mayoría de los profesionales de la política económica sean partidarios del libre comercio. Pero no es así como hablan en los foros especializados: en un tema tan políticamente incandescente como el proteccionismo, la credibilidad del profesional en diferentes grupos depende de la discreción. Así pues, en lugar de defender abiertamente el libre comercio, los modernos profesionales de la política económica tienden a subrayar la elección estratégica entre una economía relativamente abierta y una economía relativamente cerrada.

5. Algunos tipos y patrones de restricciones comerciales son peores que otros. El entendimiento que tienen los economistas de los procesos restrictivos avanzó enormemente en los años sesenta, con el desarrollo del concepto de la «protección efectiva». Se descubrió, entre otras cosas, que el mismo arancel a un producto final puede implicar grados de protección efectiva increíblemente diferentes, según la importancia que tengan los insumos importados en el proceso de producción y sus gravámenes. La única garantía segura contra las variaciones catastróficas de las tasas de protección efectiva incluso con tasas aparentemente moderadas de protección nominal de los productos finales es la uniformidad de la tasa de protección nominal para todos los productos.

6. Si las restricciones de las importaciones se toman excesivas, y su reducción directa resulta políticamente imposible, entonces es necesario un ataque indirecto al problema incrementando los incentivos de la exportación, lo que ayudará a compensar el sesgo contra la exportación derivado de las restricciones impuestas a las importaciones. El instrumento más natural para la promoción de las exportaciones es la devolución, en la aduana, de los impuestos indirectos pagados durante la producción. Tal devolución ha sido explícitamente aprobada por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y muchos países la han implantado en forma total o parcial.

Otros instrumentos para la promoción de las exportaciones son la devolución de impuestos directos, e incluso (algo más drástico aún) el otorgamiento de subsidios directos. (Aunque no ha sido aprobado por el GATT, el otorgamiento de subsidios directos ha sido utilizado por algunos países y se justifica hasta cierto punto por razones puramente económicas). Obviamente, cuando se ha implantado plenamente este instrumento neutralizador, la continuación de su uso deja de ser un correctivo y se convierte en otra fuente de distorsión.

7. Hacer los sistemas impositivos sencillos, fáciles de administrar, y (en la medida de lo posible) neutrales y no distorsionantes en reacción con la asignación de los recursos. El mejor impuesto para la realización de estos tres propósitos es el impuesto al valor agregado. Introducido por primera vez en Francia a principios de los años cincuenta, este impuesto ha llegado a ser la fuente más importante de la recaudación en cerca de la mitad del mundo no comunista. Su neutralidad, quizá su atributo más distintivo, deriva del hecho de que, a medida que los bienes pasan por etapas de producción sucesivas, se grava sólo el valor agregado en cada etapa sucesiva. En consecuencia, para el momento en que se convierten en productos finales, cada uno de sus elementos componentes habrá sido gravado sólo una vez. Este impuesto es un gran avance del sistema del impuesto a las ventas al que sustituyó en muchos países, ya que evita la grabación del valor pleno en cada etapa de la cadena productiva. Obviamente, esto acababa gravando varias veces el valor agregado de las primeras etapas, y también generaba fuertes incentivos artificiales hacia la integración vertical de los procesos productivos.

8. Evitar las tasas excesivas del impuesto al ingreso. Es escasa la justificación económica de las tasas superiores al 50% de cualquier clase de ingreso. Tales tasas distorsionan el comportamiento y generan grandes desalientos de la actividad económica, mientras producen una recaudación escasa. En general, los profesionales de la política económica son partidarios de una elaboración cuidadosa y prudente de los sistemas impositivos, prestando atención especial a I) una recuperación apropiada del capital de las empresas privadas (para propósitos fiscales) sobre la vida económica de un activo, y II) impedir que la inflación distorsione grandemente el cálculo del ingreso para propósitos fiscales, y el consiguiente pago de impuestos.

9. Evitar el uso excesivo de incentivos fiscales para el logro de objetivos particulares. Tales incentivos han sido particularmente comunes en varios países del Tercer Mundo. La ley brasileña que favorece la inversión en el Nordeste y en la Amazonia es un buen ejemplo. En los términos de esta ley, una empresa de otra

región que deba al gobierno 1,000 cruzeiros por concepto del impuesto al ingreso de las empresas podrá tomar 500 e invertirlos en un proyecto aprobado en el Nordeste, y terminar pagando sólo 500 cruzeiros de impuestos. En realidad, la empresa estaría invirtiendo una suma de dinero que de otro modo pertenecería al gobierno; pero la empresa tendría derecho a disfrutar el ingreso producido. Advuértase que la empresa estaría en mejor situación si realiza la inversión, aunque sólo obtenga a cambio, finalmente, 200 o 300 cruzeiros; es decir, aunque haga inversiones muy malas, en las que pierda dinero.

10. Usar los controles de precios y salarios escasamente, si acaso. Estos controles se justifican raras veces (si acaso) por razones estrictamente económicas, de modo que por lo menos representan una situación de objetivos no económicos reflejados en metas estrictamente económicas, lo que tiende a frustrar su ejecución. En particular, los controles de precios y salarios tienden a viciar el decisivo papel de señalamiento que supuestamente desempeñan los precios: la movilización de recursos de los usos menos valiosos a los más valiosos.

11. Las cuotas, los permisos y otras restricciones cuantitativas similares de la producción, las importaciones, las exportaciones y otras variables económicas se suman a menudo a los esfuerzos de control de los precios de varios tipos. De nuevo, sólo raras veces podrá encontrarse una justificación económica convincente para tales prácticas; por esta razón, los profesionales de la política económica las ven con gran suspicacia. En general, tales restricciones indican casi automáticamente que se está aplicando algún criterio distinto del precio para el racionamiento de la oferta limitada entre los demandantes. Esto crea un campo claro para el favoritismo, lo que en la práctica puede degenerar (y a menudo degenera) fácilmente en la corrupción. Estos males se suman entonces al hecho de que los controles cuantitativos reducen casi invariablemente la eficiencia económica.

12. Los profesionales de la política económica tienden a enfocar con criterio técnico los problemas asociados a las empresas del sector público. Los profesionales han recorrido mucho mundo, en general, para adoptar dogmáticamente una postura ideológica respecto a las empresas públicas. Saben que algunas empresas públicas han triunfado, mientras que otras han tenido una actuación que nadie envidiará jamás. Al parecer, las diferencias entre los éxitos y los fracasos pueden resumirse mejor con el enunciado de que las empresas públicas han triunfado en general cuando sus gobiernos les permitieron comportarse como empresas. Si el gobierno trata de usar las empresas del sector público como vehículos para la persecución de otras metas no económicas, casi inevitablemente pondrán en peligro su éxito como entidades económicas.

13. Por último, deben hacerse claras y bien definidas las líneas divisorias entre las actividades del sector público y del sector privado. Cuando ambas compiten en una esfera dada, las mismas reglas deberán gobernar sus operaciones. Las confiscaciones arbitrarias o caprichosas, sin la indemnización correspondiente, tienden a producir una reacción típica y explicable. En los sectores que se consideran amenazados (aunque no haya ocurrido aún la confiscación), los propietarios privados tenderán de inmediato a desinvertir. Las tasas de ahorro bajan y el capital tiende a huir

hacia el exterior, de ordinario en forma clandestina (por la vía de los mercados negros de divisas, la subfacturación de las exportaciones, la sobrefacturación de las importaciones y maniobras análogas). Existen numerosos ejemplos de esta reacción contraproducente. Raras veces ha terminado un país con ganancias reales como resultado de una confiscación arbitraria e insuficientemente compensada.

Las viñetas anteriores deben darnos por lo menos algunas ideas acerca de la manera de pensar de la mayoría de los profesionales de la política económica. Estos ejemplos deben dejar en claro que los profesionales de la política económica creen que pueden reconocer los casos en que la política económica es «buena» y los que es irremediablemente mala. También debe quedar claro que algunos casos resultan difíciles de clasificar: combinaciones complejas de elementos buenos y malos, mientras que los profesionales siguen contando en su capacidad para diferenciar entre ambas clases de elementos. Por último, debe ser claro que la política buena, en estos términos, no lleva consigo ninguna coloración ideológica o política particularmente intensa.

«Resulta especialmente alentador comprobar que en el mundo hay creciente conciencia de que la libertad económica, lejos de ser un obstáculo para el bienestar material, es un requisito de éste. Como lo demuestra la experiencia de las democracias occidentales y de los países recientemente industrializados, la riqueza es un efecto de la libertad. Es creada por la innovación y el experimento, por el intelecto y el esfuerzo humano; en otras palabras, por la actividad de individuos libres y creadores. No es, por lo tanto, un lujo de los ricos, sino ante todo una necesidad de los pobres»

Jeane J. Kirkpatrick, Discurso ante la Liga Urbana, 1981.

«Las grandes naciones nunca se ven empobrecidas por la prodigalidad y la mala conducta privadas, pero no podemos decir lo mismo de la prodigalidad y la conducta públicas. En la mayoría de los países, se utiliza todo el ingreso público, o casi todo, en el mantenimiento de personas improductivas... Esas personas improductivas, que debieran ser mantenidas sólo por una parte del ingreso sobrante del pueblo, pueden consumir una parte tan grande de su ingreso total, y obligar así muchos a echar mano de sus capitales, de los fondos destinados al mantenimiento de los trabajadores productivos, que toda la frugalidad y la buena conducta de los individuos puede resultar insuficiente para compensar el derroche y la degradación de la producción ocasionados por esta usurpación violenta y forzada».

Adam Smith, 1776, La Riqueza de Las Naciones.