

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

"LO MÁS IMPORTANTE DE CUALQUIER ORGANIZACION ES SU CAPITAL HUMANO"

Reportaje al Ministro Cavallo por: Gustavo Reija

Domingo Cavallo se graduó como Contador Público Nacional, Licenciado en Economía en la Universidad Nacional de Córdoba. También se doctoro en economía en la Universidad de Harvard (EE.UU.). Ha sido docente de las universidades Nacional y Católica de Córdoba, Director de la revista ESTUDIOS y miembro del Comité Asesor del Instituto de desarrollo Económico del Banco Mundial. Ocupo cargos en el gobierno de la Provincia de Córdoba, fue Presidente del BCRA en 1982 y ministro de Relaciones Exteriores y Culto entre 1989 y 1991. Es autor de numerosos artículos publicados en medios especializados y obras de divulgación como por ejemplo Volver a Crecer, El desafío Federal y La Argentina que pudo ser.

Señor Ministro, en primer lugar quiero agradecerle en nombre de la Asociación de Administradores Gubernamentales habernos concedido la oportunidad de realizarle este reportaje.

Entrando ya en materia, muchos analistas económicos han puesto últimamente el acento en una supuesta incompatibilidad entre el mantenimiento de convertibilidad y el aumento que se viene registrando en el nivel del gasto público. ¿Cuál es su opinión al respecto?

Se ha hablado mucho en los últimos meses del aumento del gasto público particularmente cuando se comparan las cifras de los años 89 y 90, es decir del momento de la hiperinflación con las cifras del año 94 o del presupuesto 1995. Y se ha dicho que el gobierno del Presidente Menem ha prácticamente duplicado el gasto público y que por lo tanto no es cierto que hemos aplicado una política de austeridad y de reforma del Estado como la que requería la búsqueda de la estabilidad y la recuperación del crecimiento sostenido. Esta afirmación no se ajusta para nada a la realidad, en primer lugar al tomarse los años 89 y 90 para la comparación se trabaja con valores de remuneraciones pagadas por el sector público, lo mismo que jubilaciones y pensiones que en términos de dólares eran de 100 pesos en el caso de las remuneraciones, menos de 50 pesos por mes en el caso de las jubilaciones y pensiones. Y por supuesto se hace la comparación con un período donde la hiperinflación distorsionó todos los valores, además un período en el que la contabilidad pública estaba totalmente desarticulada y los déficit de las empresas públicas que se transformaban en enormes endeudamientos no se registraban como gasto, tampoco se registraban como gastos devengados en el período, las deudas que se acumulaban con jubilados, con pensionados, con provincias por incumplimiento del gobierno nacional.

Sin embargo existen rubros en los que, en valores reales, el gasto público ha crecido fuertemente.

Los rubros que crecieron del gasto público entre los años de la hiperinflación -89 y 90- y la actualidad son dos: todo lo que se relaciona con las erogaciones de la seguridad social que aumentaron prácticamente en un 200%, es decir, son hoy tres veces las que eran en términos de dólares o de pesos en 1989-90, y el gasto de las provincias que aumentó en algo más de tres veces los niveles de aquellos años. Sin embargo el gasto estrictamente federal excluidos los pagos por jubilaciones y pensiones se mantuvieron prácticamente constantes entre 1989-90 y la actualidad. Por supuesto aumentó mucho el presupuesto de las universidades nacionales, aumentaron mucho las erogaciones en salud, aumentaron muchos las erogaciones en educación, también disponen hoy de una cantidad mucho mayor de recursos los servicios de justicia federal, lo mismo la policía federal, la DGI, Aduanas, el INTA, el INTI, el Senasa, y todos estos aumentos se pudieron

financiar con las grandes reducciones de gasto que significó la privatización de empresas públicas, no por los ingresos de capital generados por las privatizaciones sino por la desaparición de las pérdidas y por ende por la desaparición de los aportes del tesoro que se hacía a las viejas empresas públicas.

Es decir, en el orden estrictamente federal y dejando de lado el sistema previsional, se logró mantener el nivel del gasto público con un gran cambio en la composición orientado por supuesto a aumentar la eficiencia de ese gasto público.

Justamente en materia de gasto previsional, los desajustes producidos hacia fines del año pasado en sus niveles de financiamiento mostraron una situación potencialmente explosiva. ¿Cuál es la solución a largo plazo de este problema?

Nosotros en octubre del año pasado planteamos con dramatismo al congreso esta situación porque obviamente llevaba a un descontrol total del gasto previsional y la crisis mexicana nos ofreció la oportunidad para lograr que el congreso aprobara la reforma en el viejo sistema previsional. Y esto es lo primero que quiero señalar. Si algo caracteriza este gobierno es que fue capaz de transformar las crisis en oportunidades para avanzar con las reformas, y en un rubro donde a pesar de haberse triplicado el gasto público todavía había una tendencia a un descontrol mayor y creciente como en el rubro de las jubilaciones y pensiones la ley de solidaridad previsional, que fue aprobada en el mes de marzo de este año, ha eliminado ese riesgo porque, por un lado ya no hay jubilaciones de privilegio, todas están sujetas a las mismas reglas, por lo tanto se ha cerrado la ventanilla que declaraba inconstitucional a la ley general de jubilaciones y que generalizaba las jubilaciones de privilegio. Además, una vez al año cuando se formula el presupuesto los legisladores tendrán que decidir cual es el ajuste de las jubilaciones y podrán hacerlo diferencialmente para aquellas que son inferiores a 450 pesos mensuales en relación a las que superan ese límite. Pero en todo caso los pagos anuales por jubilaciones y pensiones no podrán exceder las cifras disponibles para el reparto, es decir la ley ha transformado verdaderamente en un sistema de reparto al viejo régimen jubilatorio, por lo que ahora a partir de esta reforma que se hizo posible en medio de la crisis que llegó desde México, ahora si tenemos un control estricto del gasto previsional que aumentará anualmente pero en relación a los recursos disponibles y de una manera presupuestable y sujeta al control presupuestario.

Si el gasto previsional está controlado, ¿qué ocurre con respecto a las erogaciones para las provincias?

El otro gran rubro en el que se produjo una más que triplicación del gasto público es el de las erogaciones de las provincias y en este sentido ya se ha producido un avance importante durante los meses en que nos afectó la crisis mexicana. El avance importante es que por primera vez se ha logrado un aumento en alícuotas impositivas por ejemplo en el caso del IVA, sin que los recursos adicionales que genere ese aumento sean coparticipables. Eso es algo muy importante.

Yo sostuve hasta fines del año pasado, y creo haber dicho en ese sentido absolutamente la verdad, que aumentar impuestos para tratar de generar un superávit fiscal significaba consentir un aumento en el gasto público porque como la ley de coparticipación obliga a repartir entre las provincias más del 50% del aumento de la recaudación, si queríamos generar por vía de aumentos impositivos 2.000 millones de dólares de superávit, teníamos que consentir un aumento del gasto provincial también de 2.000 millones de dólares o pesos. Eso era una suerte de mecanismo perverso y por eso yo sostenía que no era razonable aspirar a generar un superávit por vía de aumentos de alícuotas impositivas dado que estando en vigencia la ley de coparticipación federal, el intento de superar el superávit fiscal provocaba un aumento del gasto y por lo tanto requería un esfuerzo tributario, una presión sobre el sector privado excesiva. Nuevamente la crisis que llegó desde México nos permitió por un año aumentar la alícuota del IVA sin que se aplique a la mayor recaudación que genere ese aumento la ley de coparticipación federal y por lo tanto sin consentir para nada ningún aumento del gasto. Por lo tanto el aumento de la recaudación va a permitir en un cien por ciento generar un superávit fiscal y constituir una adición neta al ahorro nacional, algo que es muy necesario en este momento.

¿Existe algún tipo de avance en el proceso de reforma de los estados provinciales?

El principal de esos avances es el proceso de privatización de los bancos provinciales y por ende la ruptura de esa íntima conexión entre las finanzas provinciales y los bancos provinciales que permitían un financiamiento de los déficit locales.

¿Qué tipo de apoyo dará el gobierno nacional para facilitar las reformas de los bancos provinciales?

Desde el gobierno nacional hemos creado el fondo fiduciario para el desarrollo provincial que dispone de recursos para financiar la capitalización y privatización de los bancos provinciales y también de las empresas provinciales de electricidad. Así que tenemos junto con algunos préstamos del Banco Mundial para reforma provincial y también para apoyo de infraestructura municipal los mecanismos que les permitirán a las provincias que decidan buscar el equilibrio presupuestario y reorganizarse y aumentar su eficiencia reciban el apoyo necesario.

En general, la imagen sobre los estados provinciales es que los mismos tienen una gran fragilidad desde el punto de vista presupuestario. ¿Cuál es su óptica sobre este tema?

La realidad de los últimos años muestra que es posible tener provincias bien administradas, con presupuestos equilibrados, que no acumulen deudas provinciales ni con el resto del sistema bancario, que no se vean obligadas a demorar el pago de salarios, de sueldos, de jubilaciones y pensiones. Hay varias provincias, entre ellas la provincia de San Luis, la provincia de La Pampa, la provincia de Santa Cruz, la provincia de Buenos Aires, la provincia de Santa Fe, la Capital Federal, estas provincias que he mencionado y en el último período la provincia de Santiago del Estero bajo la intervención federal han demostrado que es posible mantener presupuestos equilibrados, pagar puntualmente todas las obligaciones, no acumular endeudamiento; al mismo tiempo hay otras provincias que demuestran un grado supremo de irresponsabilidad.

¿El fuerte incremento que están sufriendo nuestras exportaciones es un fenómeno coyuntural motivado por la demanda del Brasil o, por el contrario responde a causas estructurales?

En Argentina está aumentando la productividad en todos los sectores de la economía de una manera impresionante. Imagínesse Ud. que en los cuatro últimos años el PBI aumentó el 33% con el empleo aumentando el 5% y el stock de capital aumentando aproximadamente el 25%, es decir hay un gran aumento de la productividad que es lo que está dándole mayor competitividad a la producción argentina; por lo tanto el aumento de las exportaciones se debe a mejora en los precios y a la demanda brasileña sólo en un pequeño porcentaje; el grueso del aumento de las exportaciones de Argentina tiene que ver con el aumento de la oferta exportable y ésta deviene del aumento de la productividad que ha logrado en los últimos 4 años la economía Argentina.

¿Cree Ud. que la política cambiaria ejecutada por las autoridades del Brasil conlleva el riesgo de un aumento en la incertidumbre sobre el futuro de nuestras exportaciones?

La política económica del Brasil es una política clara desde el lanzamiento del Plan Real, antes de que las autoridades económicas del Brasil anunciaran el movimiento de las bandas cambiarias yo fui preguntado en Argentina qué pensaba sobre la posibilidad de que convergiera el Real al valor del dólar y al valor del peso argentino, y yo dije que estaba seguro que si eso llegara a ocurrir en algún momento sería a través de un proceso ordenado bien manejado por las autoridades económicas brasileñas de hecho yo he escuchado de muchos inversores externos en el Brasil que desde el vamos del lanzamiento del Plan Real pensaron en el valor del real equiparado al valor del dólar e hicieron y hacen sus cálculos de costo de producción, de competitividad para decidir las inversiones con esa hipótesis, así que de ninguna manera lo que ha pasado en Brasil desde que se adoptó el sistema de bandas puede ser identificado con lo que tradicionalmente se llama una fuerte devaluación; se trató de un mecanismo correctivo que está siendo aplicado muy bien por las autoridades económicas de Brasil que va en la dirección de lo que los inversores y operadores económicos en Brasil esperaban y por lo tanto yo creo que no crea incertidumbres, por el contrario confirma que va a seguir la política puesta en marcha al lanzarse el Plan Real y que está enderezada tanto a lograr la estabilidad como a mantener un vigoroso crecimiento de la economía y por supuesto busca también, como debe ocurrir, el mayor equilibrio posible en las cuentas externas de la Nación.

Sr. Ministro, yendo al terreno de las perspectivas económicas para el año en curso, la mayoría de los estudios económicos privados prevén una contracción, en términos reales, del PBI. ¿Cuál es su pronóstico al respecto?

Cuando se habla del año 95 y se hacen pronósticos algunos tiran cifras sobre lo que puede crecer el producto y son más bien pesimistas sobre otras magnitudes económicas. Yo creo que a esta altura del año

es difícil prever cuantitativamente como va a terminar el año 95. Pero sin duda desde el punto de vista cualitativo el año 95 va a ser un año de un formidable avance en la Argentina. Vamos a iniciar el año 96 con una economía argentina mejor organizada aún que aquella que a principios de 1995 enfrentó el impacto de la crisis mexicana a pesar de todos los avances que en los últimos cinco años logramos en la organización económica argentina.

El "efecto tequila", agudizó los problemas de liquidez de varias entidades financieras argentinas. ¿Cuál es el modelo de sistema financiero en el que se está pensando?

Necesitamos un sistema financiero que provea servicios de intermediación más eficientes con menores costos operativos, y esto se va a lograr a partir de la reorganización de las entidades financieras en los próximos meses. También necesitamos un sistema de seguros que permita la cobertura de los riesgos en términos económicos y que brinde seguridad a quien busca precisamente eso, cubrirse de los riesgos, así que también la reforma del sistema de seguros va a ser un avance importante que lograremos este año.

La creación de la carrera de "Economistas de Gobierno" responde a una clara política de jerarquización de los recursos humanos en la APN de la que el Servicio Exterior de la Nación y el Cuerpo de Administradores Gubernamentales son importantes antecedentes. ¿Cuál fue su experiencia como Canciller al respecto?

Sin duda lo más importante de cualquier organización es su capital humano y la creación de una carrera que le permita a la gente ingresar al Ministerio y luego capacitarse, de manera permanente, para ir accediendo a las distintas posiciones va a contribuir a que, en el futuro, tengamos un Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que puede ser considerado ejemplar.

Cuando el Presidente Menem me designó Canciller, en Julio de 1989 enfrenté desafíos interesantes, problemas que era de un área sobre la que había estudiado muy poco pero me entusiasmó mucho y encontré en la Cancillería Argentina del Ministerio de Relaciones Exteriores un equipo de personas, de aproximadamente 700 personas, que conforman la carrera diplomática o el Servicio Exterior de la Nación y que se caracterizan por haber ingresado, todos ellos, a través de dos años de entrenamiento del Instituto de Servicio Exterior de la Nación, que fue creado allá por el año '60 por el entonces Canciller y actual Presidente del (Cari) el Embajador Muñiz. Además, los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación se caracterizan por dedicarse plenamente a la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores, ya sea cuando están en el país o cuando están prestando servicio en el exterior y persiguen por supuesto, ir ascendiendo en la carrera y llegar algún día llegar a ser Embajador de Argentina y luego retirarse ya con ese grado.

Yo pude constatar, como Ministro de Relaciones Exteriores, que la existencia de este cuerpo profesional ayuda mucho al buen funcionamiento de ese Ministerio, como una institución en la que hay una cierta continuidad, no tanto en la definición de la política exterior, pero si en la ejecución de la política exterior y en el manejo de los intereses permanentes de Argentina en relación al resto de los países del mundo.

¿Qué experiencias, a nivel internacional, se tuvieron en cuenta en el proyecto?

Tuve oportunidad de conocer tanto en mi función como Ministro de Relaciones Exteriores así como Ministro de Economía sobre la experiencia de otros países. Por ejemplo, en Francia quienes han sido Presidente del Banco de Francia y que son figuras muy conocidas, todos aquellos ingresaron a la administración luego de egresar de la Escuela Nacional de Administración como economistas especializados en temas gubernamentales e hicieron su carrera en el Ministerio de Finanzas francés. La carrera es idéntica para, por ejemplo, Jacques de Larosiere, Michel Camdessus, para Jean Claude Brichet, todos ellos fueron ascendiendo, llegaron a cargos de Directores Generales luego fueron Subsecretarios para relaciones financieras internacionales, luego Presidente del Banco de Francia y Ud. sabe la carrera que cada uno de ellos en particular de Jacques Larosiere y Michel Camdessus tuvieron también y tienen en organismos internacionales.

Lo mismo pasa en el Japón, hasta el nivel de Subsecretario el único cargo político es el de Ministro de Finanzas. En el ámbito de ese importante ministerio japonés, todos los que llegan a los cargos de Subsecretarios han hecho la carrera completa dentro del ministerio, incluso luego que salen, porque están dos años como subsecretarios por ejemplo Utsumi, Chino, Nakashira el actual Subsecretario para las relaciones internacionales, continúan trabajando en cargos tales como Presidentes del Eximbank o Presidente de la OSF o Presidente del Banco Central de Japón o incluso de la actividad privada, por

ejemplo el actual Presidente del Banco de Tokio, que se está transformando por vía de una fusión en el banco más importante del mundo, el Sr. Takagaki, es un ex funcionario que hizo toda su carrera en el Ministerio de Finanzas del Japón. Y lo mismo pasa por ejemplo en España, yo conocí a un gran Canciller que lamentablemente ha fallecido, uno de los hombres más prestigiosos de España el Canciller Fernández Ordóñez y él era un hombre también que tenía como título Economista Fiscal, es decir la misma idea de los economistas del gobierno y que había hecho toda su carrera en el Ministerio de Hacienda de España y luego había accedido a los cargos de Ministro de Justicia, Ministro de Hacienda y últimamente en el momento en que falleció el Ministro de Relaciones Exteriores de España.