

Integración productiva, restricción externa y desarrollo

**Aldo Ferrer, Ricardo Aronskind,
Marta Bekerman, Darío Vázquez, Carlos Eduardo Cavalho,
Daniel Heymann, Adrián Ramos, Fernando Porta.**

Compiladores: Marta Bekerman y Damián Paikin

JULIO 2015

- El problema de la restricción externa retorna una y otra vez como condicionante del desarrollo de las economías latinoamericanas y, particularmente, de la Argentina. Tras años de crecimiento sostenido durante la postconvertibilidad, dicho fenómeno vuelve a aparecer revelando la existencia de un componente estructural relacionado con la lógica de desarrollo de los sectores productivos argentinos y su vinculación con el mercado internacional.
- En ese contexto, los trabajos que se presentan en esta publicación apuntan a discutir la situación actual y el rumbo futuro de la estructura productiva argentina y de su inserción en la división internacional del trabajo. ¿Cómo es posible avanzar, más allá del desarrollo de ventajas comparativas fundadas en la abundancia de recursos naturales, hacia la construcción de una estructura productiva que, además de agregar valor a sus recursos naturales, pueda generar ventajas comparativas dinámicas basadas en el conocimiento?.
- Las diversas miradas planteadas por los autores que contribuyen a esta publicación permiten observar entonces, a la vez que la complejidad del problema y diversas facetas de carácter histórico, propuestas de superación de la restricción externa a partir de la implementación de políticas orientadas a la generación de un proceso de desarrollo sostenible con inclusión social.



Índice

■	Introducción	5
■	La restricción externa. Por Aldo Ferrer.	7
	La Historia.	
	La actualidad.	
■	Políticas económicas y crisis externa.	
	Historia y Actualidad. Por Ricardo Aronskind.	11
	Introducción.	
	La agudización del problema bajo la dictadura neoliberal.	
	El retorno a la democracia.	
	Nuevo experimento neoliberal: Profundización de la restricción externa.	
	El ciclo kirchnerista y la restricción externa.	
	El peso de la herencia neoliberal en la reaparición de la restricción externa.	
	Neoliberalismo global y restricción externa.	
	Problemas específicos surgidos durante la gestión kirchnerista.	
	Las estrategias oficiales para manejar la restricción externa.	
	La crisis cambiaria reciente.	
	Conclusiones.	
■	Transformaciones estructurales y restricción externa durante la post-convertibilidad. Por Marta Bekerman y Darío Vázquez.	21
	Introducción.	
	El cambio estructural para el crecimiento económico y el rol del sector industrial.	
	Las transformaciones en la estructura industrial según el nivel tecnológico de los sectores.	
	Comportamiento de los sectores según su nivel tecnológico y generación de valor agregado.	
	Cambios en la participación de los sectores en la estructura productiva y comercial con respecto al período de la convertibilidad	
	Resumen y conclusiones.	
	Bibliografía.	
	Anexo Metodológico.	
	Anexo Estadístico.	
■	Estructura econômica, política econômica e restrição externa no Brasil. Por Carlos Eduardo Carvalho.	39



- **Crecimiento, sustentabilidad externa y distribución de ingreso:
algunas notas.** Por Daniel Heymann y Adrián Ramos. _____ **44**
 - Introducción
 - Rasgos de la evolución en los años recientes
 - Temas abiertos
 - Bibliografía
- **Dinámica productiva y política industrial en Argentina.** Por Fernando Porta. _ **52**



Introducción

Como ha ocurrido en distintas ocasiones a lo largo de la historia nacional la restricción externa vuelve a colocarse hoy como un aspecto central de las discusiones en torno a la posibilidad de construir un proceso de desarrollo sostenible en el largo plazo.

Es que, si bien durante el período de la postconvertibilidad, la economía argentina experimentó una fase de crecimiento acelerado que coexistió, durante los primeros años, con un superávit externo y una progresiva acumulación de reservas, cabe preguntarse hasta qué punto ese proceso permitió atenuar la restricción externa al crecimiento. ¿El aumento de las exportaciones de ese período fue un resultado de los mejores precios de las commodities o de una consolidación del sector industrial como un componente de la demanda externa en el largo plazo? ¿Cuánto se avanzó en un proceso de sustitución de importaciones? En otras palabras ¿en qué medida se generaron transformaciones en el perfil de inserción internacional que permitan hacer sustentables altas tasas de crecimiento sin enfrentar nuevamente la restricción externa?

Este debate se vincula estrechamente con la necesidad de discutir el rumbo futuro de la estructura productiva argentina y de su inserción en la división internacional del trabajo. ¿Cómo es posible avanzar, más allá del desarrollo de ventajas comparativas fundadas en la abundancia de recursos naturales, hacia la construcción de una estructura productiva que, además de agregar valor a sus recursos naturales, pueda generar ventajas comparativas dinámicas basadas en el conocimiento?

Los trabajos presentados en esta publicación tratan de abordar estos interrogantes desde distintas perspectivas.

A partir de un análisis de la historia económica reciente, Ferrer y Aronskind coinciden en que la agudización de la restricción externa se produjo durante el período neoliberal instalado en 1976, tanto por el aumento del endeudamiento externo como por la quiebra de sectores de la industria nacional. Se profundiza, luego, con el nuevo experimento neoliberal de los años 90. Entonces, a partir de la extranjerización de la economía y el reendeudamiento externo, se llega a un default con el sector privado y a un dramático deterioro del empleo y de las condiciones sociales. El legado resultante generó, entre otros obstáculos, elevados pagos de la deuda externa, juicios del CIADI y altos utilidades y dividendos a partir del peso de las empresas multinacionales en la estructura productiva.

Con respecto a la postconvertibilidad, luego de un período que presentó un marcado superávit externo que permitió acumular reservas internacionales, tanto los autores mencionados como Porta señalan que la estructura productiva desequilibrada volvió a revelar su debilidad para enfrentar la restricción externa así como magros resultados de las políticas de sustitución de importaciones. Heyman y Ramos plantean que, mientras las exportaciones dejaron de crecer a partir del 2007, la relación entre volumen de importaciones y producto se elevó hasta superar ampliamente los valores del máximo cíclico de los años 1990, con convertibilidad y apertura comercial

Esta realidad se vincula con ciertos rasgos estructurales de la organización productiva del sector industrial. Al comparar la situación que presenta la estructura productiva durante el período 2010-2012, en relación a los últimos años de crecimiento de la convertibilidad (1996-1998), Bekerman y Vázquez observan una consolidación de los sectores de Baja Tecnología y Bajo Valor Agregado. En el caso de los sectores de Alta Tecnología se presenta, además, una re-



ducción de la participación de los de Alto Valor Agregado a partir, esencialmente, de una expansión de las industrias de ensamblaje

En el caso de Brasil, Carvalho señala que la fuerte expansión del consumo que tuvo lugar a partir del año 2003 en un contexto de apreciación cambiaria generó también un crecimiento explosivo de las importaciones de bienes industrializados y de viajes al exterior. Esto fue acompañado por una elevación de los ingresos de los sectores populares pero sus efectos fueron negativos sobre el sector industrial a partir de la competencia con las importaciones. Los autores denominan “maquiladoras hacia adentro” los casos de industrias que traen componentes de Asia para hacer en Brasil el armado final y la distribución a los consumidores. El resultado fue un creciente déficit de la cuenta corriente que, a diferencia de la Argentina, fue financiado por altos ingreso de inversión externa directa y de flujos financieros que permitieron mantener altas las reservas externas al costo de ir elevando la deuda externa, lo que fue deteriorando el escenario externo de la economía brasileña.

Estos resultados revelan los límites que presenta hoy la estructura industrial de ambos países para

llevar adelante un proceso de crecimiento que no se vea limitado por la restricción externa. Para Heyman y Ramos una condición crítica para evitar esa restricción se vincula con la capacidad de producción de bienes transables a lo largo del tiempo para permitir que incrementos significativos de la demanda interna no generen sobreendeudamientos o procesos recesivos por falta de liquidez internacional. Para estos autores una generación de ingresos alta y creciente no puede basarse en una especialización en bienes primarios y servicios sino que se requiere la contribución de los sectores manufactureros. Estos sectores presentan distintas realidades, en cuanto a su aporte al empleo y a las cuentas externas, lo que requiere que la política económica tenga en cuenta la naturaleza de los efectos que se espera obtener

En ese contexto Porta enfatiza que las políticas de estímulo a la producción deben ser orientadas a un doble objetivo: a promover el upgrading de productos y procesos y a desarrollar un mayor grado de eslabonamiento entre las empresas. En esa dirección se presenta un acuerdo entre todos los autores en que los incentivos puramente macroeconómicos resultan insuficientes para lograr los cambios estructurales necesarios para poder enfrentar la restricción externa.



La Restricción Externa

Por Aldo Ferrer¹

Desde la crisis de 1930 hasta la actualidad, la insuficiencia de divisas es un obstáculo del desarrollo de la economía argentina. Después de la crisis terminal del 2001/2, el cambio de rumbo de la política económica permitió recuperar la producción y el empleo, reestructurar la deuda externa, cancelar la pendiente con el FMI y atender necesidades sociales urgentes. En el nuevo escenario reaparecieron antiguos problemas vinculados a la estructura productiva, el contexto externo y el desarrollo de las empresas nacionales. Esos problemas pueden resumirse en el concepto de la “restricción externa”. Recordemos los antecedentes del problema.

La Historia

Bajo el modelo de la economía primaria exportadora, inaugurado a mediados del siglo XIX y clausurado con la crisis mundial de los años treinta, los pagos internacionales eran la correa de transmisión entre el ciclo económico mundial y la actividad económica interna. Sin embargo, no existía una insuficiencia crónica de divisas para sostener ese régimen de acumulación y crecimiento. En el plano institucional, desde la Presidencia de Mitre hasta el golpe de estado de 1930, la política se desarrolló en el marco de las reglas de la Constitución, perfeccionadas bajo la Ley Sáenz Peña. No existieron, pues, restricción externa ni turbulencias institucionales que trabaran ese modelo de desarrollo de la economía argentina.

El problema se instala en 1930, con la crisis mundial y el epílogo del modelo agro exportador, en el contexto del golpe de estado del 6 de septiembre de 1930, que abrió un prolongado período, hasta 1983, de inestabilidad institucional. Comenzó, en aquel entonces, la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), con

dos rasgos principales. Por una parte, una elevada proporción de abastecimientos importados, de insumos y equipos, en la producción manufacturera. Por la otra, una baja capacidad de exportaciones de bienes de origen industrial. La ISI operaba con un desequilibrio en su balance de pagos internacionales. Es decir, un déficit en el comercio internacional de manufacturas de origen industrial (DMOI). En una primera fase, la producción industrial permitió ahorrar divisas disminuyendo el coeficiente importaciones/PBI, del 30% en 1929 al 10% hacia 1950. Este último resultó un piso de largo plazo. El DMOI se pagaba con el superávit del comercio de productos primarios (SPP).

A partir de la crisis mundial de la década de 1930, debido a la convergencia de factores internos y externos, el SPP entró en un prolongado período de estancamiento que se extendió hasta la década de 1970. En ese período, la producción anual de cereales y oleaginosas promedió las 20 millones de toneladas, lo que junto a una evolución desfavorable de los precios, medida por el deterioro de los términos del intercambio, definió que las fases de expansión de la actividad industrial y, consecuentemente, de aumento del DMOI, tropezaran con un “cuello de botella” en el balance de pagos. Una vez que se agotaban las posibilidades de endeudamiento, el epílogo era el ajuste para restablecer el equilibrio perdido.

Hasta 1976, la deuda había sido una respuesta a las insuficiencias transitorias del balance de pagos y resultado de la característica estructural de la economía argentina, es decir, el DMOI de la ISI. En 1976, en el marco de la globalización financiera internacional, la dictadura interrumpió el crecimiento manufacturero e introdujo un cambio radical en la naturaleza de la restricción

¹ Profesor Emérito Universidad de Buenos Aires



externa. La apreciación del tipo de cambio y la liberación de la tasa de interés y del movimiento internacional de capitales, insertaron plenamente a la economía argentina en la especulación financiera global. Esta estrategia provocó el aumento incesante y acumulativo de la deuda externa.

A partir de entonces, la política económica quedó subordinada a la refinanciación de la deuda. En tales condiciones, la restricción externa surgía de la insuficiencia de crédito para pagar deuda, no del desequilibrio de la economía real. El “stop & go” bajo la ISI pasó a ser el “stop & go” de la especulación financiera. Al final, la macroeconomía estalló bajo el impacto de los crecientes e inmanejables déficit del balance de pagos y las finanzas públicas. En 1983, culminó la experiencia iniciada en 1976. Los desequilibrios fiscal y externo eran entonces insoportables, como volverían a serlo, en 2001, en el epílogo de la estrategia neoliberal de la década de 1990.

El Gobierno de Alfonsín condujo al país a su reencuentro con la democracia, pero no logró zafar de la deuda, agravada por los malos términos de intercambio. En la década siguiente, los años noventa, el Gobierno de Menem culminó la transformación iniciada en 1976. Adhirió incondicionalmente al paradigma neoliberal, con más profundidad que en cualquier otro país de América Latina y el resto del mundo. Definitivamente, la marcha de la economía quedó subordinada al movimiento de capitales especulativos. Al mismo tiempo, la venta de los principales activos públicos, transfirió a manos privadas (principalmente, filiales de corporaciones transnacionales) el petróleo, las telecomunicaciones, la energía, los transportes y otros activos principales.

Los ingresos por las privatizaciones, más el reinicio de la corriente de capitales especulativos una vez concluida la crisis de la deuda latinoamericana, provocaron un auge inicial de la eco-

nomía. En este escenario, en un mercado libre, el tipo de cambio fijo en paridad con el dólar, permitió estabilizar el nivel general de precios. Pero el desequilibrio se multiplicaba con la apreciación del peso, la pérdida de competitividad de la producción nacional y el pago de los servicios de la deuda. El apoyo del FMI y los “canjes y megacanjies”, generaron rentas extraordinarias en los intermediarios. Como lo anticipó el Grupo Fénix de la Universidad de Buenos Aires en septiembre de 2001, el sistema se encaminaba inexorablemente al derrumbe de la seguridad jurídica, es decir, de los contratos entre residentes denominados en dólares y al *default* sobre la deuda externa.

La restricción externa bajo la ISI impidió un crecimiento a la altura del potencial del país. Sin embargo, el alcanzado fue considerable y permitió una mejora del bienestar. En cambio, bajo el paradigma neoliberal, los periodos 1976-83 y 1989-2001, fueron los peores de la historia económica argentina, con un dramático deterioro del empleo y las condiciones sociales.

La Actualidad

A la salida de la catástrofe neoliberal, la economía argentina, que había entrado en *default*, comenzó a operar con un sustantivo superávit de los pagos internacionales. Contribuyeron, en tal sentido, la fuerte caída de las importaciones resultante de la depresión de la actividad industrial, el aumento de la producción exportable de cereales y oleaginosos y sus manufacturas, la mejora de los precios internacionales de la producción primaria y de sus términos de intercambio, el superávit en el comercio de energía, la reducción de los servicios de la deuda externa y la modificación del tipo de cambio. Esto último, reabrió espacios de rentabilidad de actividades que habían sufrido la apreciación del peso. El cambio de rumbo tuvo una rápida respuesta en el aumento de la oferta.



En este excepcional cuadro de circunstancias, la abundancia de divisas permitió acumular reservas internacionales, formular una propuesta propia de reestructuración de la deuda, cancelar la pendiente con el FMI, recuperar la solvencia fiscal, aumentar las importaciones y crecer sin restricción externa. Fue, el “período dorado” del “modelo” y sus objetivos de promover la equidad, afianzar la soberanía y recuperar un Estado nacional capaz de administrar el conflicto distributivo, impulsar el desarrollo y defender el interés nacional, dentro del orden mundial globalizado. Sin acceso al crédito internacional, por la sanción de los mercados a la heterodoxia de la resolución autónoma de la deuda externa impaga, la economía creció fuertemente, afianzada en sus propios recursos.

Rápidamente, el sistema fue alcanzando posiciones de ocupación plena de la capacidad productiva y de la mano de obra. La estructura productiva desequilibrada volvió, entonces, a revelar su “pecado original”, la restricción externa. A partir del 2007, se duplicó el déficit del DMOI, concentrado en autopartes, complejo electrónico, bienes de capital, productos químicos. Al mismo tiempo, el superávit energético se transformó en déficit, configurando DMOI más el déficit energético (DMOI/E). El del turismo con el exterior agregó su aporte al problema.

En tales condiciones, el crecimiento de la economía depende del SPP. El límite del DMOI/E es el SPP. En un sentido más amplio, ese es también el límite del nivel de actividad industrial posible, de la inversión y de la tasa de crecimiento. Esto mismo es un rasgo de la vulnerabilidad del sistema. EL SPP depende de los cambios en los mercados internacionales de productos primarios y, del lado de la oferta, de factores como los climáticos, que afectan los saldos exportables.

Si el desequilibrio sistémico entre el DMOI/E y el SPP persiste, el sistema puede entrar en turbu-

lencias graves que culminen con un ajuste masivo de las principales variables económicas y una severa contracción de la actividad económica. Escenario extraordinariamente propicio para el “golpe de mercado”. Se corre el riesgo de quedar atrapados en la disputa distributiva y el reparto del poder, dentro de una estructura productiva desequilibrada. Puede reaparecer, entonces, la visión neoliberal y la estrategia de aliviar la restricción externa por la vía del crédito internacional, con las consecuencias conocidas, o de aceptar créditos de proveedores que sustituyen producción interna posible por importaciones. Esto último suele justificarse por razones de urgencia, que no siempre son ciertas y, en todo caso, deberían evitarse con la programación preventiva de las inversiones. Tales riesgos deberían evitarse enfrentando con firmeza las causas estructurales del DMOI/E, fortaleciendo los equilibrios macroeconómicos, recuperando la función ahorro para el peso y afirmando el convencimiento que el lugar más rentable y seguro, para invertir el ahorro interno, es nuestro propio país.

Recordemos que la causa fundamental de la restricción externa es la subindustrialización y la débil participación, en el proceso innovativo, de la industria argentina. El hecho se refleja, también, en otras debilidades de la estructura productiva. Tales como los desequilibrios entre las economías regionales del territorio nacional, las asimetrías de productividad entre los diversos sectores industriales y dentro de cada uno de ellos y la elevada participación de la informalidad del mercado de trabajo. La subindustrialización determina la existencia, según la expresión de Marcelo Diamand, de la “estructura productiva desequilibrada (EPD)” y la supuesta antinomia campo industria. La EPD consiste en la presencia de sectores con niveles de competitividad muy diferentes, fundados en los bajos costos de la producción primaria derivados de la abundancia de recursos naturales y del subdesarrollo industrial. El funciona-



miento de la economía, entonces, se vuelve volátil y difícil de compatibilizar con un crecimiento sostenido que consolide al empresario nacional.

En el contexto del cambio de las condiciones de los pagos internacionales entre las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, la progresiva apreciación del tipo de cambio y la inyección de gasto público en una situación cercana al pleno empleo de la capacidad productiva y la mano de obra, generó un escenario de incertidumbre y el deterioro de las expectativas. Esto se reflejó en el aumento de las presiones inflacionarias y la fuga de capitales.

Los controles adoptados para enfrentar la insuficiencia de divisas determinaron la aparición de

un mercado paralelo y un escenario propicio a la especulación. En enero de 2014, la fuerte devaluación del peso y el aumento de la tasa de interés, junto al objetivo de aumentar el superávit primario, indica un cambio en la estrategia para enfrentar la insuficiencia de divisas y las presiones inflacionarias.

El manejo de estas dificultades cuenta con varios factores a favor. Por una parte, el desendeudamiento y la razonable solidez del nivel de actividad, las exportaciones y el empleo. Por la otra, la consolidación de las instituciones democráticas, dentro de las cuales, necesariamente se procesará el desempeño de la economía argentina. Son circunstancias radicalmente distintas a las que imperaron en el pasado y culminaron, en crisis terminales, en 1983 y 2001.



Políticas económicas y crisis externa. Historia y actualidad.

Por Ricardo Aronskind²

Introducción

La restricción externa (RE) expresa y condensa buena parte de la historia económica reciente de nuestro país. Sin esa historia, no se puede entender el significado y la fuerte carga de contenidos económicos, políticos y sociales que ha asumido este problema en las décadas recientes.

La RE se presenta en el contexto del intento de industrialización de los países periféricos, y de sus vínculos con el mercado mundial. Es una expresión del tipo de inserción económica internacional que se ha establecido, y de las relaciones y capacidades relativas de los sectores productivos internos.

En los años '50 y '60, el vigoroso crecimiento industrial mercadointernista argentino chocó en varias oportunidades con las fuertes limitaciones exportadoras del sector agropecuario, estancado casi durante un cuarto de siglo.

A mediados de los años '60 en la Argentina, la dinamización productiva de las exportaciones tradicionales, y los primeros pasos de una estrategia exportadora industrial, empezaron a aliviar las limitaciones que imponía la falta de divisas al crecimiento económico sostenible.

Una lección muy significativa de aquel momento económico —que llegó hasta mediados de los '70, es que el desarrollo que se estaba verificando en la Argentina tenía la potencialidad de ir eliminando la restricción externa, tanto por la vía del incremento exportador agrario como industrial, sin afectar ni comprimir el mercado interno.

La agudización del problema bajo la dictadura neoliberal

Sin embargo, no fue ese el camino que siguió la Argentina. A partir de 1976, y más allá del discurso a favor de la eficiencia y de la competitividad de las autoridades económicas, los lineamientos fundamentales de la política económica implementada agravaron la restricción externa, profundizando la dependencia productiva y financiera del país.

Un elemento fundamental que llevó a agudizar la restricción externa fue el endeudamiento externo, público y privado, fomentado desde las políticas públicas implementadas por el Estado Nacional. Tanto las grandes empresas públicas, como las mayores empresas privadas, fueron alentadas a buscar financiamiento externo, sin tomar recaudo alguno en cuanto a las estrategias que debían desarrollarse para poder repagar las deudas tomadas. La Reforma Financiera de 1977 promovió la “libre movilidad de capitales” que fue la clave para los ejercicios reiterados de especulación cambiaria que se produjeron a partir de ese momento, derivando en forma paralela en la enorme fuga de capitales que acompañó al acelerado endeudamiento externo del país. La estrategia de contención inflacionaria adoptada en ese momento (la “tablita cambiaria”), significó el suministro “libre” de dólares baratos a los compradores locales, teniendo como contrapartida el endeudamiento del país.

A partir de una deuda externa que pasó de 8.000 millones de dólares a 46.000, el Estado argentino agregó a sus dificultades históricas de balanza comercial, el enorme peso de los servicios de la deuda externa que debía abonar sistemáti-

² Investigador UBA/UNGS



camente al sistema financiero internacional, posteriormente reemplazado en parte por el FMI y el BM.

Pero la contribución de la dictadura militar a incrementar la restricción externa no terminó allí. Mediante la política de apertura económica indiscriminada y con tipo de cambio atrasado, llevó a la quiebra a sectores de la industria nacional, “des-sustituyendo importaciones”, y por lo tanto incrementando la necesidad de divisas y el grado de dependencia de bienes e insumos importados por parte de la economía nacional. La agudización de la dependencia externa contribuyó a reforzar la dependencia política, al estar sometida la economía nacional al riesgo del “default” y por lo tanto a la necesidad de contar con el “apoyo” de la comunidad financiera internacional. La deuda y la dependencia creciente abrieron la puerta a la ingerencia sistemática (“condicionalidad”) de los organismos financieros internacionales en las políticas públicas argentinas. Las políticas que estos impulsaron y recomendaron no apuntaban a resolver la restricción externa de la economía, sino los riesgos de los acreedores financieros del país.

Se puede afirmar con absoluta certeza que a partir de 1976 comenzó un largo período económico en el que la restricción externa fue agudizada por cada experimento neoliberal.

Lo que originariamente había sido un problema vinculado a la baja dinámica de las exportaciones agropecuarias y de las características mercadointernistas de la industrialización sustitutiva —en un período mundial de escaso acceso al crédito privado para financiar déficits de cuenta corriente— se había transformado, por obra de las políticas de apertura comercial y financiera, en una enorme carga anual consistente en transferencia masivas de divisas al exterior, que por otra parte no guardaban una proporción razonable con la capacidad de la economía local de

generar esos recursos por la vía productiva. Un escenario de crisis recurrentes de sector externo había llegado para quedarse.

El retorno a la democracia

En el período alfonsinista, se pensó en estimular una salida exportadora agraria-industrial, tratando de romper la traba para el crecimiento que significaba la carencia sistemática de divisas. El contexto externo fue extremadamente negativo, ya que combinaba altísimas tasas de interés internacional, que generaron un incremento intercomercial constante de deuda, con los bajísimos precios de los bienes exportables locales. En el contexto de un Estado gravemente desfinanciado, el gran empresariado optó por actividades financieras de corto plazo más que por incorporarse al esfuerzo exportador. La RE no se pudo remover, y el crecimiento quedó sumamente constreñido. Cabe recordar que esa fue la situación de la mayor parte de América Latina, atenazada por la baja dinámica inversora de los actores locales y el severo endeudamiento externo. La literatura económica llamó a ese período “la década perdida”, porque la región como tal cayó en el estancamiento.

Nuevo experimento neoliberal: profundización de la restricción externa

La década del '90 fue sin duda un período de transformaciones estructurales en la economía argentina, con impactos muy negativos sobre la RE.

El nuevo ciclo neoliberal propiciado por el justicialismo menemista generó un fuerte proceso de extranjerización, tanto de empresas públicas como privadas. Entre los cambios más significativos, el desmantelamiento del sector público proveedor de bienes y servicios implicó la neutralización del núcleo empresarial que constituyó la principal locomotora del desarrollo



nacional en las décadas precedentes. En el discurso de la época, se presentó la trascendental decisión como el traslado del impulso inversor y productivo al sector privado. En realidad, las privatizaciones y concesiones fueron diseñadas para rescatar deuda pública, cuyos papeles estaban sumamente devaluados en manos de los acreedores externos, y proporcionarles a éstos actores, a cambio, actividades monopólicas capaces de generar un flujo permanente de ingresos en dólares.

Es decir, que si bien con la política de privatizaciones se aliviaba la restricción externa en el corto plazo, significaba incrementar un flujo sistemático de fondos que se irían al exterior bajo la forma de remisión de utilidades, precios de transferencia intra-firma, y otros pagos por diferentes ítems. Además, desde el punto de vista productivo, nuevamente se producía otra des-sustitución de importaciones, debido al reemplazo que las empresas privatizadas efectuaron de proveedores locales por proveedores extranjeros.

Adicionalmente, el gobierno adhirió al Plan Brady, formulado por el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, cuyo objetivo era mejorar el perfil de la deuda externa latinoamericana volviéndola más sustentable, lo que la valorizaría. Para ello se reemplazó la devaluada deuda de varios países de la región por nuevos títulos con mayor período de maduración, respaldados por bonos cupón 0 de los Estados Unidos, y se efectuó una pequeña quita del monto total de deuda. Para la RE, significó un alivio en el corto plazo y un incremento del margen de maniobra financiero del país.

Lamentablemente este alivio transitorio, vía privatizaciones y adhesión al Plan Brady no fue aprovechado para dotar a la economía nacional de mayores capacidades exportadoras, sino para que volviera a acceder al crédito interna-

cional para financiar una masa enorme de importaciones.

Junto con el proceso de privatización de las empresas públicas, que derivó en general en la extranjerización de las mismas, se produjo un enorme proceso de venta de grandes empresas privadas locales al capital extranjero. Si bien el empresariado local había participado en procesos de fuga de capitales y no era mayormente propenso a la inversión productiva, la venta de sus empresas al capital extranjero reforzó estructuralmente el flujo de divisas salientes de la economía nacional. De las 500 mayores empresas no financieras de la Argentina, luego del período de las “reformas estructurales” el 75% del valor agregado quedó en manos extranjeras. En el sector bancario, el proceso de extranjerización sólo se detuvo frente a las puertas de la banca pública y cooperativa.

El cambio masivo de propiedad de grandes empresas hacia el capital extranjero puso un piso más alto para el envío de utilidades y otras transferencias en dólares hacia el exterior.

Este proceso fue expresión de una tendencia parecida en América Latina: la progresiva reducción del pago de servicios de la deuda externa (en nuestro país recién se daría en los 2000) y el crecimiento constante de los envíos al exterior bajo la forma de utilidades de las empresas multinacionales radicadas en la región

Las insostenibles tendencias macroeconómicas producidas por el régimen de convertibilidad y el tipo de cambio claramente sobrevaluado generaron una extraordinaria vulnerabilidad externa, dada la fuerte volatilidad de los movimientos internacionales de capitales. La extrema liberalidad financiera del modelo argentino determinó que toda turbulencia internacional impactara sobre el propio sistema bancario local, los agregados monetarios y el nivel de actividad económica.



En 1995, ante las dudas provocadas por la grave crisis financiera mexicana, llamada periodísticamente “efecto tequila”, se produjo en los primeros meses de año una fuerte corrida bancaria y cambiaria. Ante el peligro de derrumbe de la convertibilidad, o de una contracción económica enorme, las autoridades argentinas reiniciaron el ciclo de endeudamiento del sector público. A partir de ese momento, el sostenimiento de la convertibilidad implicó una inyección constante de fondos prestados por el mercado global, ya que tanto la balanza comercial, como la de servicios financieros se volvieron deficitarias. En otros términos, el Estado nacional debió endeudarse sistemáticamente para evitar que la contracción monetaria que provocaba el resultado de la cuenta corriente no derivara en un agudo cuadro recesivo, con fuerte impacto sobre la popularidad del esquema vigente.

El reendeudamiento externo fue impulsado también por el desmejoramiento del mercado financiero internacional. El riesgo percibido por la fragilidad de los países “emergentes” llevó a incrementar las tasas internacionales de interés exigidas por los prestamistas a estas economías. Estados Unidos, además, comenzó a subir su propia tasa doméstica, ante la percepción que se estaba generando un “burbuja financiera” en los mercados bursátiles norteamericanos.

La crisis del sudeste asiático (1997) afectó el nivel de actividad económica global, deprimiendo los precios de los bienes exportados por la Argentina, y por lo tanto su ya menguada capacidad para obtener divisas a través de la actividad productiva y exportadora.

Por otra parte, el sector privado también inició un fuerte período de endeudamiento externo, que se sumó al del sector público, para reforzar la restricción externa.

No se trató de todo el sector privado, sino básicamente de dos sectores que fueron especialmente favorecidos por el gobierno menemista: las empresas privatizadas, y el sector bancario. Las primeras optaron por distribuir todas las ganancias hacia sus accionistas (externos) y financiar las inversiones comprometidas con préstamos de la banca de sus países de origen. Los bancos tomaron deuda en el mercado internacional para colocar los fondos en el mercado local, en el cual se podían aplicar tasas de interés notablemente más altas que en el mercado externo. La deuda externa privada creció a mayor velocidad que la deuda pública. Es importante destacar que ese endeudamiento privado (65.000 millones de dólares) fue provocado por sectores que no tenían ninguna capacidad exportadora, (salvo la petrolera YPF), y por lo tanto no estaban en condiciones para repagar sus compromisos en dólares.

Al mismo tiempo, el sistema de precios relativos hacía que las actividades más rentables estuvieran orientadas hacia el mercado interno y no hacia la exportación. Así también la inversión en bienes de capital no se orientó hacia la producción de bienes transables, sino sobre todo a actividades mercadointernistas.

El enfoque neoliberal mostró fuerte indiferencia en relación a la generación de conocimiento científico y tecnológico propio, llave fundamental para sostener a la economía en un sendero de modernidad y autonomía. Se entendía que los recientes cambios en las tecnologías de la información y la comunicación debían ser producidos en las economías avanzadas, abandonándose todo esfuerzo local por producir y diseñar bienes o partes de bienes vinculados al nuevo paradigma en pleno desarrollo. Desde el punto de vista de la restricción externa, esto significaba resignarse a importar todos los bienes surgidos del nuevo salto tecnológico. De esa forma, toda modernización de la provisión de bienes y servicios



en el país, estaría relacionada a la adquisición de los bienes de capital en el exterior, con el consiguiente agravamiento de la RE.

Nuevamente las ramas industriales sufrieron el golpe del ingreso masivo de bienes importados, estimulados por un tipo de cambio sobrevaluado. Nuevamente el tejido industrial sufrió desmantelamiento de eslabones productivos que debieron ser reemplazados por bienes completamente importados.

En síntesis: toda la macroeconomía de las reformas estructurales impulsó el incremento de la RE. La razón por la cual ésta no operó de hecho durante la década del '90 fue la disposición favorable del mercado financiero internacional para prestarle a la Argentina. El mercado financiero internacional fue cómplice y artífice del incremento desmesurado de la deuda externa argentina, desmintiendo en los hechos la prudencia económica que pregonan sus voceros, al permitir el sostenimiento de una macroeconomía visiblemente desequilibrada, hasta el límite de su explosión final. La notable diferencia entre el modelo keynesiano de posguerra, y la globalización financiera promovida desde los centros en los '80, es que el primer modelo era rígido en cuanto a la posibilidad de acumular desequilibrios externos, y obligaba rápidamente a un ajuste comercial, o productivo, o de nivel de actividad, para reequilibrar el sector externo.

En el actual modelo de la globalización financiera, la RE parece haberse relajado, permitiendo que los desequilibrios externos se mantengan y acumulen. Pero el fenómeno no es infinito, y se prolonga hasta que los prestamistas internacionales entran en pánico por el peligro de incobrabilidad y retiran el apoyo, con lo cual se derrumba toda la arquitectura armada en torno a la supuesta entrada “infinita” de flujos de capitales que permitan equilibrar la ba-

lanza de pagos. En la etapa del capitalismo financiero, la RE parece “no operar”, simplemente porque hay crédito abundante para asordinar los problemas estructurales, hasta que estallan en toda su magnitud. Ese modelo logra popularidad, y genera asentimiento colectivo, debido a que suministra bienes y servicios modernos (por lo general importados), contra endeudamiento externo que pagarán sucesivas generaciones. Por lo tanto no encuentra, en su implementación, mayor resistencia social que la de aquellos que quedan desplazados y marginados por la agresión que sufre el aparato productivo. El consumo opera como una gran anestesia colectiva, mientras se procede a una gran operación de endeudamiento masivo.

El precio pagado por la Argentina, durante 2001 y 2002 fue enorme en términos sociales y económicos. Recién en 2005 la economía retomó los niveles productivos de 1998, y entró en un período sostenido de recuperación.

En cuanto a la RE, fue llevada durante los años '90 a un grado tal de incompatibilidad con la continuidad de la actividad productiva, que no pudo resolverse sin el default de la deuda externa con el sector privado (suspensión transitoria de salida de dólares y renegociación de montos y plazos) y la dramática contracción del mercado interno (caída del empleo, los salarios y el consumo) para “adaptar” la actividad local a la magnitud de la restricción externa.

El ciclo kirchnerista y la restricción externa

Desde el comienzo de su gestión, el gobierno de Néstor Kirchner se propuso relanzar la actividad económica con una fuerte impronta keynesiana: incremento del gasto público, estímulo a la inversión privada, y fuertes transferencias de ingresos hacia los sectores sociales más postergados, para expandir el mercado interno.



Dado que el punto de partida de esa gestión era una contracción inédita de la actividad económica, con una masa gigantesca de desocupados y subocupados, la economía reaccionó vigorosamente al impulso, al tiempo que mantenía un importante superávit comercial.

Al comienzo este se debió a la contracción de la actividad económica interna y al reducido nivel de las importaciones de bienes y servicios. Posteriormente, el fuerte incremento de los precios internacionales de los commodities (producto tanto de la demanda asiática, como de los juegos especulativos globales del capital financiero) combinados con un importante proceso de expansión de la producción agropecuaria, generaron un sólido y sostenido salto de las exportaciones (también industriales).

Por momentos pareció que la RE había desaparecido: Argentina crecía vigorosamente, con superávit externo, reorganizando su deuda, pagando sus compromisos, y acumulando importantes reservas.

Este último aspecto era sumamente relevante, ya que desde el relanzamiento democrático, los bajos niveles de reservas habían sido un punto de vulnerabilidad de los sucesivos gobiernos, sometidos a las presiones de actores financieros que lograban extraer concesiones dado su disponibilidad de divisas que los gobiernos necesitaban para garantizar la estabilidad económica. La gestión de Néstor Kirchner pareció tener muy en cuenta la necesidad de contar con un fondo significativo de reservas que le diera autonomía política en relación a esos actores, y a las finanzas internacionales, representadas estas tanto por organismos públicos como por entidades privadas.

Sin embargo, el cuadro externo e interno favorable empezaría progresivamente a cambiar. El período de la gestión kirchnerista signado por

la mejora general de las variables, sin necesidad de realizar cambios estructurales adicionales, pareció terminarse gradualmente, y se expresó también en el surgimiento de crecientes complicaciones en el sector externo.

El peso de la herencia neoliberal en la reaparición de la restricción externa

En primer término debe considerarse el elemento distintivo y característico de las gestiones económicas neoliberales en Argentina: el endeudamiento externo.

El Estado nacional debió seguir afrontando todos los compromisos heredados vinculados a los pagos de la deuda externa que significaron una merma constante de las reservas. Si bien el gobierno kirchnerista logró una renegociación de deuda externa muy importante, debió hacerse cargo del pago de los nuevos títulos emitidos, algunos sumamente rentables para los acreedores, y de las deudas con los organismos financieros internacionales. En ese sentido, el gobierno decidió en 2005 liquidar la deuda de 9.500 millones de dólares que mantenía la Argentina con el FMI, como una forma de reforzar su autonomía política en relación a las finanzas globales. Pero al mismo tiempo, al no haberse normalizado una serie de contenciosos con la “comunidad financiera internacional” (juicios de diversas empresas privatizadas en el CIADI por reclamos de indemnizaciones al país por “incumplimiento de contratos”, deuda de largo plazo pendiente con el Club de París, juicios realizados por bonistas y fondos especulativos que no aceptaron el canje de deuda), el país continuó sin tener acceso al crédito internacional a tasas de interés “normales” (muy bajas especialmente luego de la crisis financiera internacional de 2008) a pesar de que los indicadores de solvencia externa argentinos habían mejorado considerablemente, y



que superaban en calidad a algunas de los países considerados plenamente confiables por los “mercados”.

El otro legado neoliberal sobresaliente en la década de los '90, fue la extranjerización de la economía argentina, especialmente en sectores industriales concentrados, bancos, cadenas de comercialización, minería, que creó un piso muy alto de fondos que se giran anualmente en concepto de utilidades, pagos de servicios, compras inter-firmas con precios de transferencia arbitrarios, por parte de las firmas multinacionales que operan en el país. Cuanto mayor el crecimiento económico y mas altas las ganancias corporativas, más fondos se giran al exterior.

El fenómeno se frenó en la década siguiente – aunque se registraron algunas ventas adicionales de empresas locales al capital brasileño-, y se estatizaron algunas empresas públicas, con lo que comenzó un pequeño proceso de reversión de la tendencia. Pero el peso de las multinacionales continuó siendo muy relevante en la estructura económica nacional: desde el punto de vista de la restricción externa, los envíos registrados de estas firmas al exterior superan anualmente los 8.000 millones de dólares.

El kirchnerismo no explicitó una política pública en cuanto a revertir la extranjerización de la economía. No se crearon mecanismos eficaces de control de las transferencias externas que realizan estas firmas, distinguiendo las operaciones legítimas de aquellas destinadas a disimular las ganancias locales para abultar las de las casas matrices, y que ascienden, según cálculos recientes, a miles de millones de dólares anuales. A partir de 2011, cuando la RE empezó a sentirse con mayor agudeza, el gobierno presionó a las empresas extranjeras para que moderaran o suspendieran transitoriamente la remisión de fondos hacia el exterior.

De especial relevancia, por su significado económico y su impacto sobre la RE, fue la gestión rentística que hicieron de la principal empresa del país (YPF) la multinacional española REPSOL y el grupo local Petersen. El enfoque financiero global de la multinacional llevó a que se privilegiara la repartición anual completa de las elevadas utilidades y su remisión al exterior, sobre los planes de incremento de la producción. La tarea de prospección fue dejada de lado, al priorizarse la expansión de la firma REPSOL en otras regiones del planeta. El resultado fue la reversión del saldo comercial externo favorable que tenía la actividad gasífera, creando una fuente adicional de egresos de divisas que no existía al comienzo del período. La expansión continua de la actividad económica, el crecimiento del consumo energético en los hogares, y los relativamente bajos precios pagados por el uso de la energía, potenciaron la demanda local, cuya cobertura no formó parte de un plan energético racional al que debió haber estado sujeta la empresa. La reversión del saldo comercial energético a partir del 2010 significó un impacto adicional de miles de millones de dólares anuales sobre las necesidades de divisas de la economía local.

Neoliberalismo global y restricción externa

A partir de la crisis internacional desde 2008 se generó una fuerte fuga de capitales desde toda la periferia hacia los países centrales. No se trató sólo de capital financiero perteneciente a sectores locales o globales, sino que las firmas multinacionales remitieron hacia sus casas matrices ingentes fondos para consolidar la situación financiera de esos conglomerados. La crisis cambió el cuadro expansivo internacional, poniendo límites a la suba de los “commodities” exportados por América Latina, y generando un cuadro sostenido de muy bajo crecimiento en el centro, y progresiva reducción del mismo en la periferia.



Las políticas macroeconómicas implementadas por Brasil en los últimos años, si bien evitaron una contracción económica, generaron un cuadro de bajo crecimiento, que repercutió negativamente en las posibilidades exportadoras industriales de la Argentina.

Problemas específicos surgidos durante la gestión kirchnerista

Durante los últimos años contribuyeron a agravar la RE los efectos negativos de ciertas políticas implementadas por el kirchnerismo.

El fuerte crecimiento industrial, combinado con la escasa sustitución de importaciones, permite entender el incremento de un serio déficit de divisas en el sector industrial, con epicentro en el sector automotriz y en las armaduras de bienes electrónicos de Tierra del Fuego. Si bien es cierto que la desintegración industrial se remonta a las políticas implementadas por Martínez de Hoz, las políticas sustitutivas implementadas durante el período reciente parecen haber generado pocos resultados concretos. Es probable que la holgura de divisas que caracterizó al primer ciclo kirchnerista, no haya favorecido la visualización del problema potencial de una expansión de la industria argentina existente en ese momento. Esa dinámica industrial tendía espontáneamente a agregar presión sobre la restricción externa, y una genuina política sustitutiva requiere ciertos tiempos de maduración para mostrar resultados.

La inflación internacional de la primera mitad de la década de 2000, y la puja distributiva local fueron generando crecientes presiones inflacionarias a partir de 2008, que no pudieron ser contenidas con las estrategias administrativas implementadas. Durante 2011 el gobierno optó por utilizar el tipo de cambio como “ancla” anti-inflacionaria, lo que provocó una paulatina revalorización de la moneda local en relación al

dólar. Esta situación derivó en percepciones sociales sobre la “baratura” relativa del dólar, lo que estimuló en los últimos años un significativo incremento del turismo en el exterior con la consiguiente salida de divisas.

Las estrategias oficiales para manejar la restricción externa

En otras circunstancias, la respuesta para enfrentar la RE hubiera sido recurrir al expediente devaluatorio, que vía inflación y caída del salario real hubiera contribuido a reducir la demanda de importaciones y quizás a generar algún saldo exportable mayor. A diferencia de otras experiencias de política económica en las décadas recientes, el kirchnerismo optó por manejar la coyuntura tratando de preservar en la mayor medida posible los niveles de actividad y empleo de la economía. Para ello estableció una estrategia para administrar la escasez de divisas, estableciendo prioridades para la venta y el uso de las mismas. Al mismo tiempo, aceleró las tratativas internacionales para resolver los diversos conflictos pendientes con la “comunidad financiera internacional”, lo que podría devenir potencialmente en la apertura de un conjunto de fuentes de financiamiento adicionales para cubrir los faltantes de divisas transitorios hasta que maduren nuevas posibilidades exportadoras.

Desde el punto estrictamente financiero, el problema coyuntural argentino en materia de divisas es de liquidez, y no de solvencia. El desafío es entonces, administrar la coyuntura minimizando el impacto de la RE sobre el bienestar social, pero admitiendo que ha reaparecido el problema, y que por lo tanto la liberalidad con la que se trataron algunos aspectos de la economía debe ser dejada -al menos transitoriamente, fuera de la agenda pública.

El gobierno estableció a fines de 2011 restricciones para la venta de dólares para “atesora-



miento” (en general fondos utilizados para fugar capitales), y crecientes regulaciones a las importaciones de bienes, tratando de priorizar los necesarios para mantener la producción industrial y restringiendo otros considerados superfluos. Uno de los efectos negativos fue la constante reducción de los depósitos en dólares del sistema bancario, que salieron del circuito económico legal ante el temor a un eventual “corralito” a esos fondos. El impacto de las restricciones a la venta “libre” de divisas fue positivo en términos de moderar los fuertes movimientos de salida de divisas de la economía, pero dio pie a la construcción mediática del dólar “blue”. El dólar “blue”, negociado en lugares clandestinos llamados “cuevas” (se estima alrededor de 10 millones de dólares diarios) fue presentado por los sectores financieros más especulativos, como un indicador “serio” de la realidad económica. El “blue” permitió liderar las expectativas de devaluación cambiaria, estimulando la dolarización de los ahorros de sectores privados de altos ingresos.

En cuanto al comercio exterior, la expectativa devaluatoria llevó a actores agrarios a retrasar las ventas de granos para exportación, al mismo tiempo que sectores importadores de bienes finales, de partes y piezas, y de insumos para la producción adelantaron sus las importaciones previstas, todo lo cual profundizó artificialmente la RE. Las entidades financieras tomaron posiciones en dólares, empujando la cotización marginal de esa moneda, lo que retroalimentó las expectativas devaluatorias.

En el momento del lanzamiento de las restricciones a la compra de dólares, no se ofreció a los ahorristas una forma alternativa creíble de ahorro en pesos, lo que reforzó la demanda particular de dólares “blue” y la credibilidad de rumores lanzados desde el sector financiero con fines especulativos.

La crisis cambiaria reciente

Durante 2013, el dato económico novedoso, que se transformó en clave interpretativa del cuadro de situación, fue la caída de las reservas del Banco Central (de 43.000 a 30.000 millones de dólares, a lo largo del año). Desde mayo de 2011 y el mismo mes de 2014, las reservas públicas de divisas se redujeron prácticamente a la mitad, como efecto directo de los factores enumerados más arriba.

A los factores enumerados más arriba, debe agregarse la actividad conciente de actores económicos concentrados, y de gran influencia ideológica sobre los sectores medios.

Se combinan en las prácticas especulativas de estos actores la búsqueda de rentabilidades extraordinarias de corto plazo, en caso de poder forzar una devaluación abrupta de la moneda, con actitudes manifiestamente hostiles al ciclo político kirchnerista.

Es decir, sobre un cuadro en el que por diversas razones coyunturales y estructurales se ha ensanchado fuertemente la salida de dólares de la economía, el sector privado comenzó a operar para “aprovechar la oportunidad”, agravando objetivamente la situación, y arriesgando una crisis del sector externo.

Frecuentemente, estos comportamientos no son considerados en el análisis económico, pero en la reciente coyuntura se puso de relieve lo negativo que es para el país no contar con una elite económica comprometida con el bienestar colectivo. A la inversa, la sociedad argentina sufre el despliegue de prácticas predatorias, que convierten a problemas manejables, como el de la actual RE, en potencial desbaraque económico.



En las crisis cambiarias, cuando el Estado tiene particularmente comprometidas sus reservas de divisas, la acción del sector privado tiene incidencia en la definición de la situación. Es decir: los actores privados no son “objetos” de una situación que no manejan, sino que pasan a ser “sujetos” que afectan las variables, y pueden crear o desarmar escenarios económicos.

A comienzos de 2014, las entidades bancarias ganaron 10.000 millones de pesos sólo en el mes de enero, debido al impacto de la devaluación del dólar oficial sobre sus activos. Para los sectores que en el período previo lograron fugar ingentes cantidades de divisas de la economía local, la devaluación del dólar oficial fue una oportunidad de reintroducir las divisas fugadas, para apropiarse de nuevas fuentes de renta, o de activos que se han abaratado transitoriamente en dólares. Para los productores agropecuarios, fue una repentina valorización de sus propios bienes en relación a otros sectores económicos.

No se puede mirar el proceso de construcción mediática del “dólar blue”, la creación de expectativas devaluatorias, las maniobras en los mercados marginales para crear expectativas devaluatorias, y los reiterados llamados a los productores agropecuarios a “retener” sus ventas, como situaciones separadas, producto de actores automáticos que frente a determinados estímulos objetivos, responden también objetivamente.

Se debe considerar que la reaparición de la RE ha creado un escenario para la politización del accionar de los actores económicos: en este caso se trata de hacer política económica desde afuera del Estado, eventualmente contra el Estado y a expensas del resto de la población.

Conclusiones

La historia de la RE nos muestra una profunda imbricación con la historia económica argentina, con las opciones de política económica que se hicieron a lo largo de las décadas, con la locación estructural de los países periféricos y las limitaciones de su inserción internacional, con la mayor o menor comprensión histórica de las dirigencias políticas y sociales del fenómeno, con la capacidad estatal para incidir eficazmente en los procesos productivos, y con los contradictorios intereses sectoriales que confluyen sobre las políticas públicas.

La reaparición de la RE en la presente década ha mostrado a un gobierno que procuró mantener un proceso de expansión económica y de mejora de los estándares generales de vida de la sociedad, atenuado entre los acreedores externos (respaldados por las grandes potencias) y los actores económicos locales, que parecen más eficientes para el aprovechamiento de situaciones propicias para la especulación cortoplacista, que para la construcción de capacidades competitivas para la economía nacional frente a los desafíos globales.

Si bien la RE es un problema aún presente en nuestro país, no se trata de una maldición irreversible. Además de un diagnóstico más exhaustivo sobre los factores que inciden en la RE, se cuenta con un conjunto de herramientas regulatorias, crediticias y tecnológicas para superar paulatinamente las restricciones estructurales y dejar atrás una cuestión que redujo reiteradamente las perspectivas del progreso argentino.



Transformaciones estructurales y restricción externa durante la post-convertibilidad

Marta Bekerman³ Darío Vázquez⁴

Introducción

Durante la post-convertibilidad, la Argentina experimentó un período de crecimiento económico sostenido, motorizado por la expansión del mercado interno y del sector industrial. Si bien existe consenso en señalar el dinamismo de las actividades industriales hasta 2011, no hay un acuerdo acerca del grado de transformación productiva generado durante el período.

Este es un tema que ha desarrollado diversas polémicas⁵ dado que esa transformación se vuelve necesaria para que una economía como la Argentina pueda llevar adelante un sendero de crecimiento sustentable. Para Rodrik (2013) dicho proceso debe estar basado en dos factores: i) la reasignación de recursos hacia sectores o actividades intensivas en conocimiento e innovación, y ii) una transferencia de mano de obra hacia ese tipo de industrias. Pero, además, se requiere un proceso de diversificación productiva hacia sectores que muestran un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, a los efectos de que esa demanda pueda ser atendida por medio de la oferta interna, y no genere presiones insostenibles sobre la balanza de pagos (CEPAL, 2012).

Este trabajo se propone analizar el comportamiento que registraron durante la post-convertibilidad los principales sectores industriales, en materia de crecimiento de la producción, productividad y empleo, a los efectos de evaluar hasta qué punto la Argentina logró consolidar posiciones en actividades de mayor intensidad tecnológica o de alta productividad, así como avanzar en una reorganización de la mano de obra hacia dichas actividades. Pero el análisis de

los sectores desde la perspectiva del cambio tecnológico no nos brinda necesariamente información acerca de la cualidad de los mismos de agregar valor en el proceso de producción. Por ello, a los efectos de analizar el grado de integración productiva que presentan estos sectores se tomará en cuenta no sólo los niveles de intensidad tecnológica, sino también el valor agregado relativo generado por cada sector. A su vez, para analizar la relación entre los cambios de la estructura productiva y la balanza de pagos, se analizarán diferentes variables comerciales (penetración importadora, saldo comercial) a nivel sectorial

El cambio estructural para el crecimiento económico y el rol del sector industrial

Aunque exista acuerdo en la literatura acerca de la importancia de lograr un sendero de crecimiento prolongado en el tiempo para poder elevar la calidad de vida de la población de los países emergentes, el debate acerca de las maneras para llegar a ese sendero de crecimiento se encuentra aún vigente.

Rodrik (2013) puntualiza sobre dos “dinámicas clave” que permiten alcanzarlo. La primera se vincula con el desarrollo de capacidades fundamentales a largo plazo (calidad institucional y formación de capital humano). La segunda vía,

³ Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, e Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

⁴ Investigador del CENES de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

⁵ Ver Herrera y Tavosnanska (2011) y Azpiazu y Schorr, (2010) entre otros para ver una interpretación del grado de transformación estructural durante el período considerado.



que explica el veloz crecimiento de los países del este asiático en la posguerra, puede tener lugar en forma más rápida. Se trata de la transformación estructural de la economía ligada al nacimiento y expansión de nuevas industrias de alta productividad y a la transferencia de mano de obra desde las actividades tradicionales de baja productividad hacia las modernas. Para llevarla a cabo, son necesarios cierto grado de estabilidad macroeconómica y derechos de protección de la propiedad para que nuevas industrias puedan ser generadas, pero no son una condición *sine qua non* para que éstas puedan competir con países de mayor calidad institucional en los mercados mundiales (Rodrik, 2013).

En cambio, Diamand (1973) pone el énfasis, a partir del concepto de estructura productiva desequilibrada (EPD), en el problema de la restricción externa al crecimiento como límite fundamental que debe ser superado para garantizar un crecimiento estable. La manera de enfrentar esa restricción es, justamente, a través de un cambio estructural, que permita aumentar la calidad y cantidad de exportaciones y disminuir la cantidad y calidad de las importaciones.

Por ende, tanto para Diamand como para Rodrik, la continuidad como los niveles de crecimiento están casi siempre asociados, salvo en el caso de bonanzas ligadas a los recursos naturales, a procesos de transformación estructural. Estos procesos, a su vez, se encuentran ligados a dos tipos de eficiencia dinámica, que generan trayectorias en el tiempo de crecimiento de la productividad, la producción y el empleo. La primera es la llamada “eficiencia schumpeteriana”, resultante de la presencia de sectores más intensivos en conocimientos, los cuales lideran el proceso de innovación e impulsan los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como en forma transversal. La segunda es la “eficiencia keynesiana”, que se relaciona con el dinamismo de la demanda de los bienes producidos en el

país, tanto para el mercado interno como externo. Este concepto refiere a las mercancías que presentan mayor demanda relativa sin descuidar su compatibilidad con el equilibrio de la balanza de pagos, lo que supone que las exportaciones e importaciones no muestren marcadas diferencias en sus tasas de expansión (CEPAL 2012)⁶.

Ahora bien, ¿hasta qué punto en la Argentina de la post-convertibilidad se sentaron las bases para generar un proceso de transformación estructural, concentrado en el sector industrial? Herrera y Tavosnanska (2011) observan signos de cambio estructural, dado que los sectores que lideraron el crecimiento industrial fueron intensivos en trabajo y actividades ingenieriles (maquinaria agrícola, material eléctrico, textiles, plásticos). En la misma línea, Burgos (2011) identifica un cambio importante en la composición de las importaciones, a pesar de reconocer la falta de encadenamientos productivos y problemas no menores en el financiamiento de las inversiones. Pero otro conjunto de trabajos no identifican evidencias de cambios de configuración y comportamientos (Azpiazu y Schorr, 2010; Porta y Fernández Bugna, 2011; Nofal, 2012). Por consiguiente, el debate permanece abierto y, en las próximas secciones, intentaremos evaluar el impacto de los cambios sectoriales sobre la estructura productiva.

Las transformaciones en la estructura industrial según el nivel tecnológico de los sectores

A partir de la clasificación de las ramas industriales según su nivel de sofisticación tecnoló-

⁶Ambos tipos de eficiencia se diferencian de la “eficiencia ricardiana” que induce al crecimiento del PIB en un momento dado debido a una mejor asignación de recursos sobre la dotación de factores en aquel momento (Dosi, Pavitt y Soete, 1990. Citado en CEPAL, 2012)



gica, en esta sección analizaremos la evolución de la producción industrial, de la productividad y del empleo, así como el grado de penetración importadora, sufrida por dichas ramas industriales. La clasificación incluye tres categorías de intensidad tecnológica: Alta y Media-Alta intensidad (en adelante, Alta Tecnología ó AT); Media-Baja intensidad (en adelante, Media Tecnología ó MT) y Baja intensidad (en adelante, Baja Tecnología ó BT)⁷.

Durante el período 2003-2012, el promedio anual de crecimiento de la producción industrial alcanzó al 7,32% (Ver Cuadro 1). Es importante recalcar, sin embargo, las diferencias de crecimiento entre los distintos grupos tecnológicos analizados.

Las ramas cuya producción se incrementó a un ritmo mayor fueron las de BT, con un crecimiento anual promedio del 8,36%, seguida de cerca por las de AT (7,89%) y, a un nivel menor, por las de MT (4,52%). Por otro lado, el crecimiento de las ramas de BT no sólo fue el mayor, sino también el más estable del período, dado que nunca abandonó la tendencia de expansión de la producción (tanto es así que, durante 2012, año en que los otros sectores disminuyeron su producción, el de BT fue el único que la continuó expandiendo) -Ver Gráfico 1-. El comportamiento de la productividad fue similar. A diferencia de los otros dos grupos, el subsector de BT nunca interrumpió su crecimiento durante el período de análisis, pero mantuvo un relativo estancamiento del empleo desde la crisis de 2008-2009. En consecuencia aparece como el sector que registra el mayor crecimiento anual promedio de la productividad (6,56%)-Ver Cuadro 1-. Sin embargo, cabe notar que este subsector presentaba en 2003 el menor nivel de valor agregado por obrero⁸.

En contraposición, el sub-sector de Alta Tecnología, que presenta los mayores niveles de pro-

ductividad en términos de valor y que tuvo un elevado crecimiento de la producción, muestra un escaso ritmo de incremento de la productividad durante 2003-2012 (2,80% promedio anual), con niveles similares al grupo de MT (2,21%). Cabe aclarar, sin embargo, que la elevada productividad no implica necesariamente una mayor sofisticación de la estructura productiva ya que, como explicaremos en las secciones subsiguientes, el subsector de AT se corresponde, en muchos casos, con industrias de ensamblaje o dependientes de políticas proteccionistas que se caracterizan por agregar escaso valor al producto final y por tener altos niveles de importación de insumos y bienes de capital.

Finalmente, el sector de Media Tecnología es el que refleja los menores niveles de crecimiento, afectado por el comportamiento del sector de combustibles (ver sección IV).

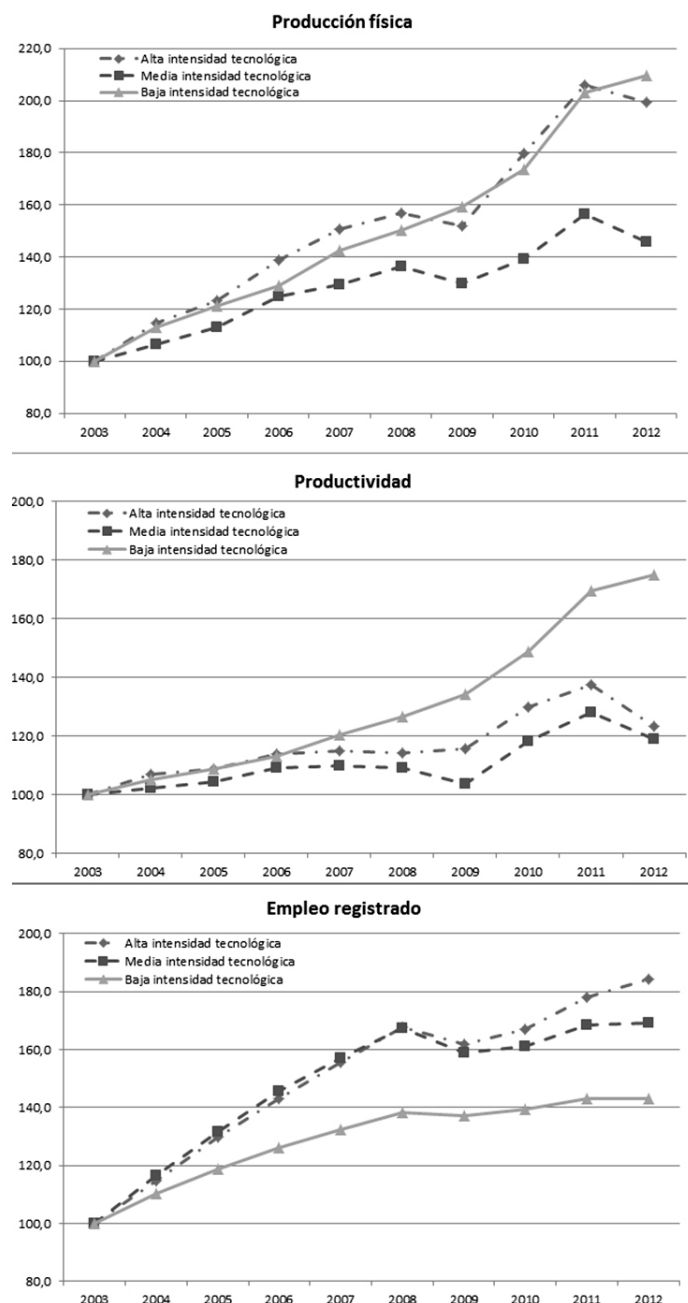
⁷ Los criterios de clasificación de las ramas según su nivel tecnológico surgen de Loschky (2008) en base a la taxonomía de la OCDE. El listado de las ramas correspondientes a cada categoría se encuentra en el ANEXO METODOLOGICO.

⁸ En efecto, su índice de valor agregado por trabajador alcanzó en el año 2003 a 53.976 pesos por año, contra los 82.965 pesos del grupo de MT y los 89.406 pesos del grupo de AT (Ver Cuadros A.5, A.6 y A.7 del Anexo Estadístico).



Gráfico1:

Evolución de los índices de producción (en términos físicos), productividad por obrero y empleo registrado en las ramas industriales según intensidad tecnológica (2003=100).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Industrial Mensual (INDEC).

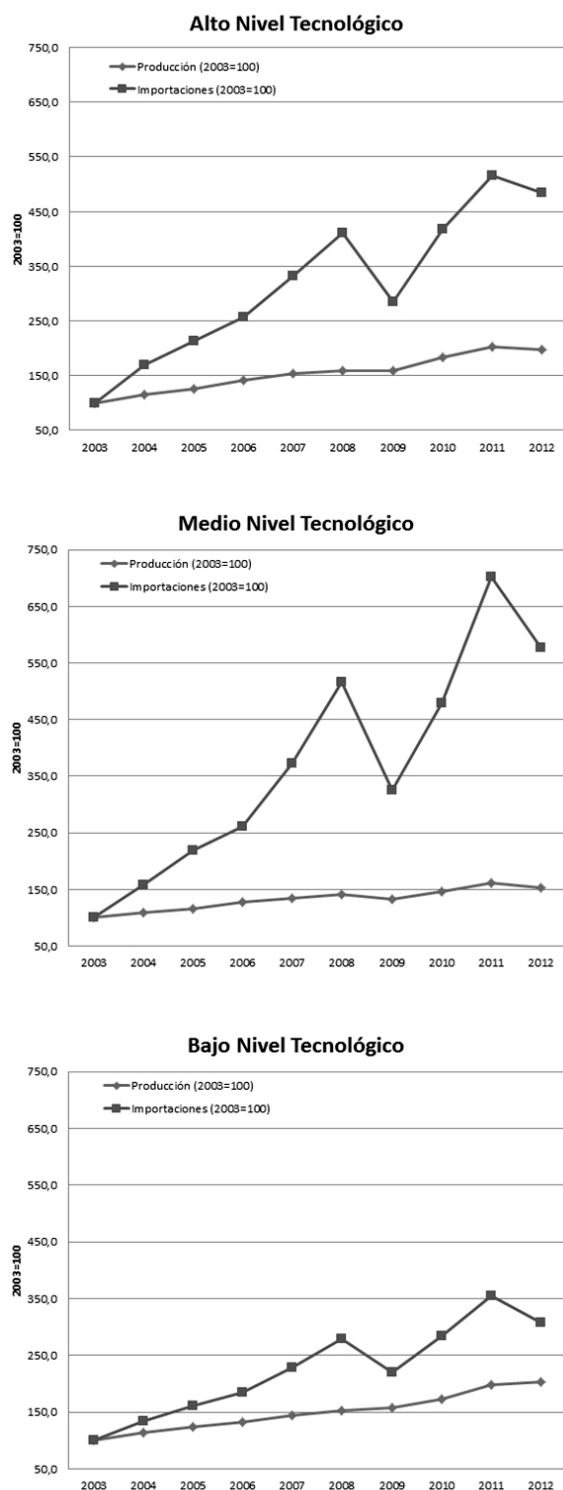
Por último, el análisis comparativo del comportamiento de las importaciones y de la producción local durante el período de análisis nos

permitirá detectar en qué sectores se produjeron los mayores aumentos en la penetración importadora.



Gráfico 2

Evolución de los índices de producción e importaciones para el período 2003-2012 de las ramas industriales según intensidad tecnológica (2003= 100).



Fuente: Elaboración propia con datos del CEP y el INDEC.

El mayor aumento de las importaciones corresponde a los sectores de MT, lo que aparece vinculado al comportamiento del sector de combustibles, que multiplicó sus importaciones durante la última década (ver gráfico 5). En cambio el menor aumento se registró en los sectores de BT que son los que aparecen como más consolidados dentro de la estructura industrial.

En sintonía con el resto de las ramas, las de AT incrementaron notablemente sus importaciones a partir de una mayor participación de sectores que actúan en el ensamblado de productos para el mercado interno, como el de aparatos de reproducción de video y sonido. Esto nos plantea la necesidad de incorporar otro estándar de clasificación que, sin abandonar la intensidad tecnológica, tome en cuenta el nivel de valor agregado que registra cada uno de los sectores considerados.

Comportamiento de los sectores según su nivel tecnológico y generación de valor agregado

En esta sección emplearemos una nueva taxonomía que nos lleva a la determinación de seis subsectores. Esta taxonomía contempla, además de la clasificación ya definida por los grados de intensidad tecnológica, a los niveles de generación de valor agregado identificándolos como de Valor Agregado Alto (AVA) o Bajo (BVA)⁹. Asimismo consideraremos el comportamiento de las principales ramas dentro de cada categoría.

El comportamiento de los distintos subsectores puede ser visto en el Cuadro 1. Puede observarse en general que la expansión de la producción fue mayor en los sectores de BVA. Dentro de esa clasificación se destacan en primer lugar

⁹Para una explicación de la clasificación utilizada ver el ANEXO METODOLÓGICO, donde se puede consultar también el listado de sectores según cada categoría.



los que presentan BT (8,43%), que son los que muestran también el desempeño más destacable de expansión de la productividad ante un ritmo proporcionalmente menor de creación de empleo. El otro subsector que muestra altos nive-

les de crecimiento, tanto de producción como del empleo, es el de AT mientras que el que presenta los menores niveles de crecimiento de la producción es el de MT.

Cuadro 1:

Tasas de crecimiento anual promedio 2003-2012 de la producción, productividad y empleo de las ramas industriales, según niveles de intensidad tecnológica y valor agregado.

Clasificación tecnológica	Alta	Media	Baja	Total
Producción				
Alto VA/VBP	4,98%	6,24%	7,70%	6,46%
Bajo VA/VBP	8,21%	3,65%	8,43%	7,50%
Total	7,89%	4,52%	8,36%	7,32%
Productividad por obrero				
Alto VA/VBP	1,07%	1,97%	6,40%	3,67%
Bajo VA/VBP	3,51%	3,04%	6,64%	5,40%
Total	2,80%	2,21%	6,56%	4,45%
Empleo				
Alto VA/VBP	6,48%	5,93%	4,65%	5,54%
Bajo VA/VBP	6,42%	3,92%	3,44%	4,27%
Total	6,43%	5,38%	3,79%	4,77%

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, CEP y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Desde la perspectiva de la creación de empleo, las ramas que experimentaron un mayor crecimiento fueron las de AT (que representaban el 25,3% del empleo industrial en el año 2012, ver Cuadro A.5 en el Anexo Estadístico), mientras que las que mostraron un menor crecimiento fueron las de BT (especialmente las de Bajo Valor Agregado), que representaban en 2012 la mayor parte del empleo industrial (50,6%). Ese heterogéneo proceso de absorción del empleo entre los diferentes subsectores a lo largo del período ayuda a explicar un alto crecimiento de la productividad en los sectores de BT (6,56%), junto a niveles muy inferiores en las actividades de AT y MT con AVA.

A continuación, observaremos con más detalle el comportamiento de las principales ramas pertenecientes a las diferentes categorías, tomando en cuenta su participación en el valor de producción global.

Comenzando nuestra observación por aquellas de BT y BVA, vemos que el mayor crecimiento se presenta en las manufacturas agropecuarias, que juegan un papel clave dentro del sector industrial argentino, no solo por la cantidad de empleo que generan, sino también por su contribución a la estabilidad del balance comercial (dado que es de los pocos sectores que presentan superávit en el saldo). Se destacan, en particular, los rubros de

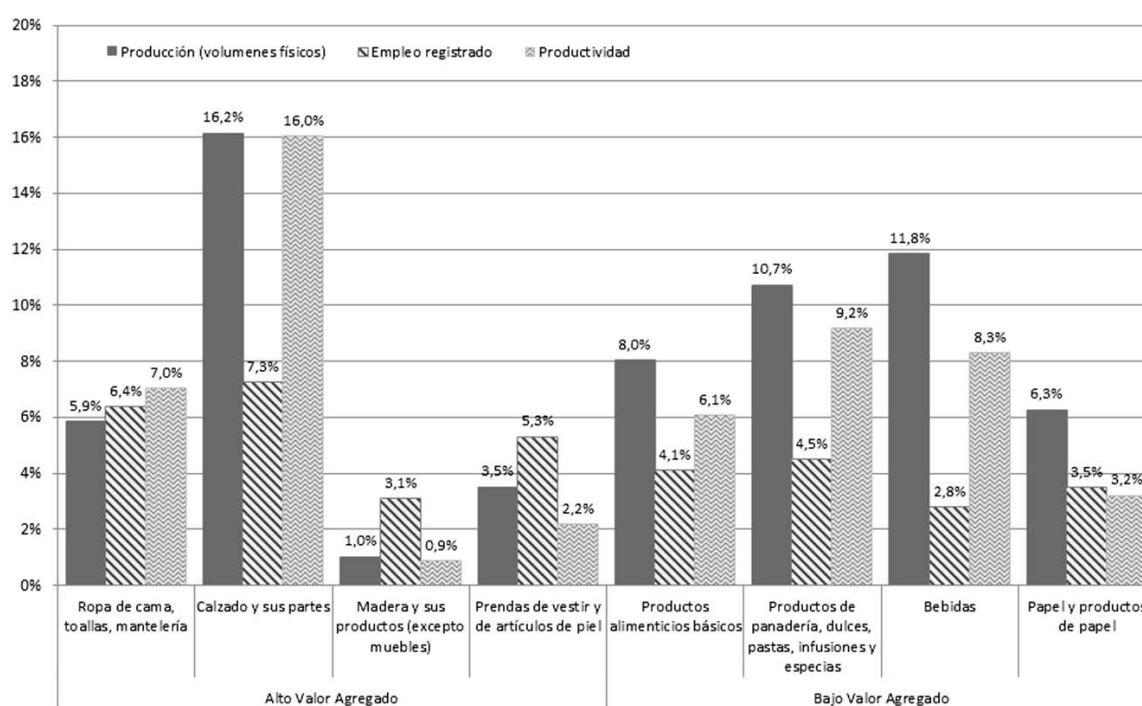


bebidas (11,8% de crecimiento anual promedio), productos de panadería, pastas e infusiones (10,7%), y alimentos (8%). En todos estos casos, el crecimiento del empleo fue inferior al promedio, lo que explica el mayor crecimiento de la productividad, ya señalado, que muestran los

sectores de BT. Con respecto a los sectores de BT y AVA, sobresale el rubro de fabricación de calzado (16,2%), pero el crecimiento de la producción es menor en el caso de los productos textiles, que muestran la competencia de productos importados (Gráfico 3).

Gráfico 3

Tasa de crecimiento anual promedio de la producción, el empleo y la productividad de las principales ramas de Bajo nivel tecnológico (2003-2012).



Fuente: Elaboración propia con datos del CEP.

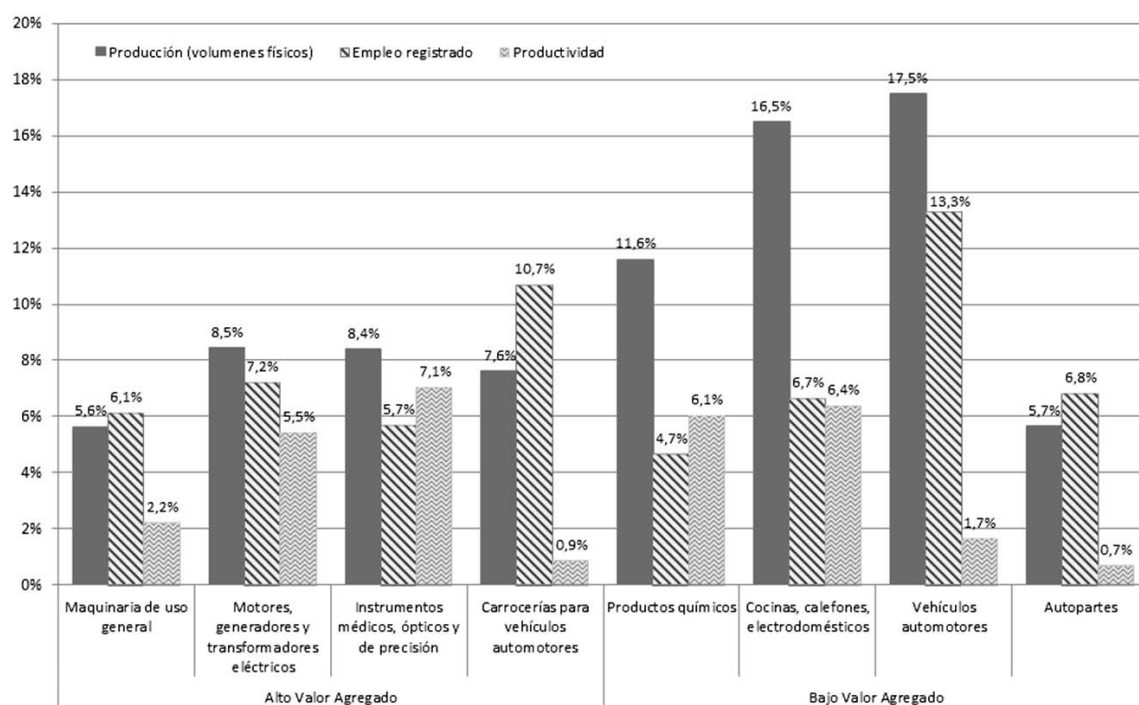
Los sectores de AT muestran una diferencia substancial en las tasas de crecimiento promedio de la producción entre los de BVA (8,21%) y los de AVA (4,98%). Dentro de los primeros se destaca la expansión de los vehículos automotores (17,5%), productos químicos -que incluye a la producción farmacéutica y al biodiesel (11,6%)- y electrodomésticos (16,5%), mientras que entre los de AVA los que más crecieron fueron los de carrocerías para automóviles (7,6%), instrumentos médicos (8,4%) y motores y transformadores eléctricos (8,5%) - Gráfico 4-. En lo que respecta al sector auto-

motriz, el mismo experimentó una fuerte ampliación de la escala durante la post-convertibilidad que permitió aumentos simultáneos en los niveles de producción y empleo que no se registraban desde los años sesenta (Yoguel, Barletta y Kataishi, 2013). Tanto este sector como el de la producción de aparatos de radio y televisión muestran incrementos en la expansión del empleo que fueron muy superiores al de la producción de sus componentes, lo que revela el escaso grado de integración entre las firmas multinacionales y los proveedores locales.



Gráfico 4

Tasa de crecimiento anual promedio de la producción, el empleo y la productividad de las principales ramas de Alto nivel tecnológico (2003-2012).



Fuente: Elaboración propia con datos del CEP.

El sector de Media Tecnología registra los menores niveles de crecimiento pero representa el único caso en el que las ramas de Alto Valor Agregado crecieron más (6,24%) que las de Bajo Valor Agregado (3,65%). Entre las primeras se destacan los productos de fundición de hierro y acero (8,8%) y los minerales no metálicos (8,0%), que presentan un importante incremento de la productividad a causa de la absorción de maquinaria importada, las ampliaciones de escala por el crecimiento del sector de la construcción y la escasa incorporación de empleo.

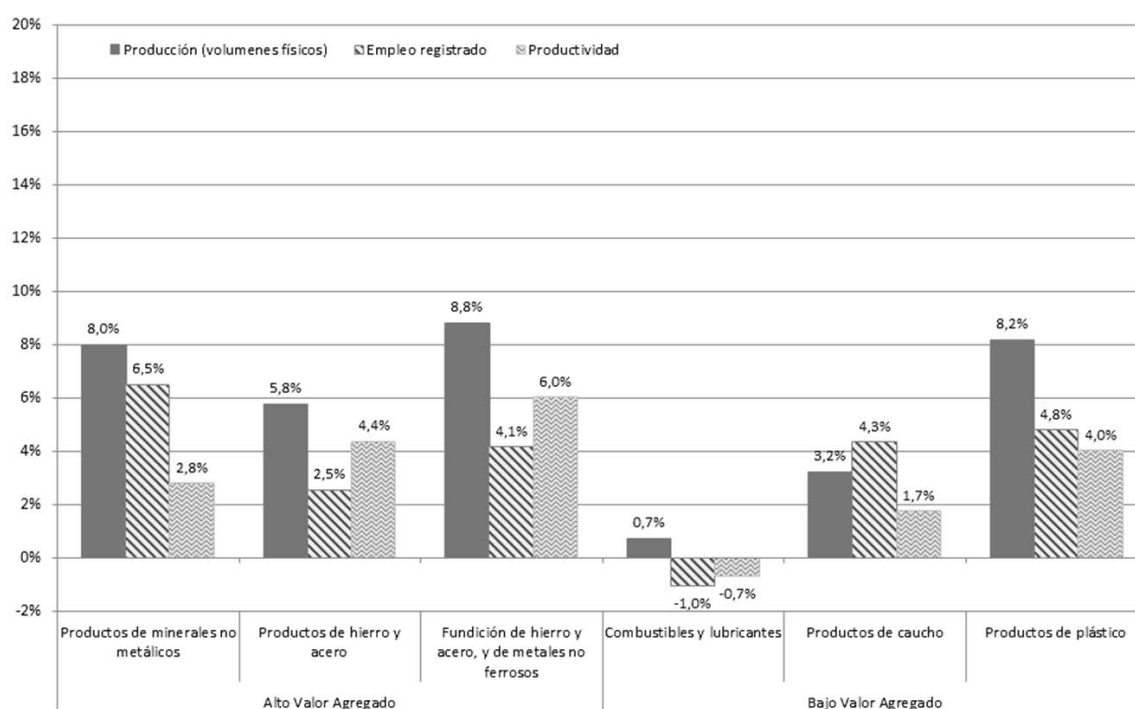
El bajo crecimiento registrado por las ramas de BVA está ligado a la preponderancia que presenta el sector de combustibles (9,05% del Valor

Bruto de Producción industrial). El mal desempeño de este sector durante 2003-2012 se deriva de factores estructurales heredados de la década de 1990 (la privatización de YPF y la desregulación del mercado energético) y sostenidos durante gran parte de la post-convertibilidad, provocados por la sobreexplotación de los yacimientos y la subexploración de la superficie sedimentada (Barrera, 2013). El escaso crecimiento de combustibles se vio contrarrestado por el comportamiento de los productos de plástico y de caucho. Nuevamente en todos los casos, salvo en productos de caucho, se observan mayores aumentos en los niveles de producción que de empleo y, por consiguiente, en la productividad (ver Gráfico 5).



Gráfico 5

Tasas de crecimiento anual promedio de la producción, el empleo y la productividad de las principales ramas de Media Tecnología (2003-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del CEP.

Cambios en la participación de los sectores en la estructura productiva y comercial con respecto al período de la convertibilidad

En esta sección observaremos en qué medida la evolución sufrida por los distintos sectores durante el período 2003-2012, generó modificaciones en la estructura productiva con respecto a los años noventa, a partir del análisis de los cambios que tuvieron lugar en la participación de dichos sectores en el valor bruto de producción (VBP) y en el empleo. A tal efecto, compararemos el trienio 2010-2012 con el último trienio de crecimiento que mostró la convertibilidad: 1996-1998.

V.1. Cambios en la participación en el VBP y en el empleo

Con respecto a la participación sobre el VBP

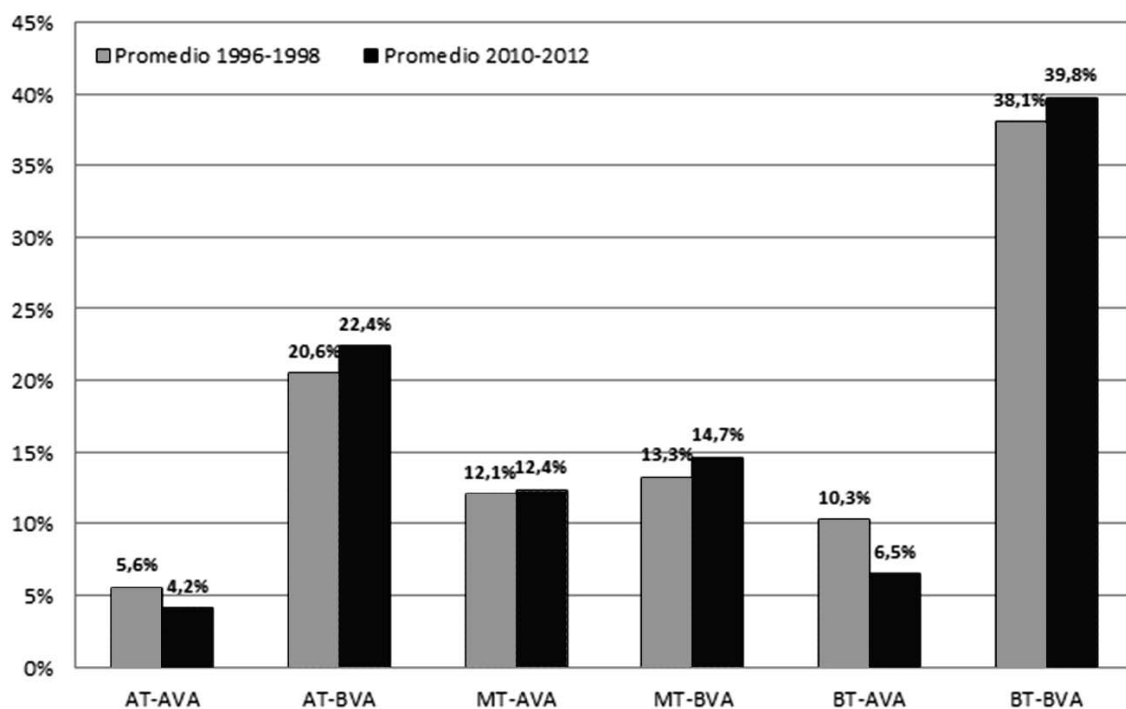
industrial (Gráfico 6) se observa, confirmando lo señalado en la sección anterior, que todas las clasificaciones tecnológicas registran un aumento en la participación de los sectores de Bajo Valor Agregado.

En el caso de los sectores de BT, el aumento en la participación de los sectores de BVA se vincula con el fuerte crecimiento de los productos alimenticios (que representan el 16% del VBP industrial), junto a las bebidas y los productos de panadería (ver Cuadro A.7 en el Anexo Estadístico). Con respecto a los sectores de AT, el aumento en la participación de los sectores de BVA se vincula con el crecimiento de los productos químicos y de la industria automotriz (ambos de fuerte incidencia en el valor de producción). Pero paralelamente se observa una caída en la participación de los sectores de AT y AVA.



Gráfico 6

**Participación en el VBP industrial de las ramas,
según nivel de Valor Agregado y clasificación tecnológica.**



Fuente: Elaboración propia con datos del CEP.

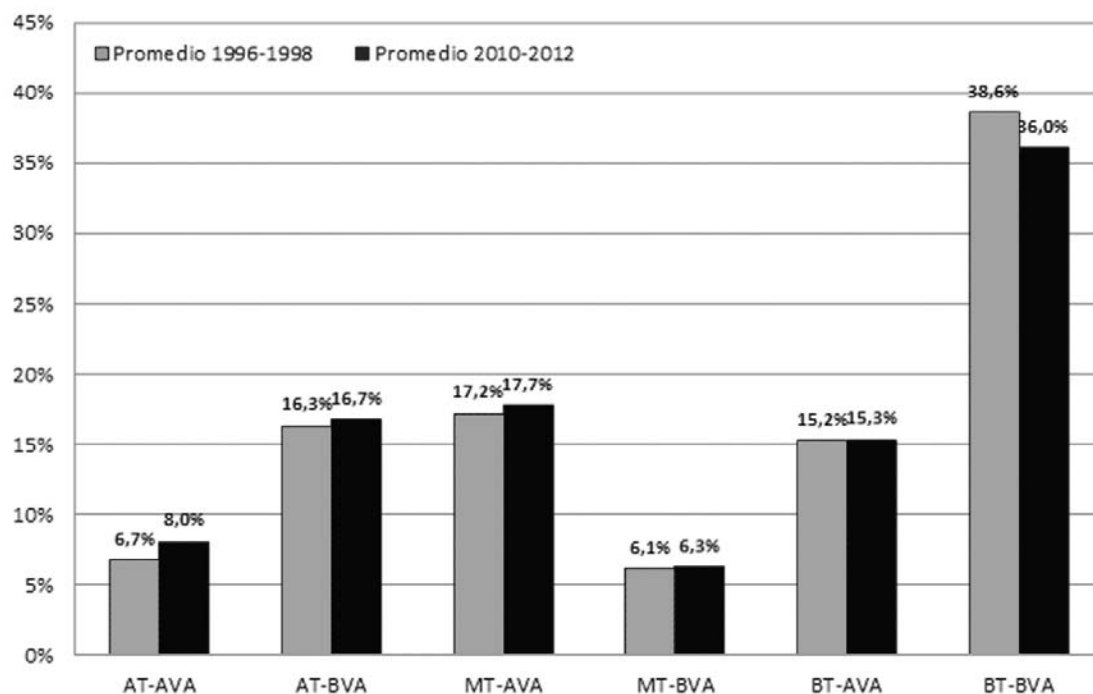
Sin embargo, el comportamiento de la mano de obra industrial mostró una evolución diferente durante el período analizado por lo que los sectores de AT y AVA ganaron participación en el empleo en detrimento de la participación de las ramas de BT y BVA. Si bien esto podría interpretarse como un signo positivo de desplaza-

miento del empleo hacia sectores de mayor nivel tecnológico o como signo de cierto cambio estructural, a la manera de los términos planteados por Rodrik, se trata de un aspecto que debe relativizarse dada la escasa participación de los sectores de AT y AVA dentro de los niveles de empleo (ver Gráfico 7).



Gráfico 7

Participación en el empleo industrial de las ramas, según el doble estándar de clasificación.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

V.II. Cambios en los niveles de penetración importadora y de los saldos comerciales

Las modificaciones sufridas en los niveles de penetración importadora pueden ser observadas en el Gráfico 8 (representadas por el índice de Importaciones/Consumo Aparente). El gran aumento se registra en los sectores de AT, en especial en los de AVA, lo que reafirma la persistencia y hasta agravamiento de una situación de alto nivel de dependencia tecnológica. Es que las importaciones de los sectores de AT y, en mucha menor medida, de los de MT se expandieron a un ritmo mayor que la producción (ver Gráfico 2) en un conjunto de sectores que actuaron como fuertes demandantes de compras externas: automotores, autopiezas, aparatos electrónicos, motocicletas¹⁰.

Si bien en la post-convertibilidad los sectores de AT mostraron una expansión de su apertura exportadora, la misma estuvo lejos de ser suficiente para evitar el fuerte aumento de signo negativo que registró su saldo comercial, como puede verse en el Gráfico 9.

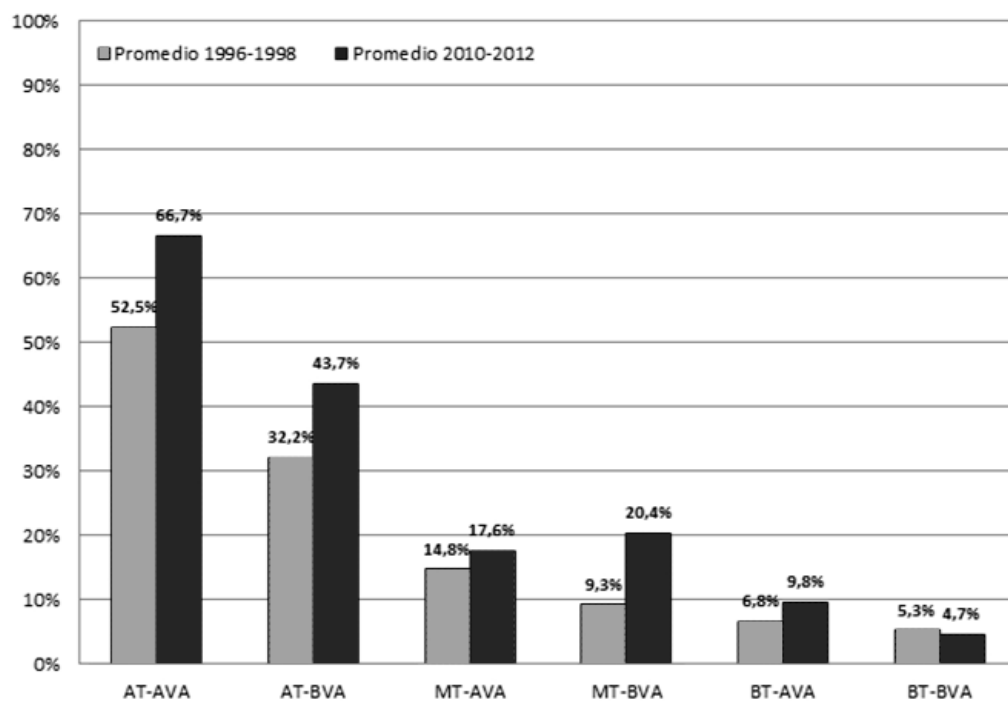
Por otro lado, los saldos deficitarios de los sectores de AT y MT aparecen compensados por los de BT y BVA, que muestran una fuerte expansión de su superávit comercial. Es decir que la Argentina reforzó la dualidad de su situación comercial: aumento del déficit en las manufacturas de mayor sofisticación tecnológica junto a un mayor excedente en los sectores de BT y BVA (ver Gráfico 9).

¹⁰ La situación particular de esos sectores puede verse en los Cuadros A.5 y A.6 del Anexo Estadístico.



Gráfico 8

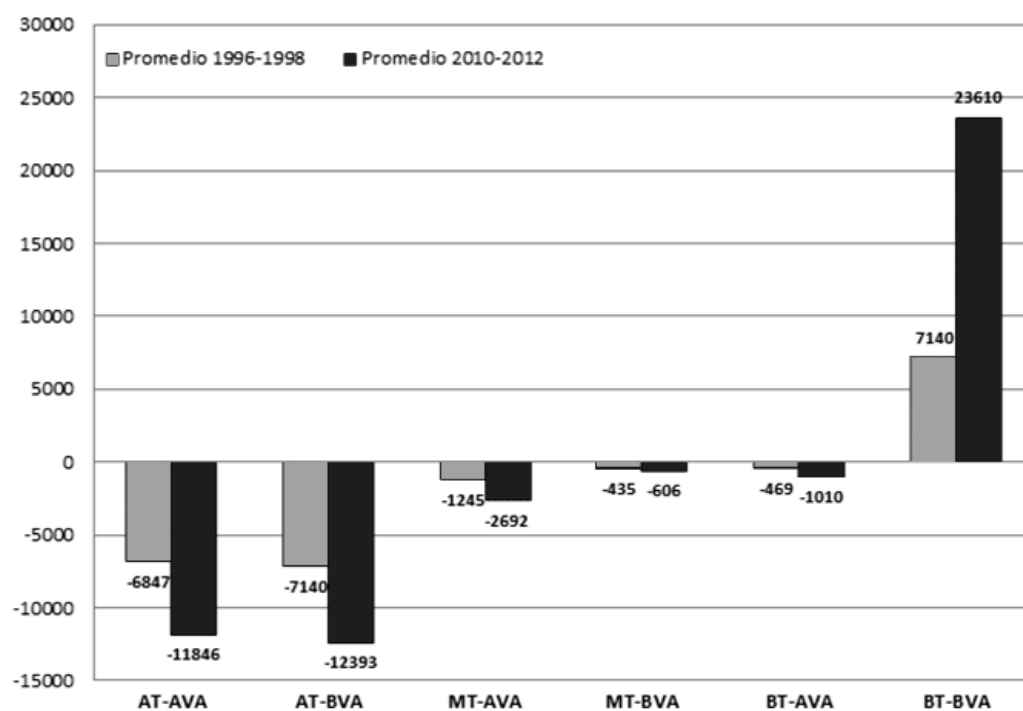
Índice de Importaciones / Consumo Aparente de las ramas,
según el doble estándar de clasificación.



Fuente: Elaboración propia con datos del CEP.

Gráfico 9

Saldo comercial (en millones de dólares) de las ramas, según el doble estándar de clasificación.



Fuente: Elaboración propia con datos del CEP.



Resumen y Conclusiones

En este trabajo se intentó evaluar hasta qué punto la Argentina logró consolidar posiciones en actividades de mayor valor agregado y/o intensidad tecnológica. Las trayectorias observadas entre los distintos grupos sectoriales mostraron un mayor crecimiento de la producción y de la productividad en las ramas de BT, gracias al comportamiento de rubros como calzado, alimentos, bebidas y otras manufacturas agropecuarias que, en la mayoría de los casos, presentan un estancamiento del empleo a partir del año 2008. Por su parte, el crecimiento en los sectores de AT aparece vinculado al comportamiento de la industria automotriz, los electrodomésticos y los aparatos de radio y televisión (todos ligados a industrias de ensamblaje) y a los productos químicos, que incluyen a los productos farmacéuticos y al biodiesel. Sin embargo, dichos sectores siguen presentando tasas de crecimiento de la productividad considerablemente más bajas que los sectores de BT.

Como consecuencia, al comparar el período 2010-2012 con respecto a los últimos años de crecimiento de la convertibilidad (1996-1998), se observa una consolidación del sector de BT y BVA en la estructura productiva. Es que la fuerte expansión que mostró el sector industrial durante la post-convertibilidad llevó a un aumento de la participación y de la productividad en dichos sectores a partir del comportamiento de ciertas ramas que pudieron tomar ventajas de las subas del tipo de cambio y de la expansión del mercado interno. Esto se ve corroborado por una reducción de la penetración

importadora de esos sectores. Por el contrario, en los otros grupos sectoriales se profundizó la dependencia de las importaciones para satisfacer la oferta interna, lo que revela los límites que presenta la actual estructura industrial para llevar adelante un proceso de crecimiento que no se vea limitado por la restricción externa.

La ausencia de cambios significativos en materia de sofisticación tecnológica y de expansión del valor agregado revela la ausencia de una trayectoria de eficiencia schumpeteriana que se refleja en la reducción de la participación sufrida por los sectores de AT y AVA. Esto se corresponde con un fuerte aumento en la penetración importadora y en el déficit comercial de esos sectores. En ese contexto, es diferente la situación de los sectores de AT y BVA, que incrementaron su participación en el valor de producción a partir, esencialmente, de la expansión de industrias de ensamblaje.

Esta realidad revela que el crecimiento por sí solo no soluciona los problemas que presenta la estructura productiva así como la falta de integración del entramado industrial. Pudo observarse que la expansión del mercado interno no pudo ser suficientemente cubierta por un proceso de sustitución de importaciones, por lo que el aumento de la penetración importadora se produjo en todos los subgrupos considerados con excepción de los sectores de BT y BVA. Esta realidad, revela que la competitividad de una parte importante del sector industrial aún descansaría en gran medida en niveles salariales relativamente reducidos, en la existencia de mercados cautivos o en una moneda relativamente depreciada.



Bibliografía

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010): “*La industria argentina en la post-convertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo*”, Problemas del Desarrollo, Vol. 41, n° 161, abril-junio / 2010
- Barrera, M. (2013): “*Reformas estructurales y caída de reservas hidrocarburíferas: el caso argentino*”, Análisis Económico, Núm. 69, vol. XXVIII, Tercer cuatrimestre de 2013.
- Burgos, M. (2011): “*¿Reindustrialización en la Argentina? la industrialización en la des-convertibilidad*”, La revista del CCC. Septiembre / Diciembre 2011, n° 13. Disponible en: www.centrocultural.coop/revista/articulo/279/ISSN1851-3263.
- CEPAL (2012): “*Cambio estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo (Trigésimo cuarto período de sesiones en San Salvador)*”, Santiago, Chile, Julio 2012.
- Diamand, M. (1973): “*Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*”, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Hatzichronoglou, T. (1997): “*Revision of the High-Technology Sector and Product Classification*”, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, N° 1997/02.
- Herrera, G. y Tavosnanska, A. (2011): “*¿Reindustrialización en la Argentina? Una década de expansión industrial en la Argentina*”. La revista del CCC [en línea], Septiembre / Diciembre 2011, n° 13. Disponible en: www.centrocultural.coop/revista/articulo/278/
- Loschky, A. (2008): “*Reviewing the nomenclature for high-technology trade: the sectoral approach*”, Joint Research Centre, IPSC, OCDE, September 2008.
- Nofal, B. (2012): “*Evolución Industrial de Argentina: ¿Enfermedad Holandesa o cambio estructural?*”, Boletín Informativo Techint, N° 336, Septiembre-Diciembre.
- Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2011): “*La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales*”. En: Mercado, R.; Kosacoff, B. y Porta, F. (ed.), La argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural, PNUD, Buenos Aires, Argentina.
- Rodrik, D. (2013): “*The past, present and future of economic growth*”, Global Citizen Foundation, Working Paper N° 1, June 2013. Disponible en: www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/GCF_Rodrik-working-paper-1_-6.17.131_0.pdf
- Yoguel, G.; Barletta, F. y Kataishi, R. (2013): “*La trama automotriz argentina: dinámica reciente, capacidades tecnológicas y conducta innovativa*”. En: Stumpo, G. y Rivas, D. (comp), La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2013. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2013/S2013348.pdf>.

Anexo metodológico

Acerca de las clasificaciones utilizadas en este trabajo:

a.1)

Clasificación de los sectores por intensidad tecnológica.

La misma corresponde a la presentada por Loschky (2008) según rama CIIU Rev. 3 (a 3 dígitos), que actualiza la clasificación de Hatzichronoglou (1997), avalada por la OCDE para definir a las ramas industriales según el contenido o nivel tecnológico de su producción. El autor, tomando como modelo el trabajo de Hatzichro-

noglou, deriva una clasificación de los diferentes ratios sectoriales de investigación y desarrollo (en comparación con las ventas). La aplicación de esta clasificación ha sido criticada en reiteradas oportunidades por el hecho de representar únicamente el estadio tecnológico alcanzado por las ramas en los países desarrollados, sin tener en cuenta las divergencias que se pueden encontrar en países emergentes. De cualquier manera, sin soslayar sus falencias, continúa siendo la clasificación más utilizada para los análisis que se basan en la intensidad tecnológica de los sectores.



Cuadro A.1: Ramas industriales de Intensidad Tecnológica Alta y Media-Alta (AT).

Código CIIU Rev.3	Descripción
Intensidad tecnológica Alta	
242	Productos químicos.
300	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática.
323	Aparatos de radio y televisión, de grabación y reproducción de sonido y video.
330	Instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y relojes.
321-322	Aparatos de telefonía, tubos, válvulas y otros componentes electrónicos
Intensidad tecnológica Media-Alta	
241	Sustancias químicas básicas, excepto abonos.
243	Fibras manufacturadas (artificiales y sintéticas).
249	Abonos; plaguicidas y otros químicos de uso agropecuario.
291	Maquinaria de uso general.
292	Maquinaria de uso especial.
293	Cocinas, calefones, artículos eléctricos, y otros de uso doméstico.
313	Hilos y cables aislados.
341	Vehículos automotores.
342	Carrocerías para vehículos; remolques y semirremolques.
343	Autopartes.
359	Motocicletas, bicicletas, sillas de ruedas.
311-312	Motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía.
314-315	Pilas, baterías, acumuladores, lámparas y equipo de iluminación.
352-353	Locomotoras y material rodante para ferrocarriles, y fabricación de aeronaves.

Fuente: Loschky, 2008

Cuadro A.2: Ramas industriales de Intensidad Tecnológica Media-Baja (MT).

Código CIIU Rev.3	Descripción
231	Productos de hornos de coque.
232	Combustibles líquidos, gaseosos y grasas lubricantes.
251	Productos de caucho.
252	Productos de plástico.
261	Vidrio y productos de vidrio.
269	Productos de minerales no metálicos.
271	Productos de hierro y acero.
272	Productos de metales no ferrosos.
273	Fundición de hierro y acero, y de metales no ferrosos.
281	Productos metálicos para uso estructural, tanques, etc.
289	Procesos de acabado de superficies metálicas.
351	Construcción y reparación de buques y embarcaciones.
361	Muebles y colchones.
369	Joyas, juguetes y otras industrias manufactureras

Fuente: Loschky, 2008



Cuadro A.3: Ramas industriales de Intensidad Tecnológica Baja (BT).

Código CIIU Rev.3	Descripción
151	Productos alimenticios.
152	Productos lácteos.
153	Molienda de trigo, legumbres y cereales. Arroz, alimentos para animales y almidones.
154	Productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas, infusiones y especias.
155	Bebidas.
160	Tabaco y cigarrillos.
171	Hilados y tejidos; acabado de productos textiles.
172	Ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y redes.
173	Tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo.
180	Prendas de vestir y artículos de piel.
191	Curtidos, marroquinería y talabartería
192	Calzado y sus partes.
200	Madera y sus productos (excepto muebles), corcho, y artículos de paja.
210	Papel y productos de papel.
221	Edición de libros, periódicos y producción de discos, etc.
222	Impresión y servicios conexos.

Fuente: Loschky, 2008

a.2)
Clasificación de los sectores por valor agregado.

Los sectores fueron clasificados según su ratio de Valor Agregado Bruto / Valor Bruto de Producción (a precios básicos). Dadas las limitaciones estadísticas encontradas,

los datos utilizados para el cálculo de dicho ratio surgen de los resultados arrojados por el Censo Nacional Económico de 2004 (con datos del año 2003), realizado por el INDEC. La consideración de alto y bajo valor agregado refiere a la situación que presentan los sectores respecto a la mediana del conjunto de los ratios sectoriales.



Cuadro A.4: Valor agregado por las ramas industriales.

CIIU Rev.3	Descripción	Valor Agregado / Valor Bruto de Producción (2003 - INDEC)	Clasificación VA/VBP
352-353	Locomotoras y material rodante para ferrocarriles, y fabricación de aeronaves.	57,7%	Alto
351	Construcción y reparación de buques y embarcaciones.	51,7%	Alto
369	Joyas, juguetes y otras industrias manufactureras	50,2%	Alto
269	Productos de minerales no metálicos.	47,4%	Alto
330	Instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y relojes.	46,9%	Alto
261	Vidrio y productos de vidrio.	46,6%	Alto
221	Edición de libros, periódicos y producción de discos, etc.	45,9%	Alto
359	Motocicletas, bicicletas, sillas de ruedas.	45,4%	Alto
172	Ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y redes.	45,2%	Alto
281	Productos metálicos para uso estructural, tanques, etc.	45,2%	Alto
342	Carrocerías para vehículos; remolques y semirremolques.	44,8%	Alto
289	Procesos de acabado de superficies metálicas.	44,2%	Alto
200	Madera y sus productos (excepto muebles), corcho, y artículos de paja.	44,1%	Alto
361	Muebles y colchones.	44,1%	Alto
222	Impresión y servicios conexos.	43,0%	Alto
192	Calzado y sus partes.	43,0%	Alto
311-312	Motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía.	42,7%	Alto
231	Productos de hornos de coque.	42,3%	Alto
271	Productos de hierro y acero.	41,8%	Alto
180	Prendas de vestir y artículos de piel.	41,5%	Alto
292	Maquinaria de uso especial.	41,0%	Alto
291	Maquinaria de uso general.	40,9%	Alto
314-315	Pilas, baterías, acumuladores, lámparas y equipo de iluminación.	40,5%	Alto
300	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática.	40,0%	Alto
273	Fundición de hierro y acero, y de metales no ferrosos.	39,6%	Alto
251	Productos de caucho.	38,6%	Bajo
210	Papel y productos de papel.	38,2%	Bajo
323	Aparatos de radio y televisión, de grabación y reproducción de sonido y video.	38,0%	Bajo
252	Productos de plástico.	35,7%	Bajo
242	Productos químicos.	35,6%	Bajo
293	Cocinas, calefones, artículos eléctricos, y otros de uso doméstico.	35,5%	Bajo
321-322	Aparatos de telefonía, tubos, válvulas y otros componentes electrónicos	35,5%	Bajo
173	Tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo.	35,0%	Bajo
243	Fibras manufacturadas (artificiales y sintéticas).	35,0%	Bajo
249	Abonos; plaguicidas y otros químicos de uso agropecuario.	35,0%	Bajo
155	Bebidas.	34,9%	Bajo
343	Autopartes.	34,8%	Bajo
154	Productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas, infusiones y especias.	34,8%	Bajo
241	Sustancias químicas básicas, excepto abonos.	34,0%	Bajo
272	Productos de metales no ferrosos.	31,7%	Bajo
171	Hilados y tejidos; acabado de productos textiles.	31,7%	Bajo
313	Hilos y cables aislados.	28,2%	Bajo
152	Productos lácteos.	26,1%	Bajo
153	Molienda de trigo, legumbres y cereales. Arroz, alimentos para animales y almidones.	24,7%	Bajo
160	Tabaco y cigarrillos.	24,1%	Bajo
191	Curtidos, marroquinería y talabartería	19,8%	Bajo
232	Combustibles líquidos, gaseosos y grasas lubricantes.	19,8%	Bajo
151	Productos alimenticios.	17,1%	Bajo
341	Vehículos automotores.	16,5%	Bajo
Mediana VA/VBP		39,6%	

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Económico Nacional 2003/04, INDEC.



Anexo Estadístico

Cuadro A.7: Principales indicadores de nivel y evolución de las ramas industriales de baja intensidad tecnológica.

CIU Rev.3	Descripción	Clasificación Intendencia tecnológica	Clasificación VA/VBP	VBP del sector / VBP de la industria (2012 - CEP)	Crecimiento anual promedio de la Producción en 2003-2012 (INDEC)	Empleo del sector / Empleo de la industria (2012 - CEP)	Crecimiento anual promedio del Empleo en 2003-2012 (MTEYSS)	Importaciones del sector / Importaciones de la industria (2012 - CEP)	Crecimiento anual promedio de las Importaciones en 2003-2012 (CEP)	Productividad - Valor agregado bruto por trabajador en miles de pesos- (2003 - INDEC)	Crecimiento anual promedio de la productividad en 2003-2012 (INDEC)
172	Ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y corchos.	Baja	Alto	0,49%	5,85%	2,40%	6,38%	0,68%	15,36%	53,79	7,04%
180	Prendas de vestir y artículos de piel.	Baja	Alto	0,82%	3,53%	3,90%	5,31%	0,57%	23,29%	35,49	2,19%
192	Calzado y sus partes.	Baja	Alto	1,56%	16,16%	2,48%	7,28%	0,71%	17,84%	29,55	16,02%
200	Madera y sus productos (excepto muebles), corcho, y artículos de plástico.	Baja	Alto	1,92%	1,03%	2,43%	3,10%	0,32%	9,89%	33,58	0,87%
221	Edición de libros, periódicos y producción de discos, etc.	Baja	Alto	0,86%	2,89%	1,71%	2,72%	0,18%	7,39%	60,80	1,35%
222	Impresión y servicios conexos.	Baja	Alto	0,91%	4,39%	2,09%	2,78%	0,03%	6,56%	38,07	4,72%
BT-AVA	Suma de participación y Crecimiento anual promedio			6,56%	7,70%	15,01%	4,65%	2,47%	15,60%	39,84	6,40%
151	Productos alimenticios.	Baja	Bajo	16,02%	8,03%	9,56%	4,10%	0,84%	14,38%	65,91	6,08%
152	Productos lácteos.	Baja	Bajo	2,96%	5,82%	2,75%	2,76%	0,06%	7,88%	77,18	3,42%
153	Molienda de trigo, legumbres y cereales. Arroz, alimentos para animales.	Baja	Bajo	1,46%	6,33%	1,39%	5,10%	0,21%	14,74%	91,87	3,29%
154	Productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas, infusiones.	Baja	Bajo	7,65%	10,73%	10,41%	4,51%	0,74%	16,32%	35,26	9,17%
155	Bebidas.	Baja	Bajo	5,45%	11,84%	4,24%	2,78%	0,15%	22,44%	70,82	8,29%
160	Tabaco y cigarrillos.	Baja	Bajo	1,53%	4,73%	0,55%	0,96%	0,08%	17,24%	66,19	6,53%
171	Hilados y tejidos: acabado de productos textiles.	Baja	Bajo	1,06%	5,90%	2,20%	1,53%	0,76%	6,43%	51,08	3,94%
173	Tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo.	Baja	Bajo	0,49%	2,84%	0,79%	2,77%	0,28%	21,91%	n/d	0,97%
191	Curtidos, marroquinería y talabartería.	Baja	Bajo	0,78%	0,82%	0,97%	-2,28%	0,17%	12,43%	52,14	1,95%
210	Papel y productos de papel.	Baja	Bajo		6,27%	2,75%	3,48%	1,99%	11,13%	106,03	3,21%
BT-BVA	Suma de participación y Crecimiento anual promedio			40,83%	8,43%	35,62%	3,44%	5,29%	12,30%	59,78	6,64%
Total	Suma de participación y Crecimiento anual promedio			47,39%	8,36%	50,63%	3,79%	7,78%	13,30%	53,98	6,56%



Estrutura Econômica, Política Econômica e Restrição Externa no Brasil

Carlos Eduardo Carvalho¹¹

Até que ponto o processo ocorrido de 2003 a 2011 permitiu atenuar a restrição externa? Quanto se avançou na transformação do perfil de inserção internacional para tornar sustentáveis altas taxas de crescimento sem voltar a enfrentar a tradicional restrição externa? O seminário organizado pela FES e pelo CENES em Buenos Aires, no início de outubro de 2014, colocou essas duas perguntas sobre a Argentina como tema central e nos convidou a discuti-las em relação ao Brasil em uma mesa redonda sobre a situação de nossos países.

A resposta às questões para o caso brasileiro foi o tema da exposição que realizei na ocasião e que resumo neste pequeno texto, redigido em meados de maio de 2015, quando diversas questões discutidas sete meses atrás aparecem sob nova luz, com as guinadas surpreendentes do governo Dilma Roussef e o quadro desanimador da economia brasileira.

A gravidade dos problemas já aparecia com clareza no final de 2014, para quem quisesse ver. Alguns indicadores mostravam a economia superaquecida: inflação em alta, ameaçando atingir 7% ao ano, apesar do controle do governo sobre preços importantes, como a gasolina; déficit em transações correntes acima de 4% do PIB, com déficits muito altos nos serviços e a volta de déficits também na balança comercial; salários crescendo acima da inflação e desemprego em níveis mínimos na história recente do país. Ainda assim, o crescimento era declinante e se aproximava de zero. Algo estava muito desequilibrado, por certo, mas o diagnóstico oficial era que a economia sofria de fraqueza de demanda, provocada no essencial pelo quadro externo, a ser enfrentada com mais

incentivos fiscais. Coerente com esse diagnóstico, o governo adotou uma série de medidas fiscais pouco claras, o que gerou desconfianças crescentes sobre a qualidade das estatísticas divulgadas. Além disso, foram mantidas e ampliadas as transferências de recursos do Tesouro para o BNDES, para financiar programas de apoio a empresas privadas, e também as desonerações tributárias para setores tidos como estratégicos para a sustentação do emprego e da renda, como automobilístico e bens duráveis.

A estratégia fora aplicada com relativo êxito em 2009, ainda no final do segundo mandato do presidente Lula, quando o Brasil conseguiu reverter com rapidez o impacto recessivo que abalou a economia mundial na esteira da grave crise financeira deflagrada nos EUA em setembro de 2008. O forte crescimento da economia em 2010, além de ajudar a eleger Dilma Roussef, gerou um clima de euforia no governo e nos seus apoiadores, e em boa parte da sociedade. O governo Dilma, depois de uma período inicial, reduziu a taxa de juros, desvalorizou o câmbio e ampliou ainda mais os gastos fiscais. Por volta de 2012 estava configurado o que viria a ser conhecido como “nova matriz econômica”, ou afirmação plena do chamado “novo desenvolvimentismo” (embora alguns economistas dessa corrente tenham discordado de algumas medidas adotadas).

Ao longo de 2014 os indicadores macroeconômicos foram se tornando negativos, como citado, e o embate eleitoral exacerbou a polêmica sobre por que os

¹¹ Professor do Departamento de Economia da PUCSP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUCSP)



resultados eram crescentemente negativos. A resposta do governo e dos seus apoiadores atribuía as dificuldades ao quadro externo, à desaceleração prolongada do crescimento nos países centrais, à qual o governo do PT supostamente procurava responder com medidas para preservar o emprego e a renda dos mais pobres. A tese carecia de sustentação empírica, obviamente, pois muitos países em posição semelhante ao Brasil cresciam, como aliás já ocorrera nos anos Lula.

Para economistas da oposição e críticos do governo, os problemas estavam de fato na política adotadas por Dilma, que seriam inconsistentes por partir de um diagnóstico equivocado, já que a economia estaria sofrendo de fato de demanda superaquecida pelos incentivos fiscais e pelos incentivos ao aumento dos salários e das rendas em níveis insustentáveis. A propaganda de Dilma acusou agressivamente seus adversários de planejar a recessão, a volta do desemprego, o fim dos programas sociais.

Poucas semanas depois de eleita no segundo turno, Dilma surpreendeu o país ao adotar as políticas que ela atribuiu na campanha a seus oponentes: um forte “ajuste ortodoxo”, com contração fiscal e muitos afagos aos “mercados”. Para ser mais enfática, Dilma entregou a política econômica a Joaquim Levy, funcionário do segundo maior banco privado do Brasil, o Bradesco, depois de convidar para o cargo o próprio presidente do banco. Além do brutal descrédito da presidente, cresceu a ironia típica dos brasileiros: “esquecida” de ter acusado sua oponente Marina Silva de se render a uma conhecida assessora, militante de causas ambientalistas e herdeira do grupo Itaú, o maior banco privado brasileiro, Dilma teria chamado Levy porque o logotipo do Bradesco é vermelho (e o logo do Itaú lembra as cores do PSDB) e porque o Bradesco tem maior

penetração na população de baixa renda... e seria assim o banco socialista-petista, o banco dos pobres...

Brincadeiras à parte (afinal, para encarar esse país é preciso bom humor!), petistas e a esquerda em geral explicam a virada de Dilma para as políticas que atribuía aos oponentes como uma “capitulação” diante dos mercados ou como um “recuo tático” diante da força da “direita” e da “mídia golpista”. Dilma teria “traído os trabalhadores” ou “cedido” às pressões da direita.

A explicação oficial (o quadro externo) foi abandonada e passou-se à tentativa de defender a tese de que “o ajuste é necessário para preservar as conquistas e garantir sua continuidade”. A tese é muito frágil, mas é a única que os apoiadores do governo e o PT conseguem ensaiar na busca de um discurso com alguma coerência. A retórica vem acompanhada de uma óbvia dubiedade diante das propostas do próprio governo, conduzidas pelo ministro da Fazenda, Joaquim Levy, e a busca de salvar o discurso que atribui tudo à revolta das “elites”, à imprensa, aos imperialistas, etc., revolta contra a ascensão social e contra a desmontagem dos mecanismos de opressão seculares. O argumento tem boa aceitação na maior parte da esquerda e do PT, e permite alguma unidade, ou algum diálogo, entre os que acusam Dilma de ter “traído” e os que preferem dizer que Dilma “cedeu aos mercados e à direita”, o que permite preservar a figura da presidente. No meio do conflito, Lula oscila entre as duas vertentes, em jogo calculado para se colocar como alternativa, tentar reorganizar a esquerda e preparar o PT para as eleições municipais de 2016 e para as federais e estaduais de 2018.

Em meio a essa enorme confusão política, para os setores da esquerda (muito minoritários) que



procuravam analisar a economia brasileira com alguma objetividade (era o que pensávamos e pensamos agora) o que ocorreu foi a percepção de que a economia brasileira estava em situação insustentável e algum ajuste teria que ser feito, para conter o risco de descontrole que se delineava claramente. No quadro político brasileiro, a posição em que ficamos é muito difícil politicamente, pois se trata de discutir como o ajuste deveria ter sido feito se a hegemonia fosse de setores da esquerda mais “responsáveis”.

Um problema imediato é que todo o debate está concentrado no que ocorreu no governo Dilma, sem envolver os oito anos anteriores, os anos Lula. Afinal, o período 2003-2011 foi marcado pelo quadro externo muito favorável à economia brasileira, o mais favorável em muitas décadas: preços de produtos primários em alta, juros baixos nas economias centrais, liquidez abundante e forte propensão ao risco nos mercados financeiros internacionais. O Brasil navegou nessa onda como se ela fosse durar por muito tempo, ou para sempre. O bordão do presidente Lula, “Nunca antes na história deste país”, procurava apresentar como realizações suas, de seu governo, conquistas que foram possibilitadas essencialmente pelo quadro externo favorável e por políticas realizações no governo de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, apresentado sempre por Lula e pelo PT como o demônio “neoliberal” que teria destruído o Brasil.

Os anos Lula (2003-2010) trouxeram de fato ganhos expressivos para a maioria dos brasileiros. Não foi por acaso que Dilma foi eleita em 2010 e reeleita em 2014. A economia brasileira não teve crescimento espetacular, cresceu menos que a média da América Latina e muito menos que as economias de renda média do Leste da Ásia. Ainda assim, houve ganhos expressivos na distribuição de renda,

nos indicadores sociais e no consumo das parcelas de menor renda. O salário mínimo foi elevado progressivamente, em percentuais um pouco maiores do que no período FH. Os programas de transferência condicionada de renda, as “bolsas” distribuídas aos mais pobres, criadas no governo FHC (e ferozmente criticadas pelo PT e por Lula na época, como programas “assistencialistas”), foram unificadas no programa Bolsa Família e ampliadas de forma intensa, a ponto de cobrirem percentual muito alto dos segmentos da população em situação de miséria e de pobreza absoluta.

Os programas e políticas do governo tiveram seus efeitos potencializados pelo vigoroso crescimento do crédito, às empresas e aos indivíduos, para consumo e habitação. O aumento da oferta de crédito foi puxada de início pelos bancos privados e pelos bancos públicos e foi sustentada por estes quando as instituições privadas se retraíram com o agravamento da crise internacional em 2008 e de seus impactos no Brasil.

Por fim, e não menos importante, os ganhos de renda da população mais pobre foram ampliados pelos efeitos da entrada maciça de produtos importados, em especial da China, barateados pela forte valorização da taxa de câmbio da moeda brasileira, o real. Este elemento foi decisivo para o grande aumento do consumo popular e está ligado diretamente ao tema do seminário. A forte valorização do real frente ao dólar baixou o custo de vida, ampliou os ganhos de renda dos trabalhadores e favoreceu mas causou também o fechamento de segmentos inteiros da indústria, em proveito da importação de produtos finais e intermediários. Alguns colegas criaram o termo “maquiladoras para dentro” para descrever uma forma específica de desindustrialização no Brasil gerada por esse processo: indústrias que trazem partes e componentes da Ásia para fazer



aqui apenas o acabamento final e a distribuição para os consumidores.

O crescimento contínuo do consumo gerou um forte viés para produção doméstica de itens não importáveis e para a ampliação da oferta de serviços, ao lado de forte viés para a importação de bens industrializados. Um aspecto caricatural desse processo foi a proliferação de viagens à Flórida para compra de roupas e enxovais de casamento e de bebês. Com o dólar barato, a viagem aérea e a hospedagem eram pagas com folga pela diferença nos preços, mesmo com as altas tarifas alfandegárias a pagar para o ingresso dos produtos no aeroporto.

O que ocorreu nos anos Lula não foi essencialmente distinto de outras experiências do que se chama de populismo cambial, aplicado no primeiro mandato de FHC (1995-1998), com o alegado propósito de segurar a inflação e viabilizar o Plano Real. A crise cambial do início de 1999 mostrou os riscos dessas políticas, mas o governo Lula resolveu repeti-la. Na sequência,

Como sempre na América Latina, o ponto crítico é o setor externo. As transações correntes do balanço de pagamentos registraram déficit de US\$ 81 bilhões em 2013 e US\$ 104 bilhões em 2014, nada menos que 4,4% do PIB, percentual que em em nossos países sinaliza grande risco de crise cambial. É verdade que o déficit vinha sendo financiado pelo ingresso de volumes elevados de investimento externo direto e de aplicações de portfólio, o que permitiu que as reservas externas continuassem altas, maiores que a dívida externa, o que supostamente daria tranquilidade à gestão da economia. A situação é mais complicada, porém. Pelo conceito de passivo externo líquido, que inclui o investimento externo direto e a dívida, a posição negativa do Brasil atingiu quase US\$1 trilhão em 2014.

O volume muito alto tem implicações óbvias no balanço de pagamentos, pelas elevadas saídas pela conta de rendas das transações correntes, mas também pelos riscos de impactos financeiros internos sobre as empresas endividadas no exterior. Nesse quadro, as graves denúncias de corrupção na Petrobrás, sob direção de quadros do PT desde 2003, com a impossibilidade de publicação do balanço, ameaçava inclusive provocar o rebaixamento das avaliações de risco do país, com aumento dos custos de rolagem da dívida e dos passivos externos.

A deterioração do quadro externo da economia brasileira em 2013-2014 surpreendeu por vir acompanhado de forte desaceleração do crescimento, ao contrário do que costuma ocorrer em situações assim. A economia caminhava para a estagnação, com crescimento nulo, mas com as contas externas piorando e a inflação em alta, contida por manobras de represamento de preços controlados. As evidências de crise foram negadas à exaustão, mas se evidenciaram de forma dramática no início de 2015, com a tendência de queda dos preços dos produtos primários nos mercados internacionais.

O Brasil entrou nessa nova etapa de preços internacionais em posição vulnerável: de forma simplificada, déficit comercial de US\$ 100 bilhões em produtos manufaturados e superávit comercial de US\$ 100 bilhões em produtos primários. Estamos de volta a uma economia financiada pela exportação de produtos primários, décadas depois do esforço de industrialização e alguns anos depois do chamado “novo desenvolvimentismo” na versão petista-lulista. Do ponto de vista do desenvolvimento, o resultado é desapontador. Do ponto de vista da gestão da economia, o quadro é de estagflação: uma economia sob ameaça de crise cambial, com inflação em alta e



crescimento nulo, obrigada a aumentar juros e a restringir o gasto fiscal diante da ameaça de recessão.

Restam três perguntas de grande alcance para quem se preocupa com o desenvolvimento na América Latina: por que Lula seguiu essa política; por que Dilma tentou reverter alguns elementos dessa política, mas mantendo suas premissas, e o que deu errado nessa tentativa; e o que tudo isso implica para as propostas de crescimento com distribuição de renda em nossos países. As respostas a essas três perguntas são indispensáveis para quem trabalha por políticas de crescimento com distribuição de renda na América Latina.

A adesão de Lula e do PT às políticas de crescimento fácil com base na valorização do câmbio se explica pela busca de ganhos políticos fáceis e imediatos. Infelizmente foi apenas isso. Lula e o PT abandonaram suas posições históricas para vencer a eleição de 2002, adotaram as políticas do PSDB, ou o que entendiam das políticas do PSDB, e surfaram na bonança externa. De tanto alardear que os êxitos decorriam de seus méritos, acabaram talvez acreditando, e se julgaram de fato messiânicos, capazes de tudo fazer por sua vontade iluminada. A crise internacional foi um grande desafio, em 2008-2009, ao que o governo respondeu com políticas anticíclicas fortes. O êxito obtido deu lugar ao ufanismo, sem que se percebesse que o quadro externo voltara a ser favorável a nossos países, com as política monetária expansionista nos EUA.

O sucesso aparente no enfrentamento da crise aguda no final do governo Lula, em 2009-2010, deu lugar à autocinfinança que impulsionou o governo Dilma a tentar implantar políticas ditas de fato desenvolvimentistas: queda dos juros e desvalorização do câmbio, por um lado; por outro, incentivos a grupos empresariais e a

setores “estratégicos”, com isenções tributárias e créditos subsidiados. Os resultados foram medíocres, em boa parte porque a política fiscal e monetária expansionista provocou pressões inflacionárias ainda maiores. O resultado foi a persistência da retração do investimento privado, diante das pressões de custos, e a queda do investimento público, pela deterioração do quadro fiscal.

Resta por fim a terceira questão. Os graves problemas da economia brasileira e a adesão do governo Dilma às teses da “direita” enfraqueceram muito as propostas de desenvolvimento com distribuição de renda, uma derrota política considerável. Cabe agora indagar se foi a derrota das propostas desenvolvimento com distribuição de renda ou das políticas econômicas equivocadas seguidas por governos petistas empenhados em ganhos eleitorais fáceis e em acordos com as elites que “contornassem” os problemas com soluções fáceis ancoradas na bonança externa.

Não se veja aqui qualquer sugestão políticas “bolivarianas”, no estilo Chávez-Maduro. Muito ao contrário, trata-se de avançar nas propostas de política econômica consistente e coerente para sustentar o desenvolvimento de nossos países. Nesse esforço, inclui-se a crítica rigorosa de políticas que pretendem resolver os problemas repetindo fórmulas antigas de expansão da renda com base na bonança externa para conseguir legitimidade política.



Crecimiento, sustentabilidad externa y distribución de ingreso: algunas notas

Daniel Heymann y Adrián Ramos¹²

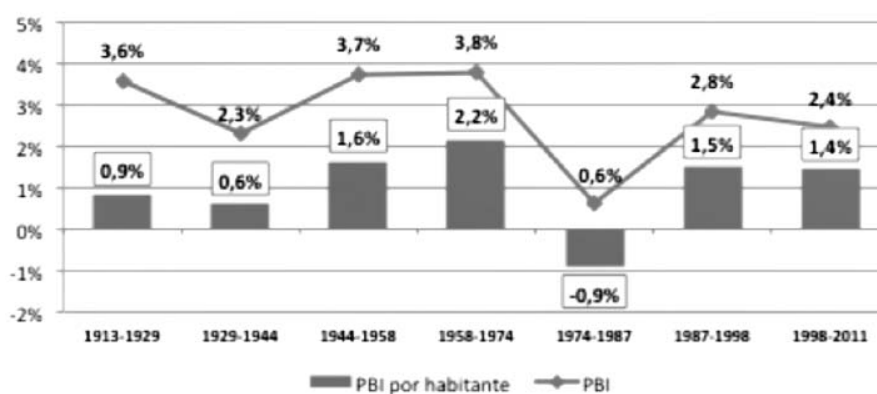
Introducción

La economía argentina atravesó tras la crisis de comienzos de los 2000 un período de crecimiento apreciable. En los últimos años, sin embargo, se observó una neta desaceleración. Las

condiciones internacionales, aunque marcadas por términos del intercambio todavía elevados, muestran un viraje respecto del muy expansivo contexto de la década pasada. Hacia adelante, está abierta la búsqueda de un sendero de crecimiento sostenido, que permita atender demandas sociales pendientes. Este trabajo comenta rápidamente aspectos de la evolución reciente; a partir de allí, se comentan algunas cuestiones que surgen como salientes a efectos de la configuración de una tendencia de crecimiento con mejoras en la distribución.

Gráfico 1

Fases de crecimiento. Producto Bruto Interno Tasas de variación anual promedio (%)



Rasgos de la evolución en los años recientes.

En el último siglo, la economía argentina mostró fuertes cambios en su tendencia y patrón de crecimiento, influida por las condiciones externas y por la propia dinámica de comportamientos y políticas (véase el gráfico¹³, y la discusión en Heymann y Ramos, 2015). Uno de los vaivenes destacados de esta agitada historia ha sido conformado por la crisis del esquema de convertibilidad, la intensa recuperación posterior, y los altibajos de los últimos años.

El comportamiento de la economía en los años noventa estuvo marcado por la estricta fijación de la paridad de la moneda con el dólar, mien-

tras se ampliaba considerablemente la masa de contratos y obligaciones internas y externas denominadas en esa divisa. La sostenibilidad del sistema dependía críticamente de la capacidad de generar un volumen suficiente de ingresos en términos de esa divisa como para permitir el cumplimiento de esas obligaciones, lo cual remitía a que las exportaciones tuvieran un dinamismo suficiente. Sin embargo, tras un quinquenio de rápido incremento, el valor de las exportaciones se estancó a partir de 1998. Esto tuvo lugar en condiciones internacionales des-

¹² IIEP BAIRES (UBA- CONICET)

¹³ Los extremos de los períodos definidos en el gráfico corresponden a máximos cíclicos. Las fuentes de los datos se encuentran indicadas en el artículo de referencia.



mejoradas: menores precios de exportación, devaluación en Brasil a comienzos de 1999, y términos de financiamiento más estrictos frente al alza en la tasa de interés en EEUU y los efectos de la crisis de deuda de Rusia. Se interrumpió entonces la expansión de la economía, y empezaron a emerger dudas sobre la evolución futura. Sin embargo, también se hacía sentir el rechazo público ante la posibilidad de un abandono de la paridad cambiaria. El sistema de convertibilidad, y su desenvolvimiento en el tiempo (especialmente, el aumento del endeudamiento) habían configurado una situación con altos costos de salida.

Durante un tiempo, la retracción de la actividad fue relativamente lenta, aunque sus efectos se reflejaron en los indicadores sociales, y en los ingresos públicos. El panorama cambió en los primeros meses de 2001, en una marcada inflexión donde se aceleró la caída del gasto agregado, con fuertes impactos sobre el empleo, mientras se formaba una fuerte corriente de retiros de depósitos y se acentuaba la compra de divisas por parte del público. Mientras tanto, la merma de la recaudación del gobierno impulsaba urgentes recortes de gasto en una espiral que no daba indicaciones de converger, y que reforzaba las expectativas pesimistas. Finalmente, ese proceso desembocó en una ruptura. A comienzos de 2002, un nuevo gobierno dejó de lado la fijación del tipo de cambio y suspendió los pagos sobre la deuda pública; por otro lado, los préstamos y depósitos bancarios en dólares se convirtieron a moneda nacional.

El término del largo período de paridad con el dólar en un entorno de fuerte incertidumbre se reflejó en un abrupto salto del tipo de cambio. Sin embargo, el traslado a precios resultó comparativamente poco intenso, influido por la depresión de la demanda de bienes y de trabajo y, posiblemente, la persistencia de conductas adaptadas a contextos de baja inflación.

La fuerte suba del tipo real de cambio indujo un súbito incremento en el poder de compra interno de la producción de bienes transables y de las tenencias en divisas, incluyendo a las reservas que todavía conservaba el banco central. La aplicación de impuestos sobre las exportaciones y la caída del volumen del gasto al no ajustarse los salarios nominales permitieron cortar el flujo de crédito del banco central al sector público, mientras que la depreciación misma aumentaba la capacidad de intervención cambiaria al reducir el valor en dólares de los activos en pesos. Así, el tipo de cambio se fue estabilizando; la percepción de que no habría una espiral ascendente fue provocando un vuelco en las conductas hacia un exceso de oferta de dólares.

En 2002, el producto se redujo en cerca de 11%, y acumuló una caída de alrededor del 20% desde el máximo de cuatro años antes, mientras el desempleo alcanzaba tasas récord, y los índices niveles de pobreza se veían potenciados también por la considerable reducción de los salarios reales. La inversión se desplomó, mientras que el consumo también cayó en forma aguda. No obstante las condiciones de severa crisis, la economía generó sin embargo un cuantioso superávit de cuenta corriente, contraparte de una importante salida de capitales privados. En ese año, las importaciones de bienes se redujeron a menos de un tercio de los valores del último año de crecimiento.

Cuando se fueron disipando las expectativas de una depreciación cambiaria aun mayor, los tenedores de divisas tenían incentivos para movilizar fondos hacia el gasto interno, a precios en dólares extremadamente bajos. Con un tipo de cambio aquietado, gran desempleo y capacidad ociosa, una vez pasado el impacto de la devaluación se desaceleraron marcadamente los movimientos de precios, mientras los impulsos al aumento de salarios tardaban en tomar forma. La recaudación del gobierno fue repuntando, con niveles de gasto contraídos, lo que se reflejó



en superávits fiscales. Además, la nueva disposición a mantener activos internos en pesos llevó a que, de facto, el tipo de cambio se estabilizara, mientras el banco central intervenía comprando divisas, y la creación monetaria resultante se esterilizaba.

En 2005, el producto volvió (con exceso) a los niveles del máximo previo. La rápida recuperación (con un incremento medio del PBI de 9% desde 2002) abarcó, con intensidad, a todos los componentes del gasto. La tasa de inversión a precios constantes retomó valores del orden de 20%, no lejos de lo observado en la década anterior.

El momento de la crisis coincidió con una neta inflexión ascendente de los precios internacionales de exportación, que se elevaron 34% entre 2002 y 2005 (12% para los términos del intercambio). Impulsados también por mayores volúmenes, los valores exportados subieron más de 50% en el trienio. Esto implicó que, junto con el rebote del producto y del gasto interno, se mantuvieran considerables excedentes comerciales y superávits en cuenta corriente. La operación de canje de deuda concretada en 2005 redujo apreciablemente el monto de las obligaciones pendientes, si bien quedaron focos de litigio.

A medida que se consolidaba la recuperación y se iban diluyendo los efectos disuasorios de los altos niveles de desocupación y de capacidad de producción excedente, se fue recuperando el salario real, y también se acentuó el movimiento de los precios.

La aceleración de precios planteó una disyuntiva a la política económica, entre incluir a la moderación de la inflación entre sus objetivos, o dejar la cuestión de lado y reforzar el impulso a la demanda. En la práctica, la variación de precios se aceleró, y los comportamientos se fueron adaptando a la percepción de un proceso inflacionario instalado. A comienzos de 2007, el gobierno

empezó a instrumentar prácticas en la elaboración de los índices oficiales que resultaron en una considerable subestimación del IPC¹⁴.

La actividad económica siguió creciendo rápidamente hasta entrado 2008, cuando se hicieron sentir los impactos de la crisis internacional, marcada, en particular, por una considerable caída de la demanda externa. Sin embargo, los términos de intercambio externo se recuperaron, y alcanzaron un máximo histórico en 2012, casi 70% por encima del valor de diez años antes. En todo caso, se produjo una neta inflexión en la evolución de los volúmenes de exportación, que dejaron de crecer en los años siguientes, lo cual representó un fuerte condicionante del desempeño macroeconómico.

En 2009 se redujeron apreciablemente las exportaciones, por efectos de cantidades y precios. El nivel de actividad mostró un freno abrupto (y, según algunas estimaciones, entró en recesión), junto con la demanda interna. Es probable que la retracción del gasto haya incidido sobre los movimientos de precios: la tasa de inflación se redujo, pese a que se aceleró el ritmo de depreciación cambiaria, lo que implicó por un tiempo una reversión del proceso de caída del tipo real de cambio que se había venido observando. En condiciones internacionales más favorables, la economía repuntó con fuerza en 2010 y 2011, si bien volvió a elevarse la tasa de inflación, y en el último de esos años se generó un fuerte exceso de demanda de divisas. Eso repercutió en una reducción significativa de las reservas internacionales, ante lo cual el gobierno impuso restricciones a la compra de moneda extranjera lo que, de facto, implicó un desdoblamiento del mercado de cambios.

¹⁴ La carencia de indicadores oficiales confiables (que también fue alcanzando a otras series macroeconómicas, como el producto) complicó de todos modos al análisis y las decisiones económicas, y llevó al uso de cálculos alternativos, lo que vale también para los comentarios que siguen aquí.



A partir de 2011, con una restricción externa operando como limitación más estricta, la economía mostró señales de estancamiento. El producto osciló sin una tendencia firme, y se debilitó netamente la generación de empleo privado. En ese contexto, disminuyeron los coeficientes de ahorro y de inversión. Los superávits de cuenta corriente se fueron reduciendo, mientras disminuían las exportaciones (principalmente por la caída de los volúmenes). El déficit fiscal se elevó, lo que repercutió en mayores demandas por financiamiento del banco central. Excepción hecha de una devaluación puntual a comienzos de 2014, el tipo de cambio fue utilizado, junto con las tarifas de servicios públicos, como ancla de precios; en el acumulado, la inflación superó ampliamente al ritmo de devaluación, por lo que fue cayendo el tipo real de cambio. Sin el dramatismo de las épocas de hiperinflación o de crisis de deuda, las condiciones macroeconómicas en 2015 mostraban tensiones que abrían a futuro problemas de decisión para las políticas económicas; con una perspectiva más amplia, estaba planteada otra vez la búsqueda de un patrón de crecimiento tendencial, en un mundo que, aunque todavía ofrecía términos de intercambio históricamente altos, no proveía estímulos de precios y de demanda como lo había venido haciendo.

Si se considera un intervalo de tiempo como 1998- 2011, que cubre crisis, recuperación y crecimiento ulterior, hasta un máximo cíclico, se pueden apreciar rasgos de la evolución económica descontando efectos de oscilaciones de coyuntura. Con una mirada así la expansión promedio del período aparece como de intensidad moderada, a un ritmo del orden de 3% anual (con una dispersión apreciable según el cálculo que se utilice, asociada los problemas de medición que generan incertidumbre sobre las estimaciones de desempeño macroeconómico en los últimos años). La tasa de inversión post-crisis se recuperó hasta niveles significativos hacia mediados de los 2000, para luego declinar. En el má-

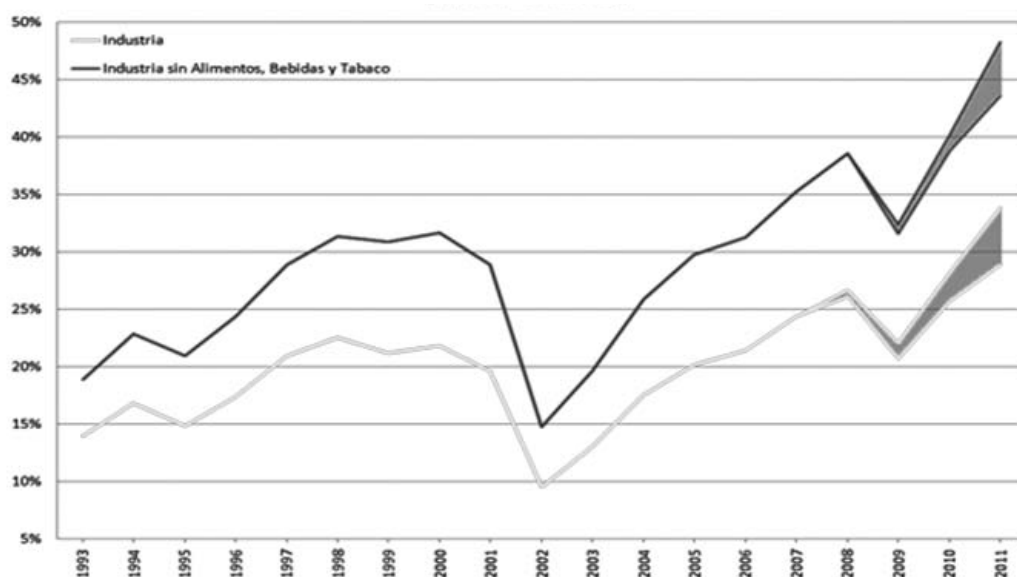
ximo de 2011, el coeficiente de capital/producto se acercaba a los (comparativamente bajos) valores de finales de los 1990, lo que se correspondía con la percepción de que la capacidad instalada, en sectores de infraestructura, en particular, limitaba el potencial de crecimientos ulteriores.

A la salida de la crisis, el incremento de los volúmenes exportados, la mejora de los términos del intercambio y el alivio del peso de las deudas resultante de reestructuraciones se combinaron para aflojar la restricción externa, lo que hizo posible acumular reservas y reducir pasivos mientras la economía crecía a alta velocidad. Esas condiciones se fueron modificando con el tiempo. Los términos de intercambio mostraron un breve sobresalto asociado con la crisis internacional, y alcanzaron un punto máximo en 2012, ampliamente por encima de los máximos históricos sobre largas décadas. Sin embargo, las cantidades exportadas dejaron de aumentar desde alrededor de 2007. No obstante la orientación de política hacia la sustitución, la relación entre volumen de importaciones y producto se elevó hasta superar ampliamente los valores del máximo cíclico de los años 1990, con convertibilidad y apertura comercial. Esta evolución, observada también al interior de la industria manufacturera (Albornoz et al., 2012) reflejó probablemente rasgos estructurales de la organización productiva del sector industrial, que al tiempo que permitía una sustancial expansión de las exportaciones, resultaba también fuertemente demandante de importaciones en el margen¹⁵. También operó sobre el mercado de divisas la reaparición de una fuerte demanda de activos externos del sector privado, que primero repercutió en considerables caídas de reservas y, a fines de 2011, llevó a la imposición de controles de cambio.

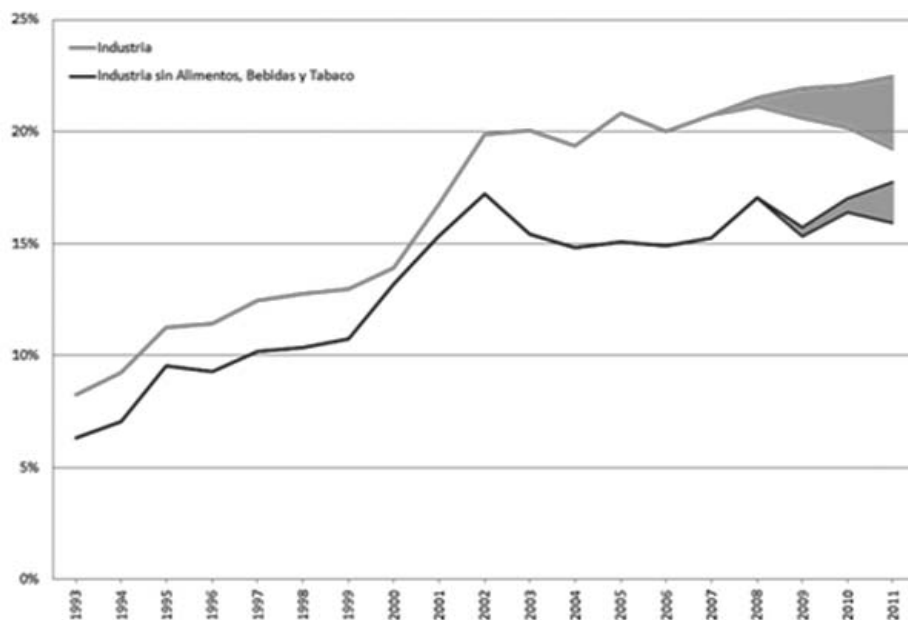
¹⁵ Véanse los gráficos siguientes. Las áreas sombreadas marcan distancias entre los coeficientes calculados según cifras alternativas del producto industrial, la imagen cualitativa de la evolución, sin embargo, resulta similar.

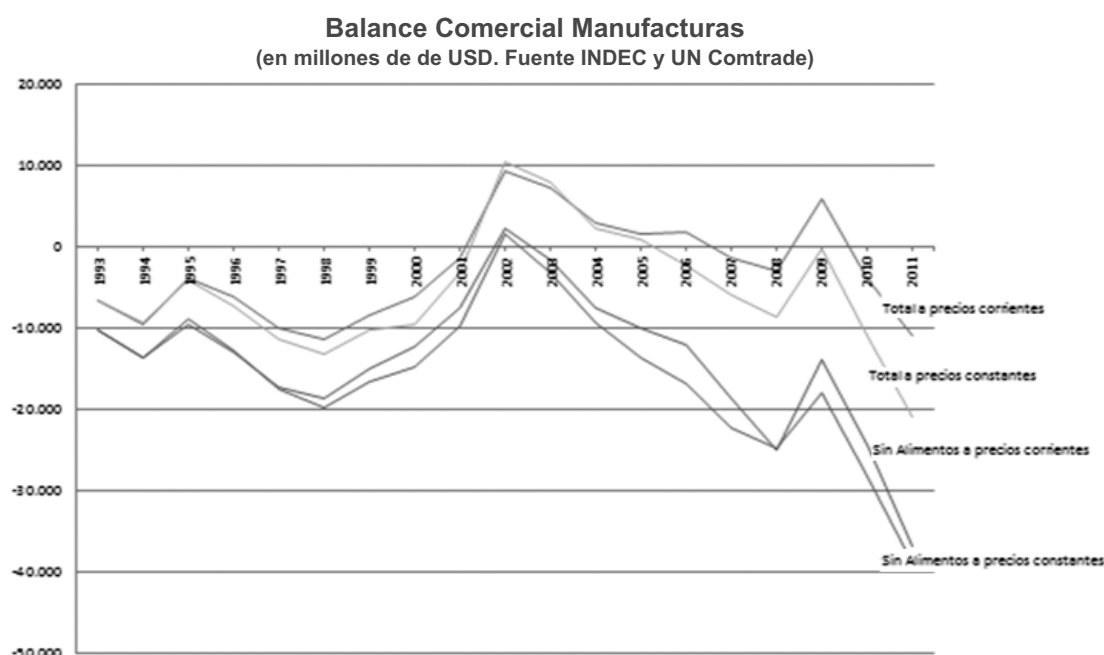


Importaciones / VBP (a precios constantes)



Exportaciones / VBP (a precios constantes)





Al mismo tiempo, se produjeron cambios apreciables en materia fiscal, con un fuerte aumento tanto en la recaudación tributaria como en el gasto público. Esta transformación, que permitió reforzar el volumen de transferencias y provisión de servicios de carácter social, se asoció también con la generación de una gran masa de subsidios en sectores como los de energía y transporte, sin un contenido distributivo claro. La ampliación de los déficits fiscales cubiertos en buena parte con financiamiento monetario, se fue constituyendo en una cuestión macroeconómica de creciente relevancia.

Temas abiertos

Las crisis macroeconómicas, y en especial la del país a comienzos de los 2000, han enfocado naturalmente la atención sobre los problemas de fallas de demanda como factores de contracción o incluso depresión económica y aguda subutilización de recursos, y sobre las políticas monetarias, fiscales, y de deuda que contribuirían a reanimar la actividad (véase, por ejemplo, Stiglitz y Heymann, eds. 2014, Heymann y Leijonhufvud, 2014). En la Argentina, se han difundido argumentos que extra-

polan el énfasis en la demanda hasta considerar una fuerte expansión del gasto condición necesaria y suficiente para la prosperidad económica. La eventualidad de basar altos niveles de producto en la predisposición al gasto tiene su atractivo: si la demanda creara automáticamente su oferta, sería cuestión de expresar una voluntad social de adquirir bienes para que estos se materialicen. Sin embargo, esa aspiración debe enfrentarse con los límites que imponen el acervo de recursos productivos y las restricción de presupuesto de la economía manifestada en el balance externo (que, en última instancia, está condicionado por la capacidad de producir bienes transables internacionalmente); esos límites acotan a su vez las posibilidades de ampliar la demanda agregada real que, al estar constreñida por la disponibilidad de bienes, no es una variable ampliable a voluntad. Un manejo macroeconómico apto para estimular la actividad sustentada por demandas solventes y la perspectiva de que estas se mantengan en el tiempo debe tener como referencia central las condiciones productivas existentes y sus tendencias previsibles, y el modo en que la economía se vincula con el resto del mundo.



A lo largo de las últimas décadas, la Argentina experimentó con formas diversas de encarar su crecimiento y su inserción externa. En un punto, la sustitución de importaciones, en cuyo marco llegó a haber una significativa expansión de producción y capacidades (cf. Katz, 1976, 1998) ubicó a la economía en los años setenta en un grado mínimo de apertura externa donde, al mismo tiempo, la evolución económica dependía de la posibilidad de acceder a los críticos insumos y bienes de capital que la industria existente requería, y cuya sustitución ulterior aparecía difícil y costosa. Ese esquema no fue reformado sino que desembocó, crisis política mediante, en un colapso distributivo que no resolvió la inestabilidad macroeconómica y, no obstante aumentos en el ritmo de acumulación de capital y en las exportaciones, se asoció con una baja tasa de crecimiento, y culminó en una masiva crisis externa, con fuertes y prolongados impactos. La experiencia de la convertibilidad y la neta desaceleración económica de los últimos años indican que sigue abierta la búsqueda de un sendero de crecimiento económico sostenido con mejoras persistentes en las condiciones sociales y distributivas.

Un proceso de crecimiento robusto requiere configurar un proceso de acumulación y expansión productiva con potencial para auto-perpetuarse en el entorno externo y tecnológico que corresponda a su época. Una condición crítica es la sustentabilidad externa, o sea la generación de capacidad de producción de bienes transables a lo largo del tiempo para permitir incrementos significativos de la demanda interna sin incurrir en sobreendeudamientos o en grandes frenazos por falta de liquidez internacional. Otro factor central del crecimiento es la incorporación, difusión y creación misma de progreso tecnológica que dé lugar a mejoras de productividad en la economía. Estas dos patas son esenciales, pero resultarían insuficientes si las fuerzas que impulsan el crecimiento no se propagan hacia el conjunto de la economía, particularmente en la

forma de una demanda de trabajo capaz de sostener crecientes oportunidades de empleo e ingreso para todos los segmentos de la población.

En algunas circunstancias, es posible que un país encuentre las fuentes de empleo, cambio tecnológico y vinculación externa en un grupo definido de sectores de actividad que se ubicaría así en el núcleo del crecimiento, y arrastraría consigo al resto. Eso parece difícil en una economía estructuralmente compleja como la argentina. Una especialización estrecha en actividades de base primaria y servicios, en particular, no alcanzaría para una generación de ingresos alta y creciente. Hay en esto una dimensión cuantitativa. Pese a la relevancia para la Argentina de las ventas externas de productos intensivos en recursos naturales, los niveles que muestran esas exportaciones en relación a la población están lejos de ubicar al país entre las economías (como Australia o Canadá) con gran generación de ingresos por esta vía o, incluso, cerca de grandes exportadores de minerales y combustibles en la región como Chile o Venezuela, para citar dos países con muy diferente organización económica. Por cierto, como lo ha mostrado la experiencia, el volumen de producción y ventas de bienes recurso-intensivos puede incrementarse significativamente por mejoras en los métodos productivos, en condiciones que las induzcan; no obstante, los órdenes de magnitud potenciales seguirían quedando cortos para sustentar por sí mismos la generación requerida de divisas e ingresos.

Eso implica que, desde el punto de vista del cierre macroeconómico, se requiere la contribución de sectores manufactureros. Algo similar vale para la incorporación de cambio tecnológico, y para la creación de empleo, particularmente en las periferias de las grandes áreas urbanas, donde se concentran grandes núcleos de pobreza: si bien los servicios constituyen una gran fuente de demanda de trabajo (en la medida en que las condiciones macroeconómicas, restricción ex-



terna en especial, permitan sostener una demanda interna fuerte), la producción manufacturera, al margen de su impacto directo en el empleo, genera ingresos por ventas fuera de la cercanía geográfica, que a su vez movilizan (a la manera de los transables a escala nacional) el gasto y la producción dirigida al mercado local.

En todo caso, la industria manufacturera es un conjunto altamente heterogéneo de actividades y unidades de producción: aquí también, difieren distintos segmentos en cuanto a su aporte cuantitativo al producto y a las cuentas externas, al avance tecnológico y a la generación de empleo. Interesa que, para calibrar el tipo y la intensidad de los instrumentos, la política económica tenga en cuenta la naturaleza de los efectos que se espera obtener, y también considere la evolución internacional y tecnológica, dado que en ambas áreas es probable que se produzcan cambios apreciables que modifiquen oportunidades y restricciones; esto valdría en particular para sectores intensivos en trabajo poco calificado, cuya actividad local interesaría apuntalar por razones sociales y, al mismo tiempo, podrían verse afectados por esos desarrollos.

El funcionamiento macroeconómico proclive al crecimiento demanda también cuidar varios frentes. Uno de ellos es el mantenimiento de precios relativos macroeconómicos tendientes a la sostenibilidad externa y fiscal, sin los vaivenes que mostraron ser costosos para el nivel de actividad y la distribución. Otro aspecto importante para

definir un entorno favorable al crecimiento es la generación de mecanismos de canalización del crédito a plazos que se vayan ampliando y mediante la utilización de unidades de cuenta internas. Las expectativas o temores de inestabilidad de precios afectan la operación de la economía a diferentes horizontes de tiempo según su intensidad. La predisposición a contratar en moneda nacional se restringe, de los plazos largos a los más cortos, a medida que los niveles de precios futuros se vuelven menos previsibles. En la Argentina, la experiencia inflacionaria llevó a la difundida utilización del dólar como unidad de cuenta para definir pagos futuros: ese recurso es problemático, dado que el poder de compra en términos de dólares de quienes se desenvuelven en la economía argentina son volátiles, por razones fundamentales. La gradual instalación de menores percepciones de riesgo en la contratación en unidades locales, mejor adaptadas, implicaría una contribución apreciable para reforzar la acumulación de capital con financiamiento interno.

Para una economía como la argentina, conjugar los distintos requerimientos para el desarrollo económico y el progreso distributivo implicaría trabajar con un sistema que, por sus propias características, no produciría esos resultados a partir de un esquema de política de trazos gruesos. Haría falta administrar disyuntivas y tensiones, en vista de definir un sendero que se vaya consolidando y genere recursos y señales para prolongarse. Esa búsqueda es una inversión social en gran escala.

Bibliografía

Facundo Albornoz, P. Calvo, Ariel Coremberg, Daniel Heymann y Alejandro Vicondoa (2012): *Patrones de acumulación, comercio exterior y evolución industrial en la Argentina*". BoletínTechint 339.

Daniel Heymann y Axel Leijonhufvud (1995): *High Inflation*. Oxford, The Ryde Memorial Lectures, Clarendon Press.

Daniel Heymann y Adrián Ramos (2015): *Tendencias, Fluctuaciones y Crisis Macroeconómicas: Continuidades y Cambios*, documento de trabajo.

Jorge Katz (1976): *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, Fondo de Cultura Económica, México

Jorge Katz (1998): *Aprendizaje Tecnológico Ayer y Hoy*, Revista de la CEPAL N° Extraordinario, 63-76.

Joseph Stiglitz y Daniel Heymann (ed.) (2014): *Life after debt. The origins and resolutions of debt crises*. International Economic Association. Palgrave Macmillan.



Dinámica productiva y Política Industrial en Argentina¹⁶

Fernando Porta¹⁷

Quizás de un modo más marcado que en otros países en desarrollo, la evolución de la estructura productiva en el caso argentino ha estado condicionada en el largo plazo por tres rasgos estructurales. Uno de ellos es la restricción externa, que ha sido causa o desencadenante importante del crecimiento espasmódico y tendencialmente débil, de la volatilidad cambiaria, de presiones inflacionarias y de agudos conflictos distributivos. Otro es la volatilidad de las variables reales que, sea por la destrucción de recursos productivos en las fases recesivas, por el perjuicio a la reproducción de economías dinámicas de escala o por la formación de expectativas perversas en los agentes económicos, ha deprimido la tasa de crecimiento potencial. El tercero es un proceso de desindustrialización relativa prematuramente forzado, en el que se han perdido –o, al menos, debilitado– capacidades productivas, tanto a nivel microeconómico como del propio tejido industrial. Ciertamente, en el marco del esquema macroeconómico que reemplazó a la Convertibilidad y de una coyuntura internacional favorable, las políticas económicas predominantes en los últimos años han posibilitado administrar estos rasgos desplazando sus efectos contractivos. Sin embargo, sus determinantes estructurales no han sido removidos y no parece plausible que un conjunto de incentivos macroeconómicos alcance para hacerlo.

Partiendo de estas premisas y habida cuenta del proceso de crecimiento industrial de los últimos años, puede afirmarse que el impacto de las políticas de estímulo a la producción podría multiplicarse si fueran acompañadas por la definición explícita de una estrategia y de políticas productivas que persigan un doble

objetivo: por un lado, alentar el escalamiento o *upgrading* de productos, procesos y funciones; por el otro, desarrollar un mayor grado de eslabonamiento entre las empresas y entre los sectores. Sería posible, avanzando simultáneamente en estas dos direcciones, reconstruir un entramado de relaciones productivas que favorezcan el incremento de la productividad –incorporando mayores dosis de diseño, ingeniería y conocimiento en general–, de modo tal de que, sin comprometer el retorno de la inversión, se consoliden mejoras distributivas y se generen nuevos mercados. El crecimiento reciente constituye un buen punto de partida, pero su profundización hacia un sendero de desarrollo inclusivo reclama el rediseño de la intervención estatal a nivel meso-económico. A este efecto, hay que poner atención sobre algunos rasgos particulares del capitalismo argentino.

Por razones históricas, la estructura productiva argentina es ampliamente diversificada, probablemente más de lo que, en términos comparativos internacionales, se correspondería con su nivel de ingreso per cápita o su dimensión poblacional. Esta situación alude no sólo a una dotación de recursos naturales generosa y variada, sino a una extensa historia de industrialización –asociada por largos períodos a la vigencia de condiciones de economía cerrada– y a un desarrollo relativamente temprano de centros de producción y consumo que promovieron una oferta igualmente amplia de servicios personales y empresariales. La calidad y la cobertura general del sistema educativo formal –rasgos predominantes hasta el último cuarto del siglo pasado– facilitaron la consolidación de un sistema productivo que creció extensivamente por

¹⁶ Artículo Publicado en la Revista de Ciencias Sociales de la UNQ n° 22, 2012

¹⁷ Investigador Universidad Nacional de Quilmes



la incorporación sucesiva de múltiples actividades económicas. Si bien en diferentes momentos esta estructura fue sometida a intensos *shocks* —exógenos o provocados por algunas políticas adoptadas internamente— que modificaron el tamaño relativo de diversos sectores, los rangos de diversificación alcanzados no fueron significativamente afectados.

Los resultados de este proceso se expresan en un conjunto de características que connotan de manera particular el presente. De un lado, hay un amplísimo stock de capacidades acumuladas —productivas, tecnológicas, organizacionales— que, además de manifestar el capital físico instalado, representa un importantísimo capital social que comprende y organiza múltiples saberes y relaciones. De otro, y en relación estrecha con la diversidad de agentes que han formado parte de esta construcción histórica, hay también un fuerte stock de “intereses defensivos”, preocupados por la supervivencia y —de ser posible— la ampliación de las actividades o sectores productivos a los que están vinculados. El primer rasgo expresa un esfuerzo social acumulado que requiere y amerita ser aprovechado, el segundo implica resistencias activas a eventuales decisiones de desmantelamiento. Por otra parte, esta estructura es una fuente potencial de generación de nuevas empresas, de creación de puestos de trabajo y absorción de la oferta laboral y de calificación de la mano de obra, lo que permite renovar y ampliar la base productiva.

Ahora bien, la dinámica de la estructura productiva argentina está atravesada por conflictos distributivos severos, que responden a características particulares —social e históricamente determinadas— de los sujetos sociales involucrados. No se pretende aquí imaginar un proceso social de desarrollo libre de conflictos, sino subrayar algunas razones por las que, en este caso particular, la puja distributiva puede

escalar comprometiendo la trayectoria de crecimiento y cambio estructural. De hecho, en la historia argentina se han sucedido interrupciones del orden democrático o se han instrumentado episodios de crisis económicas para saldar el conflicto social e imponer alguna pauta distributiva que encontraba una resistencia difundida. Obviamente, esa elevada conflictividad potencial deriva de la fuerte capacidad reivindicatoria de los actores del proceso económico, en cualquier caso, propia del “lugar” social que ocupan. Así, del lado del capital, dicho poder se asienta en el control de algunos flujos claves para el proceso de acumulación —eventualmente, recursos externos, financiamiento—, o en la posibilidad de ejercer posiciones dominantes de mercado, o en la utilización de prácticas de evasión y, más en general, de informalización; del lado del trabajo, su capacidad de condicionamiento o defensa se apoya en una institucionalidad —conformada tanto por organizaciones como por prácticas— fuertemente protectora de los intereses inmediatos de los asalariados.

En paralelo con esta dinámica conflictiva, la estructura productiva se caracteriza por una “governance” precaria e ineficiente. Esta limitación obedece también a rasgos específicos de los actores principales del proceso de acumulación, a la naturaleza de una estructura tecno-burocrática estatal progresivamente debilitada y —en diversas coyunturas— colonizada por intereses particulares y, más en general, a un largo proceso de deslegitimación del accionar político. Del lado de los actores empresariales se acumulan diversas debilidades: filiales de empresas transnacionales que tienden a ocupar un lugar relativamente marginal en las funciones y decisiones estratégicas de la corporación, pymes que presentan un déficit de empresariedad marcado y están particularmente agredidas por las “fallas de mercado” predominantes y grandes empresas o grupos locales más bien acostumbrados a desempeñarse en segmentos y



actividades protegidos o cautivos. Esta constelación lleva al predominio de estrategias privadas relativamente defensivas o “rentistas” que, a su vez, han agudizado el conflicto distributivo. En este marco, más allá de la sucesión de “modas” o estilos de intervención diferentes, el Estado no ha sabido darle una racionalidad estratégica al conjunto social.

A excepción del complejo agroindustrial, la dinámica de la industria manufacturera argentina genera un déficit comercial cuantioso y creciente; este rasgo es particularmente marcado en los sectores intensivos en ingeniería y otras formas de trabajo calificado y, por supuesto, en los segmentos de mayor valor agregado. A su vez, en comparación con los países desarrollados y algunos otros emergentes de fuerte base industrial, se mantiene una brecha de productividad que ha tendido, inclusive, a ampliarse. La debilidad de los esfuerzos a nivel de las firmas que podrían modificar genuinamente este patrón productivo tiene como correlato eventuales consecuencias regresivas sobre la distribución del ingreso y presiona sobre el diseño de política económica. De un modo u otro, la competitividad de una parte importante del sector industrial descansa en gran medida en niveles salariales relativamente reducidos, en la existencia de mercados cautivos o en una moneda relativamente depreciada.

En síntesis, el proceso histórico ha consolidado un sistema productivo muy diversificado, cruzado por conflictos distributivos intensos y que exhibe una débil capacidad para articular los intereses de todos los actores involucrados —de un modo inclusivo— detrás de un objetivo estratégico, de modo de generar una trayectoria de crecimiento sustentable. Cualquier definición estratégica a futuro debe considerar estos puntos de partida. La primera característica, apoyada en el stock de capacidades e intereses defensivos existentes, no es compatible

con una estrategia “de nichos” o especialización marcada; la selectividad de cualquier intervención debe pasar más por promover un escalamiento más bien general de las actividades productivas que por elegir eventuales ganadores y perdedores. A su vez, la administración de la puja distributiva, además de las tradicionales regulaciones “pro-competitivas”, requiere una elevación sistemática y sustancial de la productividad media de la economía, de modo de financiar el conflicto sin afectar el crecimiento agregado. Del lado del Estado, entonces, se necesita la definición de una política industrial —en sentido amplio— orientada por aquellos criterios y la generación de condiciones para maximizar su eficacia.

El desafío está en avanzar hacia un tejido productivo más denso, complejo e integrado, transformación que no deriva automáticamente del crecimiento agregado, ni resulta de la suma de las acciones que realizan las firmas de forma aislada; por el contrario, se trata de un cambio estructural que requiere de una intensa acción colectiva en un plano meso-económico, porque los obstáculos principales están en los problemas de coordinación y en el tipo de governance que articula las diferentes cadena de valor. En este sentido, así como es evidente que las políticas productivas no tienen potencia suficiente como para compensar desequilibrios o inconsistencias macroeconómicas, también lo es que no pueden limitarse a establecer un sistema de incentivos supuestamente amigables y apostar por la coordinación a través del sistema de precios. Del mismo modo, también debe quedar claro que las políticas productivas no pueden tener como misión principal compensar eventuales déficit de gestión de las empresas, obsolescencia de equipos o retenciones a asumir riesgos. Su función primordial debe ser actuar sobre la composición sectorial de la producción y reglar las relaciones interempresariales e inter-sectoriales,



aquellas en las que las modalidades de generación, apropiación y distribución de las rentas se definen.

Es en este sentido que se requiere un cambio conceptual en las modalidades de intervención de la política industrial, tanto en su diseño como en su implementación. Es necesario constituir las políticas a partir del establecimiento de “escenarios objetivo”, que permitan identificar para cada cadena productiva la trayectoria de transformación requerida para concretar las opciones de escalamiento productivo y de desarrollo de complementariedades. No se trata de pensar la política industrial como una supuesta reacción ante fallas de mercado —en auxilio de los problemas de información o coordinación que genera el sistema de precios—, o bien como intervenciones meramente compensatorias; el corazón del diseño de las políticas productivas se encuentra en la definición del escenario estratégico factible —en función de las capacidades acumuladas y potenciales— y deseable —en función del objetivo de desarrollo inclusivo—. Ésta resulta, y así debería ser definida, una tarea indelegable del Estado: supone la explicitación de la

estrategia general y la definición de las metas y trayectorias del cambio estructural buscado. Al mismo tiempo, redefine la relación público-privado: el tránsito desde la situación presente hacia el escenario objetivo requiere de una interacción fluida con los sectores empresariales y sindicales a fin de asegurar una acertada implementación de las políticas específicas.

Sin minimizar la importancia de la trayectoria reciente del sector industrial en Argentina, visto desde la perspectiva del desarrollo económico se requeriría un salto de calidad en el proceso de industrialización basado en la incorporación difundida de conocimiento e innovaciones y en la generación de fuertes complementariedades. Dada la complejidad de las interacciones productivas y sociales que deben ser promovidas, los incentivos puramente macroeconómicos resultan insuficientes, tanto como lo es también el esquema de políticas sectoriales vigente. La tarea del cambio estructural reclama un nuevo abordaje de la política industrial, capaz de atender a las especificidades sectoriales y las heterogeneidades presentes en la estructura productiva.





Autores

Aldo Ferrer, Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires (UBA). **Ricardo Aronskind**, Investigador (UBA) y de la Universidad Nacional de General Sarmiento. **Marta Bekerman**, Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA e Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). **Darío Vázquez**, Investigador del CENES de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. **Carlos Eduardo Carvalho**, Professor do Departamento de Economia da Pontificia Universidad Católica de São Paulo PUCSP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUCSP). **Daniel Heymann**, Doctor en Economía, integrante del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires; IIEP BAIREs (UBA- CONICET). **Adrián Ramos**, MSC in Economics, London School of Economics and Political Science. Integrante del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires, IIEP BAIREs (UBA- CONICET). **Fernando Porta**, Investigador Universidad Nacional de Quilmes.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4º C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes.org.ar

ISBN
978-987-28189-3-7
Fecha de catalogación: 21/07/2015

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.