

La estrategia exportadora en la Argentina: ¿necesidad, objetivo o utopía?

Andrés Musacchio*

Hoy sabemos que los supuestos de los liberales eran demasiado sencillos y los hechos a los que apelaban demasiado escasos para permitir una comprensión acabada de todas las situaciones.

H. S. Ferns

La convertibilidad: ¿un círculo virtuoso?

Uno de los sectores potencialmente más proclives a serios desequilibrios de la Argentina es el balance de pagos. Los servicios de la abultada deuda externa fueron en el último cuarto de siglo y, especialmente, en la última década, un pesado lastre sobre la cuenta corriente, agravado por las crecientes remisiones de utilidades de las empresas privatizadas. Los movimientos de capitales privados, por su parte, han sido muy fluctuantes, especialmente debido a la alta volatilidad de las inversiones financiero-especulativas y a la importante fuga de capitales, no siempre compensadas por inversiones productivas directas de empresas extranjeras.

Tomando en cuenta ese comportamiento y el hecho de que el principal deudor es el propio estado, los requisitos técnicos para que el plan de convertibilidad pueda sostenerse en el tiempo son un superávit fiscal, que le permita al estado los recursos necesarios para el pago de la deuda, y un superávit en la balanza comercial, que permita disponer de las divisas requeridas para afrontar las salidas por otros conceptos sin recurrir a un endeudamiento mayor. En parte debido a ese motivo, aunque también por razones profundamente vinculadas al propio pensamiento neoliberal, se hizo hincapié permanentemente en la necesidad de una es-

* Director del Centro de Estudios Internacionales y de Latinoamérica (CEILA). Investigador del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social. Profesor Adjunto Regular de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

trategia exportadora, que permitiera alcanzar un superávit comercial y simultáneamente estimulara el crecimiento económico¹.

La reinserción comercial de la Argentina en el mundo se convirtió así en uno de los objetivos centrales declarados de la política económica, debido a que, por su intermedio, parecía posible resolver los problemas a los que se enfrentó el país desde el quiebre del modelo sustitutivo: el estancamiento y la inflación. La herramienta que el neoliberalismo considera más apropiada para desarrollar esta estrategia es una amplia liberalización del comercio exterior y de los flujos de capital con el extranjero. Las razones que la sustentan son variadas. En primer lugar, “dado que nuevos mercados son la condición necesaria para poder alcanzar una especialización productiva, lograr economías de escala y tener mayores incrementos de productividad”², “la liberalización conlleva un aumento del comercio con el resto del mundo y su resultado principal es la aceleración del crecimiento económico”³. En segundo lugar, la apertura comercial permite disciplinar al sector privado, quien se ve inhibido de incrementar sus precios y forzado a elevar su competitividad debido a la competencia externa. De allí se concluye que el desarrollo económico y la estabilización sólo son posibles a través de un crecimiento significativo de su comercio exterior y éste, a su vez, requiere de una amplia apertura⁴.

Sin embargo, la liberalización comercial no puede desplegar sus efectos si no se encuentra acompañada de un conjunto de políticas adicionales, que apunten a mejorar la competitividad de las exportaciones. En este sentido, se señala que una economía plenamente integrada al comercio internacional implica una reivindicación de los mercados, una menor injerencia estatal, una mayor competencia y una descentralización del poder, criterios que se hacen extensivos al mercado de trabajo, donde “los precios (costo laboral) deberán ser la expresión de la escasez relativa de mano de obra, y no un instrumento de redistribución de ingresos”⁵. Si se toma en cuenta la alta tasa de desocupación que padece la Argentina, esa afirmación llevaría a la conclusión de que el salario argentino es alto en relación a la disponibilidad de mano de obra y debería reducirse para lograr el pleno empleo.

La hipótesis implica considerar al nivel de empleo como una función del salario. Debido a ello, “Esta realidad impone la necesidad de rediseñar la legislación con los objetivos de promover la movilidad de la mano de obra, generar mecanismos flexibles y descentralizados para la negociación salarial y demás condiciones de contratación y la eliminación de todos los ítems que elevan artificialmente el costo de la mano de obra”⁶. De manera más directa, el actual ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, señalaba algunos meses atrás la necesidad de disminuir los salarios en un 10% para restablecer el equilibrio del mercado laboral y del sector externo. La flexibilización laboral se convierte entonces en uno de los puntos centrales de la estrategia exportadora, y por eso se ha insistido tanto en ella a lo largo del último decenio.

La flexibilización laboral tiene tres puntos de apoyo. En primer lugar, permite disminuir los costos de la transición desde una economía cerrada hacia una abierta y

transferir recursos desde las actividades de bajo retorno hacia otras de mayor rentabilidad social; en segundo lugar, contribuye a incrementar la competitividad (por medio de la disminución de los costos laborales) y la productividad (por la intensificación del trabajo y la reasignación de recursos hacia las actividades con mayores ventajas comparativas), con lo que se refuerza la inserción de las exportaciones argentinas; por último, se transforma en un incentivo adicional para la atracción de capitales extranjeros, generador de gran parte del nuevo comercio mundial⁷. En este contexto, el estado tiene dos funciones básicas. La primera, como vimos, es introducir una legislación adecuada, que flexibilice el mercado laboral. La segunda consiste en diseñar una activa política educativa, que apunte a una mayor capacitación laboral⁸.

El planteo neoliberal puede resumirse entonces de la siguiente manera: la disminución de los salarios reduce el precio de los bienes, incrementando la competitividad y, consiguientemente, expandiendo las exportaciones; el crecimiento de éstas, a su vez, permite aumentar el producto; por último, menores salarios y mayor producción conllevan a disminuir el desempleo. Es, por lo tanto, el requisito central para una expansión sostenida.

Los supuestos y la realidad

El modelo neomercantilista y sus conclusiones referidas a la capacidad de reducir algunos de los problemas económicos más acuciantes de la realidad económica actual se basan en un conjunto de supuestos que deberían ser demostrados. Más allá de las explicaciones formales y del llamado a intensificar la aplicación de sus directivas, el modelo ha servido de orientación a las políticas implementadas en Argentina desde 1990. Por eso, es posible analizar si la propuesta ha logrado los resultados esperados y ha seguido el derrotero de los supuestos. Dicho de otra forma, es necesario analizar empíricamente si tales supuestos son adecuados para reflejar las condiciones económicas estructurales de la Argentina actual.

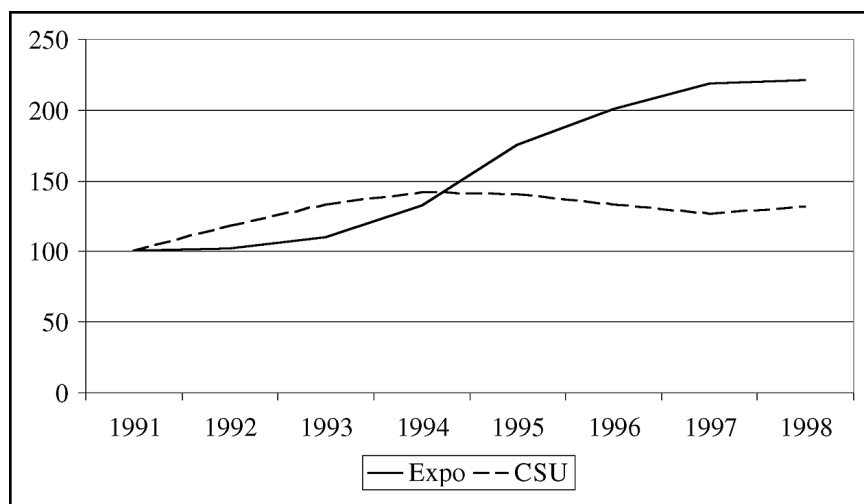
El costo laboral y las exportaciones

Uno de los principales supuestos es la existencia de una estrecha relación entre el descenso del costo laboral y el crecimiento de las exportaciones. Según esta interpretación, una reducción de los costos salariales provocaría una apreciable disminución de los precios. Dado que la demanda sería sensible a las variaciones de los precios, su reducción crearía una demanda adicional o provocaría un desplazamiento de la demanda desde los proveedores de otro origen hacia los del país que contrajo su costo salarial. Este supuesto es el más relevante para el análisis que estamos desarrollando, dado que, como vimos, constituye el núcleo principal de las recomendaciones atinentes al mercado laboral para la implementación de una política neoliberal. Veamos si el supuesto tiene verificación en los datos empíricos.

Desde un punto de vista informal, se puede observar en el Gráfico 1 el costo salarial (escala de la derecha) y las exportaciones (escala de la izquierda) no evolucionan de forma inversa, como presupone el modelo, y parecen tener una dinámica independiente.

Gráfico 1

Evolución del costo salarial unitario y las exportaciones en Argentina (1991=100)



Expo: exportaciones; CSU: costo salarial unitario.
Fuente: elaboración propia en base a datos de FIDE e INDEC.

Desde un punto de vista más formal, utilizando el método de mínimos cuadrados clásicos, se obtiene que la pendiente de la recta de la regresión que vincula el costo salarial unitario (definido como la masa salarial total sobre el número de asalariados) con las exportaciones, es positiva (1,71). El coeficiente de correlación R^2 (que mide la bondad del ajuste, comparando la variación de la variable dependiente explicada por el comportamiento de la variable independiente con la variación total de la variable dependiente), por su parte, arroja un resultado de 0,19. ¿Qué significan estos resultados? En primer lugar, una pendiente positiva implica que ambas variables se mueven en el mismo sentido; es decir, que cuando aumenta una, se incrementa la otra también, y cuando una disminuye, la otra también lo hace. El comportamiento sería, entonces, inverso a lo que predice el supuesto.

De todas maneras, la pendiente obtenida no nos dice demasiado, ya que, en segundo término, el R^2 indica un muy bajo grado de correlación entre ambas variables. Esto significa que la incidencia de una variación del costo salarial sobre

las exportaciones no es importante⁹. Por lo tanto, el supuesto de que la evolución de las exportaciones puede explicarse por el comportamiento del costo salarial no tiene una verificación empírica clara.

Estos resultados permiten extraer algunas hipótesis alternativas, que no se compatibilizan con los supuestos. En primer lugar, puede ocurrir que el costo salarial tenga poca incidencia en la determinación de los precios. Efectivamente, algunos estudios resaltan que los sectores más activos en materia de exportaciones se han concentrado en torno a actividades con un uso intensivo en capital y recursos naturales, pero con bajo contenido salarial¹⁰. Dado que el costo salarial es reducido en la estructura de costos totales de los bienes que Argentina comercializa en el exterior, sus variaciones se hacen imperceptibles en la determinación de los precios.

También podría ocurrir que no sea el precio lo que determina la demanda de importaciones hacia los productos argentinos o, dicho en otros términos, que la elasticidad del precio de las exportaciones argentinas sea baja.

De todas maneras, cualquiera sea el factor que está influyendo en la expansión de las exportaciones, la hipótesis neomercantilista no se verifica para el caso argentino.

Crecimiento y exportaciones

Otro supuesto cuestionable es la vinculación directa entre las exportaciones y el crecimiento. Si el estímulo para exportar proviene de una reducción de salarios, la expansión del mercado exterior se produce en el marco de una reducción del consumo interno. Pero así no queda garantizada una mayor dinámica del crecimiento y puede conducir a resultados paradójicos. Si suponemos una oferta elástica que puede adaptarse a niveles crecientes de demanda¹¹, podemos afirmar que el crecimiento global es igual al incremento de las exportaciones más el incremento de la absorción interna, ponderados por su proporción con respecto al producto. Formalmente, esto puede expresarse de la siguiente manera:

$$PBI = X(X/PBI) + DI(DI/PBI)$$

Donde: PBI= incremento del producto

X(X/PBI)= incremento de las exportaciones ponderado por la participación porcentual de las exportaciones en el PBI

DI(DI/PBI)= incremento de la demanda interna ponderado por la participación de dicha demanda en el PBI

Por lo tanto, cuando las variaciones de las exportaciones y de la demanda interna tienen signos opuestos, el resultado dependerá de la relación de cada magnitud frente al PBI. La relación entre las exportaciones y el producto de la Argentina en los últimos años osciló en torno al 12%, mientras la relación entre consumo interno y PBI se aproximó al 88%. Eso significa que para arribar a un crecimiento del 1% del producto, el incremento de las exportaciones debe superar el 8%. De manera que se necesitan elevados aumentos de las exportaciones para lograr tasas de crecimiento modestas. Si estos, además, se concretan a partir de una mayor competitividad proveniente de una caída de los salarios (y, por ende, de la demanda interna), los efectos del aumento del comercio exterior pueden verse esterilizados rápidamente. En efecto, una reducción del 1,2% de la demanda interna es suficiente para compensar un aumento del 8% en las ventas externas.

Por eso, una estrategia exportadora que se sustente en la “contención salarial” camina sobre una cornisa muy peligrosa y encuentra serios riesgos de fracasar, salvo que la sensibilidad de las exportaciones a las variaciones de los costos salariales sea muy elevada. Sin embargo, como hemos visto, este supuesto es altamente cuestionable desde el punto de vista empírico. Se puede concluir, entonces, que la estrategia exportadora amparada en la reducción salarial no garantiza el crecimiento económico en el de largo plazo, lo que también puede inferirse del Cuadro 1.

Cuadro 1

Exportaciones y PBI (1990=100)

Año	Exportaciones	PBI	Participación del salario en el ingreso (%)
1990	100,0	100,0	23,4
1991	97,0	134,2	25,3
1992	99,0	160,7	27,7
1993	107,4	167,5	29,4
1994	129,7	182,4	28,5
1995	171,3	182,8	27,4
1996	194,6	192,8	24,7
1997	213,9	207,4	23,7
1998	214,0	211,2	24,0
1999	188,7	200,3	S/D

Fuente: elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía y de FIDE.

Siguiendo la evolución de ambas variables a lo largo de la última década, puede verse que la dinámica virtuosa no tiene un basamento empírico sólido. En-

tre 1990 y 1994, la recuperación del consumo interno luego de la hiperinflación, relacionada con cierta recuperación de la participación de los salarios en el ingreso nacional, impulsó un crecimiento acelerado del producto. A partir de 1994, la expansión comenzó a reposar de forma creciente en las exportaciones, mientras la participación del salario comenzaba a retroceder nuevamente. Desde ese momento, a pesar de que las colocaciones en los mercados externos se duplicaron, el PBI creció a una tasa más que modesta.

Salarios y desempleo

El tercer supuesto neoliberal es la hipotética existencia de una correlación positiva entre el salario y el nivel de desempleo, es decir, que la reducción del salario real permite disminuir efectivamente la tasa de desempleo, mientras sus aumentos producen una mayor desocupación. Los datos empíricos tampoco abonan dicha hipótesis. Como se ve en el Cuadro 2 y en el Gráfico 2, las fluctuaciones del desempleo entre 1988 y 1998 han sido mucho mayores que las del salario. Este, a su vez, registra una tendencia permanentemente declinante.

Cuadro 2

Salarios reales y desocupación en la Argentina

Año	Salario básico de convenio, personal calificado (1988=100)	Salario básico de convenio, personal no calificado (1988=100)	Desempleo abierto Onda mayo en % de la PEA	Desempleo + Subempleo en % de la PEA
1988	100,0	100,0	6,5	15,4
1989	81,3	80,3	8,1	16,7
1990	87,8	87,3	8,6	17,9
1991	78,6	78,7	6,9	15,5
1992	69,7	69,9	6,9	15,2
1993	68,4	68,8	9,9	18,7
1994	73,0	73,5	10,7	20,9
1995	72,3	73,0	18,4	29,7
1996	72,3	72,9	17,1	29,7
1997	71,9	72,6	16,1	29,3
1998	70,7	71,0	13,2	26,5

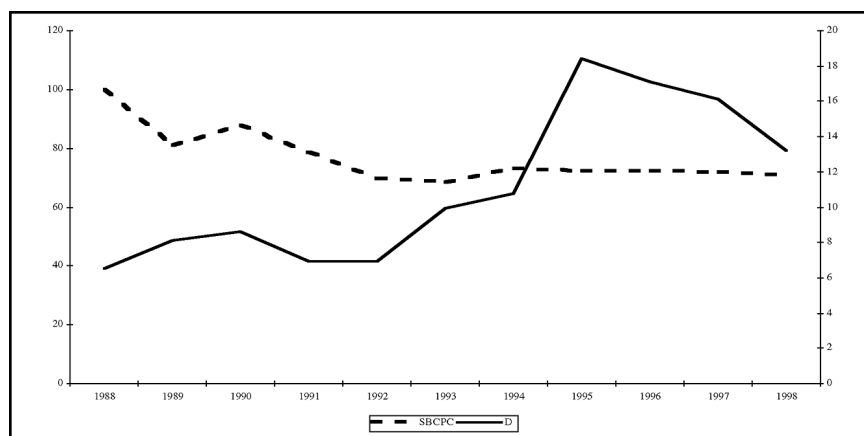
Elaboración propia sobre datos del INDEC, del Ministerio de Economía y de FIDE.

Sometidos los datos a un testeo estadístico por mínimos cuadrados clásicos, se obtienen los siguientes resultados. El coeficiente R^2 para la correlación entre el

desempleo y el salario básico de convenio para el personal no calificado arroja un resultado de 0,25 en el período 1988 y 1998 y de 0,01 en 1991/1998. Si se utiliza el salario básico de convenio del personal calificado, el R^2 es de 0,23 y 0,02 respectivamente. Por su parte, el coeficiente de correlación para la suma del desempleo y el subempleo es de 0,21 entre 1988 y 1999 y 0,01 entre 1991 y 1999. Esos indicadores muestran que a lo largo de la última década el desempleo y el subempleo no estuvieron relacionados de manera estrecha y exclusiva con la evolución del salario real y relativizan las propuestas que apuntan a reducir aquellos con medidas que apunten sólo a contraer los salarios. Además, ambos conjuntos de variables registran un comportamiento inverso. Estimando la ecuación de la recta de la regresión que correlaciona ambas variables, se obtiene en todos los casos una pendiente ligeramente negativa, lo que indica que las variaciones del desempleo en la economía argentina reciente han sido inversas a la de los salarios, hecho que contradice la hipótesis de la teoría neoliberal.

Gráfico 2

Salarios y desempleo en Argentina



SBCPC: salario básico de convenio personal calificado. D: desempleo.

Fuente: elaboración en base al Cuadro 1.

Las cifras se enmarcan además en una flexibilización laboral de hecho, que incrementó la dispersión de los salarios, una flexibilización horaria, una precarización del empleo y reducciones en las retenciones a los empleadores, que permitieron reducir los costos salariales por encima de la caída del salario neto percibido por los trabajadores. Por lo tanto, parece difícil poder inferir sin más que existe una relación funcional inversa entre el salario y el desempleo y desprender de allí una solución a ese problema, consistente con dicha hipótesis, que apunte a la reducción de salarios¹². La determinación del salario y del nivel de empleo

tienen un profundo vínculo con otros factores, como la relación de fuerza de los sectores sindicales y empresarios, las transformaciones tecnológicas, la evolución de la estructura productiva, la tasa y las características de la inversión, etc. De allí que la correlación empírica entre ambas variables sea muy fluctuante, mostrando que una teoría carente de nociones espacio-temporales puede darse de bruces contra la realidad.

La cuestión de la eficiencia

Otro supuesto cuestionable es el que se refiere a que una política neomercantilista contribuye al aumento de la eficiencia. Desde un punto de vista microeconómico, mirador del neoliberalismo, los datos parecen dar la razón a esta postura. Los indicadores de productividad han crecido notablemente. Sin embargo, desde una perspectiva macro los resultados son mucho más controvertidos. Las transformaciones de los últimos años han provocado la desaparición de un gran número de empresas que no se adaptaban a los desafíos de la mayor competencia, lo que significó una gran destrucción de capital físico. Simultáneamente, la reducción del número de firmas y los programas de racionalización de las sobrevivientes incrementaron notablemente el número de desocupados. Una de las fuentes más importantes de competitividad de la Argentina en estos últimos años ha sido, precisamente, un formidable aumento de la productividad a partir de la intensificación en la utilización de la fuerza de trabajo, tanto por la extensión de la jornada laboral como por la reducción de personal sin una consecuente disminución de las tareas. Sin embargo, cuando la tasa de crecimiento de la productividad supera a la del producto bruto interno, tiene un efecto negativo sobre el sostenimiento del volumen de empleo, como se observa en la experiencia argentina reciente¹³.

Ahora bien, tanto la destrucción de capital como los desocupados significan una subutilización de los recursos disponibles, que no se computa en los cálculos de eficiencia micro pero que deberían contabilizarse a nivel macro. En ese caso, los niveles globales de eficiencia serían mucho más pobres¹⁴.

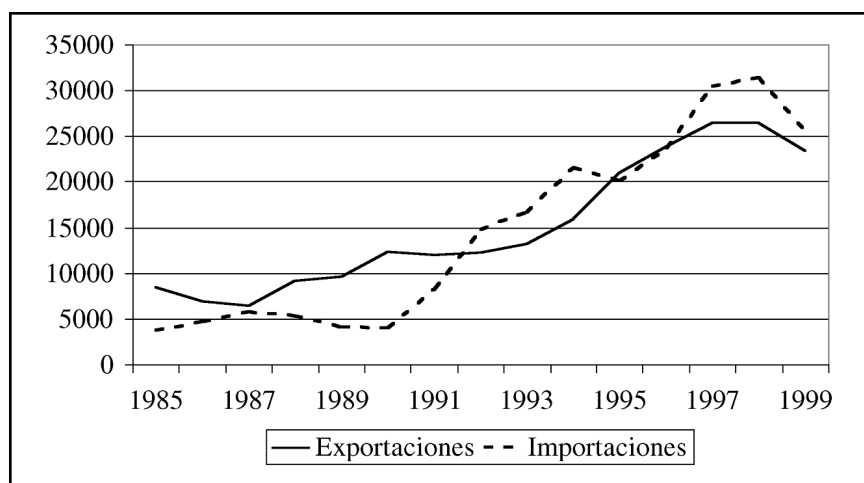
A ese cálculo debería agregarse que el reemplazo de una porción del mercado interno por mercados situados a una mayor distancia geográfica tiene costos ocultos, como una mayor utilización de combustible y un incremento de la contaminación ambiental derivados del transporte¹⁵. Sin pretender agotar las variables posibles, habría que tener en cuenta también un conjunto de costos sociales, tales como la pérdida de los conocimientos adquiridos y el deterioro de la salud psicofísica de los desocupados, el incremento de los gastos estatales derivados de los subsidios y los programas de “empleos basura” temporales y los costos del incremento de la marginalidad. Dadas las reformas regresivas de las estructuras tributarias, la parte “monetizada” de estos costos tampoco recae sobre el cálculo de eficiencia microeconómica, pero esto no implica su inexistencia.

La evolución del comercio exterior

Confrontando los supuestos del modelo neoliberal en materia de comercio exterior con los datos emergentes de la realidad, es posible predecir que las expectativas formuladas difícilmente podrían haberse concretado. Por eso, no resulta sorprendente que las exportaciones no se revelaran tan dinámicas como se esperaba y, por el contrario, las importaciones crecieran más aceleradamente, lo cual llevó a que la Argentina pasara de un superávit comercial en los años '80 a un violento déficit comercial a partir de 1992, sólo superado transitoriamente entre 1995 y 1996.

Gráfico 3

Evolución de las exportaciones argentinas en miles de dólares



Fuente: Ministerio de Economía.

Para entender por qué se produjo ese déficit, a los determinantes estructurales ya analizados deben agregársele las propias inconsistencias de la política económica y los conflictos entre los diferentes objetivos de la misma.

En primer lugar, la estrategia exportadora chocó contra los límites establecidos por la política de estabilización de precios. La necesidad de mantener las cuentas fiscales en relativo equilibrio impidió destinar recursos suficientes para encarar un agresivo programa de promoción de exportaciones para la conquista de nuevos mercados externos que complementara el esfuerzo empresarial. Esta cuestión tiene, no obstante, algunos matices importantes. El problema fiscal fue tomado desde 1989 como argumento para el recorte de los incentivos a las exportaciones existentes en el pasado. Sin embargo, el gasto público se incrementó notoriamente desde entonces, de manera que no sólo la política de estabilización se

interpone a la implementación de incentivos, sino también una cuestionable asignación del gasto público.

Un contraste mayor se encuentra en la política cambiaria. La estabilización reposó sobre un tipo de cambio fijo como ancla, para lograr la convergencia de la tasa de crecimiento de los precios internos con la de los Estados Unidos, en el marco del “enfoque monetario del balance de pagos. Dado que la estabilidad no se logró inmediatamente, aún cuando la tasa de inflación disminuyó sensiblemente, el peso se revaluó, restando competitividad a las exportaciones y deformando la estructura de precios relativos. En especial, se destacó el incremento del precio relativo de los bienes no transables, que constituyen parte del costo de los transables, a los que les restan competitividad”¹⁶.

Por otra parte, el Plan de Convertibilidad se estructuró en torno al patrón dólar, a pesar de que el mercado norteamericano nunca fue un mercado proclive a absorber cantidades significativas y crecientes de productos argentinos. Esto introdujo en el largo plazo problemas adicionales, ya que a partir de 1995 el dólar (y con él el peso argentino) comenzó a revaluarse frente a las monedas de los principales mercados compradores de productos argentinos¹⁷. Luego, en 1999, la moneda del Brasil, país clave para el crecimiento de las exportaciones argentinas a lo largo de la década, también se devaluó fuertemente. En síntesis, debido a la evolución de los precios internos el peso se revaluó frente al dólar, pero a su vez, al estar atado al dólar, se revaluó aún más frente a las monedas de los principales mercados compradores. La cuestión cambiaria se transformó entonces en un importante problema para la estrategia exportadora.

Sin embargo, el problema mayor parece encontrarse en el propio desarrollo de largo plazo del comercio exterior. Es cierto que las exportaciones argentinas han crecido a tasas muy elevadas, superando ampliamente los umbrales del pasado. Sin embargo, a excepción de fugaces coyunturas, no han podido superar a las importaciones, que crecieron a un ritmo aún más fervoroso.

Por otra parte, la curva de las exportaciones comienza a mostrar una pendiente cada vez más horizontal, que nos habla de un progresivo estancamiento. Este comportamiento se origina en dos conjuntos de factores. El primero de ellos se relaciona con los sectores en los que se concentran las principales exportaciones argentinas, vinculadas a la explotación de naturales, como manufacturas de origen agropecuario (aceites y carne) y *commodities* con bajo grado de valor agregado provenientes de recursos minerales (petroquímica, aluminio y acero). Las perspectivas que emergen de esta estructura revelan serias dificultades para un proceso de crecimiento de las exportaciones (y, por lo tanto, del PBI, si se considera a las exportaciones como la base de sustentación del crecimiento) sostenido en el largo plazo, debido a las fuertes oscilaciones de corto plazo y a la tendencia a precios declinantes en el largo plazo que caracteriza a estos bienes¹⁸.

Cuadro 4

Principales exportaciones argentinas (en %)

	Productos primarios	Manufacturas de origen agropecuario	Combustibles y energía	Químicos	Materiales de transporte	Subtotal
1989	21,2	41,60	4,3	5,0	2,0	74,10
1999	22,6	35,10	12,7	5,7	7,5	83,60

Fuente: Secretaría de Programación Económica y Regional.

Esta evolución particular se debe, por un lado, a que la demanda de dichos productos tiende a crecer lentamente, en contraste con la de los bienes más complejos y diferenciados, con alto valor agregado. Por otra parte, no debe menospreciarse el intento de diversos países competidores para reducir sus costos de producción e incrementar su productividad, reduciendo sus importaciones y tornándose más agresiva la competencia¹⁹. Las restricciones a las importaciones, tales como aranceles aduaneros, cuotas de importación, etc., completan un panorama complejo para la inserción argentina, que no sólo puede perder mercados, sino las propias ventajas comparativas. Además, no debe perderse de vista que en muchos de los sectores exportadores, el volumen exportado por la Argentina influye sobre los precios mundiales, especialmente en diversos productos agropecuarios, de manera que un crecimiento del *quantum* de las exportaciones puede conducir, paradójicamente, a ingresos decrecientes²⁰.

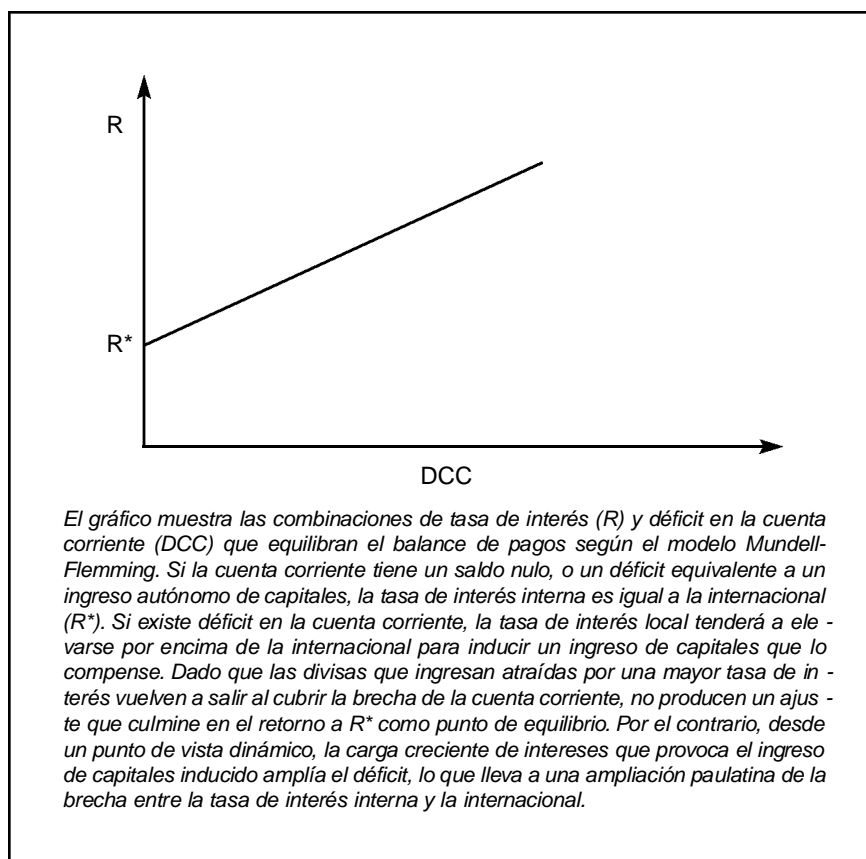
El impacto sobre el sector financiero

Decíamos al inicio que el Plan de Convertibilidad exigía, desde el punto de vista técnico, superávits en las cuentas públicas y en la balanza comercial, que no pudieron lograrse. ¿Cómo reacciona bajo estas condiciones una economía que ha liberalizado su mercado financiero en relación a los flujos de capitales con el exterior? La respuesta puede encontrarse en una segunda lectura del modelo Mundell-Flemming, inspirador del propio proceso de apertura y liberalización.

El modelo predice que en una economía abierta con perfecta movilidad de capitales, la tasa de interés interna tiende a igualarse con la tasa de interés internacional. Supone, empero, una situación de equilibrio en el largo plazo del balance de pagos. Cuando, como en la Argentina, la tendencia de fondo es de salida neta de divisas (ya sea por los déficits comerciales o por el déficit en cuenta corriente), se debe compensar con una contracorriente permanente de divisas en la cuenta capital, lo que presupone, según el propio modelo, una tasa de interés superior a la internacional, aún dejando de lado aspectos tales como el riesgo país o el ries-

go de devaluación. Si en el largo plazo esa contracorriente incrementa la salida de divisas, a través del pago de intereses de nuevas deudas, el resultado es una divergencia creciente entre las tasas de interés interna y externa.

Gráfico 4

Equilibrio en el sector externo

Como vimos, Argentina no logró un superávit comercial duradero que permitiera hacer frente a los servicios de la deuda externa, exponiéndose al crecimiento de la deuda externa con tasas que, en promedio, duplican las vigentes en los principales mercados financieros. La tasa de interés local se ha mantenido, en consecuencia, en niveles que duplican a las internacionales, agravando paulatinamente el problema estructural.

La cuestión no es de importancia menor, porque ese diferencial de tasas inhibe la inversión productiva y estimula la especulación financiera. De esa mane-

ra, sólo queda espacio para un pequeño conjunto de sectores en los que pueden obtenerse superganancias, achicando progresivamente la base productiva del país. Dado que en el largo plazo, como puede verse en diferentes ejemplos históricos como el plan de Martínez de Hoz, la situación se torna explosiva, las ganancias financieras tienden a emigrar hacia plazas más seguras, por lo que el proceso de endeudamiento se ve acompañado por una fuga de capitales²¹. Queda sí plasmado uno de los principales costos productivos del Plan de Convertibilidad.

La convertibilidad plena del peso implica además una política monetaria pasiva que introduce inestabilidad en los mercados financieros. Uno de los principales objetivos de política económica bajo el manto del pensamiento keynesiano era la atemperación de los ciclos económicos. En el marco neoliberal, en cambio, los ciclos tienden a exacerbarse. Si se produce un déficit de divisas (con una deuda externa elevada y con la inestabilidad que han mostrado recientemente los mercados financieros en los últimos tiempos esta alternativa ha sido recurrente en años recientes), se reduce la masa monetaria y se elevan las tasas de interés, con lo cual vuelve a afectarse la competitividad. Esta política monetaria se revela, además, incapaz de garantizar la fluidez del crédito bajo un marco de iliquidez internacional. De ahí que las dificultades del mercado crediticio de la Argentina en los últimos tiempos no resultaran sorprendentes. Dado que los grandes grupos empresarios tienen acceso a fuentes crediticias externas, se produce además una fragmentación en el mercado financiero que tiene profundas consecuencias productivas, estimulando la concentración económica y afectando con especial énfasis a las ramas en las que dichos consorcios no tienen activa participación.

La apertura, que intentaba lograr un incremento sostenido de la competitividad, se convierte de este modo en una fuente de ineficiencias macroeconómicas, al sobrecargar al sector productivo (incluyendo, por supuesto, al sector exportador) de costos financieros extraordinarios que reducen notablemente la capacidad de exportar y no pueden ser compensados por la persistente declinación de los costos salariales. Es en el factor financiero, y no en los supuestos altos salarios, donde debe buscarse una de las principales debilidades para la construcción de un modelo exportador.

¿Qué hacer entonces con la convertibilidad?

A lo largo de las páginas precedentes hemos visto las profundas secuelas productivas de un modelo tan rígido como el de la convertibilidad. En función de ello, diversos economistas han planteado la necesidad de abandonarla y practicar simultáneamente una devaluación como el camino más idóneo para solucionar las distorsiones en los precios relativos e incrementar la competitividad de las exportaciones. Por nuestra parte, creemos que, en esos términos, la discusión se encuentra planteada de manera equivocada. Es cierto que la convertibilidad y su in-

fluencia en el retraso cambiario han sido un corsé para las actividades productivas, pero su mero abandono y un reajuste del tipo de cambio nominal son insuficientes y de dudosos resultados.

Una devaluación sólo es eficaz si modifica la relación entre los precios relativos de los bienes transables y no transables, incrementándose los primeros nominalmente en proporción a la devaluación y manteniéndose estables los segundos (o aumentando en una proporción ostensiblemente menor). Sin embargo, los servicios públicos privatizados, que constituyen buena parte de los bienes no transables, contienen en sus contratos de concesión cláusulas que les permiten aumentar sus precios en función del dólar. De ese modo, una devaluación impulsaría un incremento de precios en ambos sectores, afectando a las variables nominales (la tasa de inflación), pero con poco impacto sobre las reales (la estructura de precios relativos). La excepción a este comportamiento sería, sin dudas, el salario, que tendería a retrasarse considerablemente. La devaluación sería, entonces, una forma de reducir los salarios reales, estrategia cuyas debilidades hemos tratado de exponer a lo largo de las páginas precedentes.

En el fondo, como señala Lascano, el error básico ha sido considerar a la convertibilidad como un programa integral de política económica. La convertibilidad no es sinónimo de política económica ni reemplaza concepciones estratégicas²². Por eso, el dilema de mantener o abandonar la convertibilidad es secundario y su resolución depende del marco general de la política que desee implementarse. En consecuencia, el eje de la discusión debería centrarse en este último aspecto.

Una posición más sólida en el balance de pagos y en el sector fiscal tiene, en última instancia, gran relación con lo que sucede en lo productivo. La política económica debe apuntar entonces a reconstituir las condiciones para alentar la producción y la inversión. En esa dirección, en el corto plazo, se debería renegociar la deuda externa y los contratos de concesión de los servicios públicos para reducir la salida de divisas y descargar una mayor proporción del peso de la recaudación sobre los sectores que obtiene ganancias extraordinarias no reinvertidas²³. En el largo plazo, por su parte, debería generarse un programa alternativo al camino propuesto por el neoliberalismo.

El primer paso de ese programa debería apuntar a estimular el crecimiento de la rentabilidad en el sector productivo en términos absolutos, pero fundamentalmente en relación a las condiciones de valorización especulativa. Para ello, se hace necesaria una profunda revisión de la apertura financiera, introduciendo restricciones a los movimientos especulativos de capital y diferenciándolos frente a los productivos.

Contra esta alternativa se ha concentrado la prédica neoliberal, prediciendo una catastrófica pérdida de confiabilidad del país, que conllevaría a la interrupción del ingreso de fondos desde el exterior. La prédica no es casual, ya que constituye el nudo gordiano de su planteo. La liberalización financiera permite la salida irres-

tricta de fondos, colocados a tasas de interés que duplican las internacionales (y, por lo tanto, sin posibilidades de aplicación productiva), actuando, en consecuencia, como bombas aspirante-impelentes de la riqueza nacional. Por lo tanto, prescindir de esos capitales no afecta la estructura económica²⁴. Simultáneamente, permite recuperar el control sobre la tasa de interés interna, al romper el nexo con las tasas internacionales. La historia argentina muestra que en los períodos en los que se restringió el movimiento de capitales financieros, las tasas de interés internas se situaron en niveles muy inferiores a los registrados en períodos de apertura.

El descenso de la tasa de interés crea, de por sí, mejores condiciones para la inversión, evitando simultáneamente que una parte importante del excedente se desvíe hacia actividades financiero-especulativas. Por otra parte, reduce notablemente el costo financiero de las empresas, fortaleciendo la competitividad sin necesidad de afectar los salarios. La introducción de regulaciones en el mercado financiero permitiría, entonces, contener el drenaje de recursos provenientes de la especulación y la fuga de capitales, ampliar la capacidad de inversión y mejorar la posición exportadora sin necesidad de comprimir el mercado interno, con lo que se avanzaría parcialmente hacia el equilibrio del balance de pagos.

Sin embargo, el problema no es sólo de carácter financiero; se trata, por el contrario, de construir un nuevo modelo de crecimiento con bases más sólidas, apuntando a una economía más diversificada y con una mayor integración horizontal y vertical de las cadenas productivas. Se trata, en el fondo, de reconstruir el tejido industrial desdibujado en el último cuarto de siglo. Para ello, es preciso que el estado vuelva a tener un rol activo en la conformación de una base normativa clara y neutral, así como en la ejecución de políticas activas que acompañen el proceso de desarrollo económico.

En la última década se ha hablado reiteradamente de la necesidad de garantizar la seguridad jurídica como base para el crecimiento económico. El concepto, empero, se confundió con el establecimiento de una impunidad legislada para un pequeño conjunto de grupos económicos y empresas transnacionales, en detrimento de amplios sectores de la población y de las pequeñas y medianas empresas, de la preservación del medio ambiente, de la salud y la sanidad y de la protección de los intereses nacionales. El proceso económico se nutre de conflictos y contradicciones entre los diversos grupos involucrados; en ese contexto, el estado tiene un papel principal en la regulación de las controversias. Cuando su intervención se mimetiza con los intereses de un sector particular, comienza a perder legitimidad, autoridad y capacidad de regulación, como puede observarse en la Argentina actual. La crisis política que vive el país no es ajena a la particular concepción de la seguridad jurídica impuesta con las políticas neoliberales. La salida de las crisis política y económica se encuentra, por lo tanto, estrechamente vinculada entre sí y se relaciona con la construcción de mecanismos de regulación más amplios y estables, tarea que involucra tanto al estado como al conjunto de la sociedad.

Pero los procesos de regulación sólo pueden ser concebidos como parte de un sistema productivo que permita el crecimiento sostenido y la acumulación, aspectos en los que Argentina padece graves dificultades. Si bien el sector privado tiene su cuota de responsabilidad en los problemas actuales y en la búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento, es innegable que también el estado ha contribuido, por un lado, a la crisis actual y debe cumplir, por otra parte, un rol indeclinable en la configuración de un modelo alternativo.

Una de las ideas que, erróneamente, tiene amplia difusión, es aquella que sostiene que el estado ha dejado de intervenir en la economía. Si esta concepción puede dar lugar a algunas controversias en el plano teórico, no quedan dudas de que, en la práctica, la política económica neoliberal se sostuvo con una fuerte presencia estatal. Las diferencias con el pasado no consisten tanto en una disminución de la intervención como en sus características y en los grupos sociales a los que ha intentado beneficiar. Sin embargo, es cierto que esas características incluyeron la renuncia a determinados instrumentos de política económica tradicionales, como la política monetaria o ciertos aspectos de la política fiscal, algunos de los cuales deberían ser recuperados para una política alternativa. De hecho, la introducción de restricciones a los movimientos especulativos de capital implicaría un mayor control público sobre las variables monetarias.

La salida del modelo vigente debe centrarse, indefectiblemente, en la gestación de un proyecto de desarrollo económico en el que participe un espectro mucho más amplio de sectores económico-sociales. En ese marco, el estado deberá jugar un papel reactivador en el corto plazo, mientras asegure desde una perspectiva más estructural un crecimiento homogéneo en el que traten de minimizarse las exclusiones de sectores y ramas productivas, se consolide un contexto favorable a la inversión y la movilización de las riquezas y se fomente una mayor integración horizontal y vertical del aparato productivo. Un capítulo fundamental debería ser una agresiva política de investigación y desarrollo en materia científico-tecnológica, campo particularmente castigado por la política neoliberal, mientras en el mundo se convertía en una de las llaves de las transformaciones recientes y en la cual los estados se involucraron sin tapujos.

En la misma dirección, debería replantearse el proceso de integración con los miembros del Mercosur. La concepción comercialista y carente de estrategias productivas regionales que primó en su constitución lo han colocado hoy frente a un acelerado deterioro que puede culminar en su disolución. Si bien es posible que la creación de un mercado ampliado pueda suplir las dificultades de demanda que afectaron al modelo de sustitución de importaciones, es preciso que la integración se plantee a partir de parámetros más firmes, estables y profundos, en los que se privilegie el desarrollo productivo y la superación de los desequilibrios espaciales.

Como vemos, las dificultades por las que atraviesa la Argentina no se encuentran exclusivamente relacionadas con la convertibilidad, sino que reflejan las de-

bilidades de un modelo económico y social que comenzó a imponerse en 1976 y se consolidó en los años '90. No es, entonces, un problema meramente técnico referido al mercado cambiario, y su solución requiere por consiguiente una estrategia mucho más abarcativa, cuyo diseño demanda la constitución de un movimiento nacional en el que recuperen participación los trabajadores y los amplios sectores empresarios excluidos por el modelo neoliberal. En ese marco, el impulso a las exportaciones puede cumplir un papel importante, pero no suplantará una estrategia de desarrollo, suplir al mercado interno o expandirse escindido de un fortalecimiento general del aparato productivo.

Notas

1 Hemos bautizado como “neomercantilismo” y analizado esta concepción en Andrés Musacchio, “Illusionen der neomerkantilistischen Integrationsstrategie: Der Fall argentinien”, en J. Becker u.a. (ed.) *Die Zukunft der Dritten Welt: weder Revolution noch Reform?*, Número especial de la revista Kurswechsell, Viena, 1996 y Andrés Musacchio, “Neomercantilismo y neoliberalismo: similitudes del debate en Europa y América Latina”, *Cuartas Jornadas Interamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales*, La Plata, 1999.

2 Alieto Guadagni, “Argentina: Integración en el Mercosur e inserción en el mundo”, en *Estudios argentinos para la integración del Mercosur*, MREyC, Buenos Aires, 1992, p. 30.

3 FIEL, *Argentina hacia una economía de mercado*, Buenos Aires, 1990, p. 72.

4 Cf. Julio Nogués, “La apertura regional y otras reflexiones sobre comercio y corrupción en la Argentina”, en de la Balze (comp.), *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, 1991.

5 Osvaldo Giordano, “Comercio exterior y regulaciones laborales”, en de la Balze (comp.), *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, 1991, p. 159.

6 Giordano, op. Cit., p. 159.

7 Cf., por ejemplo, FIEL, op. Cit.; Giordano, op. cit; y Guadagni, op. Cit.

8 Cf. Ernesto Kritz, “Políticas de empleo en los noventa. Experiencias y opciones”, en Javier Lindenboim (coord.), *El desafío del empleo a finales del siglo XX*, Buenos Aires, 1998.

9 El coeficiente R2 varía entre 0 y 1. 1 implica una correlación perfecta entre ambas variables, mientras que 0 indica que las variables no están correlacionadas.

10 Cf. Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff, “Las exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino”, en B. Kosacoff et al. *El desafío de la competitividad: La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, 1993.

11 Sin tal supuesto, toda discusión en torno al crecimiento carece de relevancia.

12 Luego de detenerse en una larga demostración sobre la aleatoriedad de una reducción del salario sobre el nivel de empleo, Keynes afirmaba que “...solamente un tonto preferiría una política de salarios flexibles a una política monetaria elástica...” J. M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, 1943. Por cierto, las autoridades económicas de la Argentina en los últimos diez años no han comulgado con las ideas del pensador británico.

13 Cf. Elmar Altvater, “Das Globalisierungstrilemma”, en H. Schmitthenner y H. J. Urban (Eds.), *Sozialstaat als Reformprojekt. Optionen für eine andere Politik*, Hamburgo, 1999.

14 Suponiendo que los desocupados se emplearan en actividades con una productividad equivalente al 50% de la productividad media, la producción perdida por el desempleo para la Argentina podría estimarse en 20.000 millones de dólares para 1998, equivalentes a casi dos veces el incremento del endeudamiento público en dicho año.

15 Cf. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (AAW), Memorandum 98: Bewegung in Europa, Blockade in Deutschland – Kurswechsel für Beschäftigung, Colonia, 1998.

16 En este punto, los requerimientos de una política neomercantilista colisionan con la teoría de la oferta, que también ejerce importante influencia en la concepción de la política económica de la Argentina. Como señala Conesa, una de las principales tesis de la “teoría de la oferta” consiste en que no es posible devaluar la moneda, ya que toda devaluación está seguida de una inmediata inflación que borra el efecto de la devaluación. Esta hipótesis impide entonces arbitrar sobre la estructura de precios relativos entre los bienes transables y los no transables. Como en la instrumentación de la política económica argentina predominó la tesis ofertista por sobre el neomercantilismo, la discrepancia de este punto entre ambos llevó al gobierno a contemplar pasivamente cómo se revaluaba la moneda (lo que, en otros términos, significa un crecimiento de los precios relativos de los bienes no transables), restando competitividad a las exportaciones. Cf. Eduardo Conesa, *Desempleo, precios relativos y crecimiento económico*, Buenos Aires, 1996, p. 27.

17 El marco alemán, por ejemplo, que se cotizaba en 1995 a 1,43 dm por dólar, se encuentra en el 2000 a más de 2,1 dm por dólar.

18 Para un análisis más detallado, ver Mario Rapoport, Eduardo Madrid, Andrés Musacchio y Ricardo Vicente, *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, 2000, cap. 8.

19 Esto es particularmente ostensible en los productos agropecuarios y en los hidrocarburos.

20 Cf. Eduardo Conesa “Las exportaciones como motor del crecimiento”, en de la Balze (comp.), *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, 1991 y Conesa, Op. Cit., Cap. XIV.

21 Sobre la relación entre deuda externa y fuga de capitales en el último cuarto de siglo, ver, entre otros, el trabajo de Eduardo Basualdo y Matías Kulfas en este volumen, y Mario Rapoport, Eduardo Madrid, Andrés Musacchio y Ricardo Vicente, Op. Cit.

22 Marcelo Lascano *Reflexiones sobre la economía argentina*, Buenos Aires, 1996, pág. 188.

23 En Rapoport, Mardid, Musacchio y Vicente, Op. Cit, hemos mostrado cómo las remesas de utilidades de las empresas extranjeras se incrementaron notablemente a lo largo de la década, mientras la reinversión de utilidades disminuyó del 72% en 1992 al 32% en 1997. La fuga de capitales, por su parte, indica un comportamiento similar de diversos grupos económicos de origen nacional.

24 Analizando, por ejemplo, el balance de pagos del año 1999, se observa que el ingreso neto de capitales del exterior es equivalente al 90% del monto transferido en concepto de intereses y utilidades del exterior. De modo que la principal razón de ser de una buena confiabilidad del país en los mercados externos es asegurarse el financiamiento para garantizar a aquellos el cobro de sus servicios y no la capitalización interna.