

La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio

Author(s): Marcelo Diamand

Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 12, No. 45 (Apr. - Jun., 1972), pp. 25-47

Published by: {ides}

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3465991>

Accessed: 24-03-2015 15:04 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Instituto de Desarrollo Económico y Social is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Desarrollo Económico*.

<http://www.jstor.org>

LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DESEQUILIBRADA ARGENTINA Y EL TIPO DE CAMBIO

MARCELO DIAMAND

En una serie de trabajos publicados en el transcurso de los últimos años hemos insistido en que la incapacidad del país de salir de su estancamiento y las recurrentes crisis de las que padece se originan en un divorcio entre las ideas de la sociedad argentina y la realidad. Dichas ideas se derivan de las teorías económicas tradicionales y se basan en propiedades de las estructuras productivas de los países industriales, muy diferentes a las que tiene un país exportador primario en proceso de industrialización como la Argentina. Sin embargo, se aplican obstinadamente, sin que la sociedad se percate de que ni las ideas ni las prioridades operativas que surgen a partir de ellas corresponden a la realidad. Como resultado de la desorientación resultante, la mayor parte de los sectores de actividad económica no tiene ni idea de cómo defender sus intereses e incluso algunos de ellos ejercen sistemáticamente una presión política suicida, totalmente contraria a ellos.¹

La característica esencial de la nueva realidad económica de los países exportadores primarios en proceso de industrialización es lo que hemos bautizado como *una estructura productiva desequilibrada*. Se trata de una estructura productiva compuesta de dos sectores de niveles de precios diferentes: el sector primario —agropecuuario en nuestro caso—, que trabaja a precios internacionales, y el sector industrial, que trabaja a un nivel de costos y precios considerablemente superior al internacional. Esta configuración peculiar, ni siquiera imaginada por las generaciones dedicadas a la elaboración de la teoría económica que hoy se enseña en las universidades, da lugar a un nuevo modelo económico, caracte-

¹ La desorientación generalizada, originada en la incomprensión de este nuevo modelo y el debate estéril al que da lugar fueron analizados exhaustivamente por el autor en "Seis falsos dilemas en el debate económico nacional" (*El Cronista Comercial*, enero de 1971 y *Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, nº 5).

rizado por la crónica limitación que ejerce sobre el crecimiento económico el sector externo.²

En efecto, mientras el crecimiento de la economía —en particular el crecimiento industrial— requiere siempre cantidades crecientes de divisas, el alto nivel de precios industriales que caracteriza a la estructura productiva desequilibrada impide que la industria exporte. De modo que, a diferencia de lo que sucede en los países industriales, en los cuales la industria autofinancia las necesidades de divisas que plantea su desarrollo, el sector industrial argentino no contribuye a la obtención de las divisas que necesita para su crecimiento. Su abastecimiento queda siempre a cargo del sector agropecuario, limitado sea por falta de una producción mayor, sea por problemas de la demanda mundial o por ambas cosas a la vez.

En la etapa inicial de este tipo de desarrollo una rápida sustitución de importaciones hace que la industria contribuya a mantener equilibrada la balanza de pagos ahorrando divisas. Posteriormente el proceso sustitutivo se hace cada vez más lento. Se llega finalmente a que la sustitución como máximo puede alcanzar a neutralizar el incremento de importaciones que trae el progreso tecnológico por la incorporación de nuevos productos (automóviles, televisión, hilados sintéticos, etcétera).

A partir de este momento se inicia un proceso de divergencias entre el crecimiento del sector industrial consumidor de divisas, que no contribuye a producirlas, y la provisión de estas divisas a cargo del sector agropecuario de crecimiento mucho más lento. *Esta divergencia es responsable de la crisis de balanza de pagos en la Argentina y constituye el principal limitador de crecimiento del país.* La expansión de la producción interna, cada vez que se produce, hace crecer las importaciones. Una vez que se agotan las reservas, el país se ve forzado a una devaluación. Esta se produce aun de no mediar un aumento previo de costos, que obligue a restablecer la paridad. Se trata de una devaluación de otro tipo, que resulta impuesta por el desequilibrio que nace en la estructura productiva misma, a raíz de la divergencia ya señalada entre el consumo y el abastecimiento de divisas.

Si el déficit externo apareciera en forma gradual, podría dar tiempo a que se despierte la conciencia del peligro, y a que se

² La descripción detallada del modelo puede verse en "Por qué fallan en Argentina las teorías económicas", del autor (revista *Competencia*, febrero de 1971). La traducción de los conceptos vertidos al lenguaje neoclásico y su análisis fueron hechos por JUAN CARLOS DE PABLO en "¿Fallan en Argentina las teorías económicas?" (Revista *Competencia*, mayo de 1971).

adopten eventuales medidas correctivas. Sin embargo, dicho fenómeno suele desencadenarse en forma muy brusca, debido a la influencia desequilibrada de los créditos a corto plazo.³

LOS CRÉDITOS EXTERNOS

La falta de mercados de capitales y la insuficiencia de los créditos bancarios hace que las empresas y las entidades financieras locales, confiando en la estabilidad de la moneda, recurran a créditos y a capitales extranjeros. Contrariamente a lo que se cree, el valor de estos aportes no reside en su capacidad de suplir la insuficiencia del ahorro nacional, sino en el hecho de que ingresan al país en divisas. Estas divisas se convierten en moneda nacional en el mercado de cambios, siendo compradas por aquellos que necesitan solventar sus operaciones con el exterior.

De este modo, dichas divisas se usan indirectamente para financiar las importaciones y los demás gastos corrientes del país, compensando así el déficit externo. El eventual exceso es adquirido por el Banco Central, pasando a acrecentar sus reservas. Sin embargo, a menos que durante la afluencia de los créditos se produzca el incremento de la capacidad sustitutiva de importaciones o de la capacidad exportadora, el desarrollo industrial para el consumo interno que continúa gracias al respiro obtenido, incrementa aún más el consumo de divisas. Se agrega, además, el pago de los intereses por los nuevos créditos, creciendo así por dos motivos simultáneos el déficit externo inicial.

Este incremento del déficit hace que para mantener el equilibrio en el mercado cambiario ya no basta que los créditos se vayan renovando cada vez que vencen. Además, para compensar los intereses y el aumento de los gastos de divisas que se produce en el interin, *es necesario que se vaya incrementando en forma continua el volumen de nuevos créditos e inversiones que ingresan.*

El proceso es esencialmente inestable. Basta que se reduzca la entrada de nuevos créditos o que un problema momentáneo de desconfianza frene el ritmo de las renovaciones para provocar el desequilibrio en el mercado cambiario con lo cual el Banco Central se ve forzado a vender una parte de sus reservas. Las entradas de nuevos créditos y las renovaciones se retraen aún más, culmi-

³ El papel de los capitales extranjeros en la estructura productiva desequilibrada fue analizado en "Desarrollo industrial, política autárquica y capital extranjero", del autor (*Cuaderno del I.D.E.S.*, año 6, nº 16).

nando el proceso en un pánico generalizado, en una fuga masiva de divisas y en una brusca devaluación.⁴

LA INFLACIÓN CAMBIARIA Y LA RECESIÓN

Dado que el tipo de devaluación que estamos describiendo se origina en características peculiares de la estructura productiva argentina, también son peculiares sus efectos.

La teoría de la devaluación se basa en la estructura productiva de los países industriales. Dado que en todos ellos el sector industrial exporta, la devaluación, al hacer más competitiva una amplia gama de productos industriales, provoca automáticamente el incremento de exportaciones de esos productos. Por otra parte, las importaciones en una gran proporción no son esenciales para el funcionamiento de la economía y se efectúan por razones de precio. Por lo tanto, el encarecimiento de los productos importados que trae la devaluación lleva a que muchos de ellos sean sustituidos por la producción nacional.

Pero en la Argentina el *precio de los productos industriales está demasiado alejado del nivel internacional* para que una devaluación provoque un aumento importante de las exportaciones de manufacturas. Las limitaciones de oferta y los eventuales problemas de demanda de las exportaciones agropecuarias hacen que éstas, por lo menos a corto y mediano plazo, respondan poco al tipo de cambio. Finalmente las importaciones o son esenciales o se producen al amparo de lagunas en el régimen de protección y el margen de sustitución que logra la devaluación es pequeño.

El equilibrio externo se restablece, pero por un mecanismo totalmente diferente al que supone la teoría. La elevación del tipo de cambio produce el aumento de costo de todos los productos importados, que se propaga a los precios. Al mismo tiempo, el aumento de precio que recibe en moneda nacional el exportador de productos agropecuarios provoca por arrastre el aumento de los mismos productos en el mercado interno, lo que se traduce en el alza de precios de los alimentos. Se desencadena así un tipo muy especial de proceso inflacionario.

⁴ La descripción de diferentes procesos inflacionarios y análisis de la devaluación argentina pueden verse en los trabajos del autor "Los cuatro tipos de inflación argentina" (revista *Competencia*, abril de 1971) y en "Por qué una maxi-devaluación sería recesiva e inflacionaria" (*El Cronista Comercial*, agosto de 1971).

Esta inflación, *a la que denominamos cambiaria*, no proviene del exceso de demanda con respecto a la oferta, sino que se origina a raíz de las devaluaciones e indirectamente, a raíz del desequilibrio en el sector externo. La elevación de costos y precios causada por la devaluación provoca un complejo mecanismo de transferencia de ingresos a favor del sector agropecuario a costa de la reducción del salario real, y además, cuando la cantidad de dinero no aumenta en proporción a los costos, provoca iliquidez monetaria. La consecuente disminución de demanda desencadena una recesión y la caída de actividades. Los gastos estatales se adelantan a las recaudaciones a causa del aumento de precios. Además, la capacidad contributiva se reduce debido a la recesión. Ambos fenómenos conducen en forma inevitable al déficit del presupuesto.

De modo que la característica esencial de la inflación cambiaria es el alza de precios internos, simultánea con la caída de los salarios reales, con la iliquidez, con la disminución del nivel de actividades y con el déficit del presupuesto, *este último inducido —o por lo menos muy agravado— por el fenómeno.*

Es así que mientras el diagnóstico tradicional atribuye todo fenómeno inflacionario al exceso de demanda con respecto a la oferta global, en las estructuras productivas desequilibradas aparece una inflación con recesión, un contrasentido en términos de inflación de demanda. *Este tipo peculiar de inflación, originado en los desequilibrios de la balanza de pagos, en la Argentina suele alternarse periódicamente y entrelazarse con la inflación de demanda y la inflación de salarios.*

La inflación cambiaria constituye una pieza vital en el mecanismo equilibrador de la devaluación argentina. La recesión que desencadena hace que baje el nivel de la actividad interna, y disminuya la cantidad de importaciones que requiere el país, recuperándose así el equilibrio externo.

La mayor sustitución de importaciones y el incremento de exportaciones que, según se supone, debería producirse a causa de la devaluación, quedan reemplazadas en la Argentina por un mecanismo que restablece el equilibrio externo por vía de descenso de la actividad interna.

El desequilibrio en el mercado cambiario, la devaluación forzada por dicho desequilibrio, la inflación cambiaria y la recesión conforman conjuntamente la crisis de balanza de pagos argentina. Producido el desequilibrio externo, la devaluación y la inflación avanzan precisamente hasta el punto de provocar una recesión de suficiente intensidad como para que la reducción de importaciones vuelva a restablecer el equilibrio en el mercado cambiario.

Lo anterior explica los golpes inflacionarios provocados por las devaluaciones, las transferencias de ingresos al agro y las recesiones en las que cae periódicamente desde hace veinte años la economía argentina y cuyos ejemplos más típicos fueron las crisis de 1959 y 1962. En cada una de las oportunidades citadas *la expansión de la capacidad productiva se estrelló contra la insuficiencia de divisas, haciendo descender la actividad económica desde el nivel determinado por la plena utilización de la capacidad productiva a un nivel inferior, compatible con la disponibilidad de divisas, dando lugar, además, a fenómenos inflacionarios conexos.*

También tuvo el mismo origen la restricción monetaria que cortó el proceso de expansión económica de 1969, igual que la devaluación compensada de 1970 que provocó la primera ruptura del proceso estabilizador. El recrudecimiento actual del proceso inflacionario a raíz de la reciente devaluación y del gravamen adicional a las importaciones —medidas con las cuales el gobierno acaba de romper la tregua de ingresos— también se origina en el mismo fenómeno de estrangulamiento externo.

SOLUCIONES PARA LOS DESEQUILIBRIOS EXTERNOS

Sin embargo, no hubiese sido nada difícil evitar que se produjeran estos continuos retrocesos en el crecimiento del país. El primer paso en este sentido hubiese sido dado por una política correcta frente al sector agropecuario. Las limitaciones actuales a la exportación agropecuaria se derivan de una insuficiencia de producción. La producción no aumenta debido a que una explotación más intensiva de la tierra —el incremento de los rindes por hectárea o la incorporación de tierras marginadas— implican costos crecientes de explotación, o sea —en un ejemplo sencillo— la segunda vaca por hectárea cuesta más que la primera. El obstáculo puede ser superado mediante incentivos que compensen este incremento de costos.

Sin embargo, cuando estos incentivos se otorgan en forma tradicional, o sea por medio de devaluaciones, provocan transferencias injustificadas de ingresos a favor de la producción agropecuaria que ya se obtenían a los niveles anteriores de producción por hectárea. Estas transferencias se hacen a costa de los ingresos industriales y de los salarios. Las perturbaciones económicas y sociales que se generan —en particular las consecuencias recesivas que aparecen— resultan insostenibles política y socialmente y dan lugar

a una onda compensatoria de aumentos salariales que a corto plazo anula los incentivos otorgados.

Una política de incentivos al agro, compatible con los intereses del conjunto de la sociedad, debe estimular los aumentos de producción pero sin provocar transferencias gratuitas de ingresos al agro. En otras palabras, el aumento de ingresos debe corresponder únicamente a la nueva producción que es la que involucra el mayor costo.

Este objetivo se puede lograr de varias maneras. La más simple es subsidiando las inversiones y los insumos tecnológicos para el agro, necesarios para el aumento de producción o para la incorporación de tierras marginales. La más sofisticada es la combinación de precios agropecuarios más altos con un impuesto sobre la tierra. El aumento de precios proveería un incentivo mayor para los aumentos de producción basados en inversiones o mejoras. El impuesto, sin afectar estos incentivos para la nueva producción, neutralizaría el incremento de ingresos correspondientes a los volúmenes que ya se estaban produciendo de antes en base a la explotación extensiva. En otras palabras, el sistema dejaría mayores incentivos a la segunda vaca, sin aumentar los ingresos por la primera.⁵

Independientemente de una mejor política agropecuaria también hubieran ayudado a mantener el equilibrio externo políticas sustitutivas más coherentes que las que han existido. El país ha oscilado entre una sustitución a cualquier costo aun en sectores que trabajan muy por encima de los precios promedios del sector industrial, y un desaliento a la sustitución incluso en rubros que trabajan muy por debajo de este promedio. Períodos de restricciones a ultranza que llegaron a afectar incluso la importación de materias primas e insumos indispensables para hacer funcionar la capacidad productiva, se fueron alternando en forma periódica con lapsos en los que bajo slogans de "eficientismo" se fueron liberalizando globalmente las importaciones y "desustituyendo" nuevamente los rubros ya sustituidos.

Esta situación debería terminar. Debería establecerse un límite realista al costo de sustitución, compatible con el nivel promedio actual de los costos industriales y promoverse enérgicamente la sustitución de todas las importaciones que pudiera hacerse dentro de este límite de costo.

⁵ Para el análisis más detallado del tema agropecuario ver "Falsa antinomia agro-industria", de MIGUEL H. ALFANO (*Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, nº 4).

Sin embargo, las políticas de promoción de exportaciones tradicionales y políticas sustitutivas más coherentes, aunque hubiesen podido aliviar mucho la acción limitante del sector externo, no la hubieran podido evitar en su totalidad. El nudo central del problema externo reside en las discrepancias entre las necesidades crecientes de divisas del sector industrial y la capacidad generadora de divisas por parte del sector primario, cuyo crecimiento, aun en la mejor de las hipótesis, nunca puede igualarse al del sector industrial. Dejaremos de lado, pues, el análisis de la política agropecuaria y de la política sustitutiva ya hecho en otros trabajos y nos ocuparemos de la carencia de las exportaciones industriales, responsable principal de la discrepancia entre la generación de divisas y el crecimiento.

Dijimos que esta carencia se origina fundamentalmente en el hecho de que la industria trabaja a precios superiores a los internacionales. Pero estos altos precios no se deben —tal como se cree comúnmente— a la ineficiencia de la industria sino a la menor productividad de la industria con respecto al agro que fija el tipo de cambio. Veámoslo en detalle.

LOS ALTOS PRECIOS INDUSTRIALES Y EL TIPO DE CAMBIO “NATURAL”

Las actividades industriales tienen en todos los países una productividad correspondiente al grado de desarrollo del país en cuestión: muy baja en Corea, intermedia en Italia y muy alta en los Estados Unidos. Los precios industriales expresados en términos de hora-hombre varían en forma diversa a esta productividad y son muy bajos en los Estados Unidos, intermedios en Italia y muy altos en Corea. Es esta diferencia de productividades y de precios internos la que determina la diferencia entre los niveles de vida de los tres países.

Sin embargo, los precios industriales de los tres países, *aunque distintos desde el punto de vista del poder adquisitivo interno, cuando se expresan en dólares, resultan aproximadamente iguales. Esto se debe a que aunque la productividad determina el nivel de vida, no determina precios internacionales. Estos no dependen de la productividad, sino de la relación entre los costos internos de un producto y el tipo de cambio. En cada uno de los países tomados como ejemplo el tipo de cambio se sitúa precisamente en un nivel necesario para que el precio de los productos industriales al traducirse en dólares se iguale con el precio internacional.* Gracias a este mecanismo de ajuste puede funcionar el comercio internacio-

nal y pueden intercambiar su producción países de tan distintas productividades como Corea y Estados Unidos.

En la Argentina este mecanismo no funciona debido a la presencia de otro sector que es el agropecuario y que, en virtud de ventajas especiales provistas por la naturaleza, tiene una productividad particularmente alta. *Dado que el tipo de cambio se fija sobre la base de este sector privilegiado*, no resulta adecuado para el sector industrial de una productividad menor. Es así que los precios industriales, expresados al tipo de cambio agropecuario que no les corresponde, resultan más alto que los internacionales.

De modo que la sobreelevación de los precios industriales argentinos sobre el nivel internacional no se debe a una productividad industrial particularmente baja —la productividad de cada país es como es y resulta un fiel reflejo del grado de desarrollo alcanzado—, *sino que se debe a la menor productividad relativa de la industria argentina frente al agro argentino*. De la misma forma, los altos precios industriales en Venezuela se deben a la incapacidad de la industria local de competir con el petróleo venezolano y los altos precios industriales chilenos a su incapacidad de competir con el cobre chileno, etcétera.

Repasemos entonces todo el razonamiento. Independientemente del hecho de que una política agropecuaria y sustitutiva mejor concebida hubiera permitido aliviar el problema externo, la causa principal de éste es la falta de exportaciones industriales, originada en altos precios del sector industrial. Estos altos precios a su vez se generan, por un lado, debido a una menor productividad relativa del sector industrial frente al sector agropecuario y, por el otro —*y esto es de importancia fundamental*—, *debido a que este sector agropecuario sirve de base al tipo de cambio*.⁶

El hecho de que el tipo de cambio está fijado en base al sector más productivo se convierte en el determinante central de la falta de exportaciones industriales e inicia la cadena de acontecimientos que culmina con las crisis y con el estancamiento argentino. Sin embargo, este hecho central del cual derivan las múltiples deformaciones de la economía argentina no refleja ninguna

⁶ El tema de productividad y eficiencia fue tratado en detalle en “Bases para una política industrial argentina”, del autor (*El Cronista Comercial y Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, nº 2) y en “Desarrollo industrial y el sistema cambiario”, de ABRAHAM STEIN (*Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, nº 3); igual que en “Por qué fallan en Argentina las teorías económicas”, ya citado. En particular, fue analizado el múltiple equívoco —al cual nos referimos más adelante— que surge de confundir la menor productividad relativa de la industria con respecto al agro con la eventual ineficiencia de asignación de recursos implícita en la industrialización como tal y de confundir esta última con la ineficiencia operativa de las actividades industriales existentes.

ley de naturaleza, sino que se arrastra por tradición desde las estructuras productivas equilibradas. Si se preguntara cuáles son las razones que motivan la coincidencia entre el tipo de cambio y el sector primario, los interrogados tendrían una gran dificultad en encontrar una respuesta precisa y la reacción más probable sería decir que este tipo de cambio es el natural. Se incurriría así en uno de los estereotipos más persistentes y más alejados de la realidad que traban el análisis y la acción de las estructuras productivas desequilibradas.

La noción de un tipo de cambio “real”, “natural”, “de equilibrio”, o de “paridad correcta” de la moneda es uno de los conceptos transmitidos prácticamente desde la cuna y firmemente arraigados en la mentalidad colectiva. Sin embargo, aunque todo el mundo acepta su existencia como un dogma indiscutible, nadie tiene una clara idea de cómo surge y cómo se forma. Cuando se exige una definición más clara surgen una serie de respuestas en las que se entremezclan —a menudo en forma incoherente y contradictoria— las nociones de paridad de equilibrio, de paridad histórica y de paridad de poder adquisitivo. Según ellas, el tipo de cambio real sería respectivamente el que surgiría de un mercado libre, el que mantuviera la relación histórica entre el precio de las divisas y los costos internos o, finalmente, aquel que equiparase los precios internos con los internacionales.

Sin embargo, en la Argentina, cuya estructura productiva descansa sobre el régimen restrictivo de comercio exterior, la búsqueda de pautas objetivas para la fijación del tipo de cambio es ilusoria, ya que el concepto del tipo de cambio “real” en sí, cualquiera que sea el criterio que se aplique, se basa en la premisa de libre comercio internacional, que no existe ni tampoco puede existir en la actual estructura productiva argentina.

EL CRITERIO DE LIBRE CAMBIO

El criterio más difundido identifica el tipo de cambio “real” o “natural” con aquel que resultaría del libre juego de oferta y demanda en un mercado libre de cambios. Sin embargo, la demanda de divisas en la Argentina está controlada mediante un régimen de derechos de importación y mediante otras restricciones que la regulan. Por lo tanto, el tipo de cambio que surge como resultado del tal llamado libre juego de oferta y demanda no tiene mucho de “libre” y ni de “real”. En este caso el mercado libre se diferencia del mercado controlado únicamente en que la demanda de divisas en vez de controlarse directamente, se restringe

por vía indirecta, a través de un régimen de importaciones tan "arbitrario" o "intervencionista" como el control directo.

La conclusión que se desprende, pues, es que la libertad cambiaria es un mito y que, ya que los controles existen, por lo menos hay que diseñarlos para que aseguren el equilibrio externo compatible con el crecimiento interno.

Los sostenedores del cambio de "equilibrio" no lo ven así. Cuando se les señala la incongruencia de hablar de un tipo de cambio de equilibrio en medio de los controles indirectos, responden que precisamente lo que habría que hacer es eliminar todos estos controles, o sea todas las restricciones al intercambio. Según ellos, si se procediera a eliminar todos los derechos de importación, el tipo de cambio se colocaría en su valor "real" o "de equilibrio" y desaparecerían los problemas del sector externo. *Sin embargo, cuando se habla del valor "real" de la divisa, se presupone siempre que este valor "real" se refiere a una cierta estructura productiva, existente en un momento dado. La supresión de la protección llevaría la demanda de divisas en un primer instante a valores varias veces superiores a los actuales. La necesidad de reducir esta nueva demanda a nivel de la oferta forzaría a una devaluación muy intensa, la que provocaría un traslado masivo de ingresos hacia el agro, una caída brusca del salario real, una reducción de la demanda efectiva y una consecuente recesión.*

Estos efectos, que acompañan a todas las devaluaciones argentinas, se verían tremendamente agravados por la desaparición de los derechos de importación, ya que la única protección que quedaría para las actividades industriales sería un tipo de cambio más alto que el actual. Aunque la diferencia con respecto al tipo de cambio actual fuese sustancial, nunca compensaría la desaparición de los derechos a la importación. Las actividades que necesitan una protección mayor a la que sería provista por este nuevo tipo de cambio —probablemente la mayor parte de las actividades industriales del país— desaparecerían por la influencia de la competencia externa. El masivo desempleo, a su vez, quitaría mercado, incluso a aquella parte de la industria que opera en condiciones más competitivas. El resultado sería una virtual destrucción de la capacidad industrial del país y una violenta caída de ingreso y un masivo desempleo, incomparablemente mayor que el que se dio en cualquiera de las recesiones habidas hasta ahora.

Ahora bien, *la coexistencia de un sector industrial de productividad relativa menor con un sector primario más productivo es contraria al principio de la óptima división del trabajo interna-*

cional de la economía clásica, ya que, a la luz de este principio, aparece como una asignación ineficiente de recursos.

De ahí el verdadero significado del calificativo “ineficiente” que se le da a la industria. Aplicando correctamente el pensamiento clásico —y no en forma deformada como trasciende a la opinión pública— las actividades industriales *no serían ineficientes operativamente, o sea, en el sentido de que las mismas actividades podrían producir a un costo menor si quisieran y si se preocuparan*. Serían ineficientes, en cambio, a la luz de este pensamiento, porque en las condiciones del país *representarían una asignación ineficiente de recursos y no debieron haber surgido como tales*. Es por ello que la corriente liberal del país, cuyo pensamiento descansa sobre la teoría clásica, cuestiona fuertemente las políticas que condujeron a la aparición de la estructura productiva desequilibrada actual y *quita legitimidad a la realidad económica que surgió en base a ella*. Desemboca así en una actitud intelectual muy peculiar: le atribuyen a la estructura productiva existente características de una estructura hipotética que presuntamente “debería existir”, y explican las discrepancias con la estructura existente alegando su carácter de patológica. La actitud en materia cambiaría es perfectamente consistente con este enfoque de base: se sigue sosteniendo firmemente la existencia de un tipo de cambio de equilibrio, y la inexistencia de este equilibrio en el mundo real se atribuye a las “distorsiones” e “ineficiencias” de la realidad.

Aun reconociendo los múltiples errores del proceso de industrialización en la Argentina, por razones que se señalarán más adelante, discrepamos con el diagnóstico liberal en cuanto califica de ineficiente a una estructura productiva por el solo hecho de estar desequilibrada.

No obstante, supongamos como hipótesis de trabajo que esta calificación sea acertada, y que si hubiese estado en nuestro poder evitarlo, la estructura productiva desequilibrada nunca hubiese surgido.

Así y todo tenemos que partir de la base de que dicha estructura productiva hoy es un dato de la realidad y existe independientemente de nuestra aprobación o desaprobación. Frente al hecho caben únicamente dos posturas coherentes. La primera es reconocer la situación de partida y tratar de crecer a partir de ella. En este caso, *independientemente de tratar de encaminar el futuro crecimiento en forma más acorde con las pautas dadas por las ventajas comparativas, el primer paso sería crear condiciones para que este crecimiento se opere*. Sería necesario analizar adecuadamente la estructura productiva existente y definir sus

instrumentos de política económica necesarios para crecer. Dentro de esta técnica se hace inevitable reconocer que en la estructura actual —guste esto o no guste— el tipo de cambio de equilibrio no existe.

Otra alternativa coherente sería seguir sosteniendo la existencia de un tipo de cambio de equilibrio y actuar sobre la realidad para adecuarla al esquema: abogar por la abolición de todas las restricciones de importación y estar dispuesto a afrontar las consecuencias destructivas que este paso traería.

Sin embargo, esta segunda postura en las condiciones reales en las que se encuentra el país es totalmente utópica, a tal grado que ni siquiera los liberales más fanáticos se atreven a proponerla seriamente. La corriente liberal cae, entonces, en una actitud intermedia y totalmente incoherente. Por un lado acepta la existencia de la estructura productiva actual, considerándola como un mal inevitable. Por el otro, le sigue dando el carácter de patológica y se niega persistentemente a reconocer a nivel intelectual sus propiedades reales, manejándose conceptualmente en un mundo fantasioso de estructura productiva equilibrada, que no tiene nada que ver con la realidad.

EL CRITERIO HISTÓRICO

Abandonado el criterio de libre cambio, el segundo enfoque que surge para determinar el tipo de cambio “natural” puede ser el histórico. Tomándose como base la relación del tipo de cambio y de los precios internos en un cierto lapso, dicha relación se consideraría como una guía para el futuro. Sin embargo, el mantenimiento de una relación constante entre el tipo de cambio y los precios internos depende de varios parámetros:

- a) El mantenimiento de la misma participación en el producto bruto y de la misma productividad relativa de todos los sectores: del sector exportador tradicional que comercia al cambio nominal, del sector industrial protegido y del intrínsecamente no comerciable (servicios e inmuebles).
- b) El mantenimiento de la misma distribución de las cargas fiscales entre estos tres sectores (que contribuye a determinar los precios relativos).
- c) El mantenimiento del mismo régimen de protección a través del tiempo.

- d) La constancia de los términos de intercambio, o sea la relación de precios mundiales entre los productos exportables e importables.
- e) El mantenimiento de los mismos objetivos de la política económica.

Dichos parámetros no sólo no se mantienen constantes a través del tiempo sino que varían constantemente. Incluso, la variación de alguno de ellos es el acompañante obligado del desarrollo de las estructuras productivas desequilibradas. De modo que el enfoque histórico no provee ninguna guía útil.

EL CRITERIO DE LA PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO

El tercer criterio de cambio “real” prescinde del mecanismo del mercado cambiario y del enfoque histórico y trata de determinar el tipo de cambio en base a la paridad de poder adquisitivo interno. Se supone que la relación de tipos de cambio entre dos países debe ser tal que sus precios internos resulten iguales, ya que de no mantener los tipos de cambio esta relación, se produciría un flujo de comercio que desequilibraría su balanza de pagos. El país en cuestión se vería obligado a devaluar, con lo que se llegaría a la situación de equilibrio caracterizada por la igualdad de precios internos.

Este es precisamente el mecanismo descripto antes que permite a los distintos países comerciar entre sí, a pesar de las diferentes productividades. Pero el funcionamiento del mecanismo que lleva a la igualación de poderes adquisitivos internos se basa en la premisa implícita de que no existe ningún régimen de protección, ya que únicamente en este caso la desigualdad de precios se traduce en un aumento de importaciones.

En las estructuras productivas desequilibradas, nacidas al amparo de fuertes regímenes de protección, la premisa de libre comercio no se cumple. Precisamente este incumplimiento permite surgir a la estructura productiva desequilibrada ya que posibilita el crecimiento del sector industrial de precios relativos mayores que el sector exportador primario. Por lo tanto, un tipo de cambio capaz de igualar los precios del sector exportador con los internacionales es incapaz de igualar con ellos los precios industriales, ya que todo el sector industrial funciona en un nivel más alto de precios.

Esto significa *que en las estructuras productivas desequilibradas desaparece la paridad única de poder adquisitivo y aparece*

un espectro de paridades múltiples —paridad agropecuaria y paridad industrial y dentro de esta última, diferentes paridades correspondientes a distintas industrias.

Nace así de hecho una estructura múltiple de cambios, cada uno de ellos adecuado a la paridad del sector que representa. Sin embargo, la implementación de un sistema explícito de cambios múltiples discrepa con las reglas de juego del comercio internacional y con la teoría económica en vigencia, las que presionan hacia un tipo de cambio único. Pero si el tipo de cambio es único, no puede coincidir con todas las paridades a la vez, sino con una sola de ellas. Como solución al dilema se crea un tipo de cambio nominal, que coincide con una de las paridades y un sistema paralelo formado por vía de derechos a la importación, cada uno de los cuales provee la adecuación de la paridad a la productividad del sector de actividad al que corresponde. Estos derechos, sumados al cambio nominal, de hecho pasan a desempeñar el papel de estructura de cambios múltiples, los que reflejan y al mismo tiempo determinan la estructura interna de precios. La reflejan, ya que deben ser lo suficientemente altos para que las actividades industriales subsistan frente a la competencia externa. Al mismo tiempo la determinan por la incidencia de los gravámenes a la importación en el costo de las materias primas, de los productos semielaborados y de los bienes de capital importados, que intervienen en la producción.

El nombre de “protección” que reciben estos gravámenes es otro de los resabios de las estructuras productivas equilibradas. Cuando el sector exportador que fija el tipo de cambio es representativo de la economía del país, o sea de una estructura de costos y precios que puede considerarse “normal”, los productos cuyo precio es superior a este nivel “normal” para poder defenderse de la competencia internacional deben contar con una “protección” —nombre con claras connotaciones de un régimen de excepción.

Pero en las estructuras productivas desequilibradas toda la política lleva deliberadamente al crecimiento del sector “protegido”, con lo cual los criterios de lo “normal” y de lo “anormal” deberían variar en forma paralela. Cuando, tal como sucedió en la Argentina, *el sector industrial llega a duplicar el aporte que efectúa el sector primario al producto bruto, se pierde definitivamente todo justificativo racional de seguir considerando la productividad de este último como una referencia normal para toda la economía.*

En este caso se pasa claramente a una economía compuesta por dos sectores de productividades específicas diferentes —el

sector industrial a su vez con grandes diferencias de productividades internas— sin que ninguno de ellos pueda considerarse a priori como normal.

LAS IMPLICANCIAS DEL TIPO DE CAMBIO NOMINAL FIJADO EN BASE AL SECTOR PRIMARIO MÁS PRODUCTIVO

Una vez visualizado que en la estructura productiva desequilibrada no existe ni un tipo de cambio de equilibrio, ni se puede aplicar el criterio histórico, ni tampoco existe una paridad única de poder adquisitivo, sino una estructura múltiple de paridades, decidir con cuál de las paridades de esta estructura corresponde hacer coincidir el tipo de cambio nominal *es una elección totalmente libre* que implica, consciente o inconscientemente, ciertos objetivos económicos. Lo lógico sería que estos objetivos implícitos coincidan con los objetivos explícitos que fija a nivel político la sociedad. Desafortunadamente, sucede exactamente lo contrario.

La elección usual es *fixar el tipo de cambio nominal en base al sector más productivo o por lo menos muy cerca de él*. Esta decisión, que parece “obvia” y “natural”, en realidad constituye la herramienta tradicional para preservar el equilibrio de la estructura productiva. Cuando se adopta este criterio, todas las actividades de una productividad relativa menor que la del sector elegido como base para el régimen cambiario resultan con precios mayores que los internacionales y se ven impedidos de subsistir por la competencia mundial. En otras palabras, el criterio de hacer coincidir el tipo de cambio con el sector más productivo *es la expresión consciente o inconsciente del propósito de asegurar el principio de ventajas comparativas*.

Este propósito se ve alterado frecuentemente por la aparición de actividades protegidas, pero éstas —tal como dijimos— tienen una clara connotación de “excepcionalidad”. La imposibilidad de exportar por parte de las nuevas actividades asegura y refirma esta “excepcionalidad”.

El desarrollo industrial de los países como la Argentina significa un abandono deliberado de ventajas comparativas, la creación de un desequilibrio dentro de la estructura productiva y la promoción del crecimiento industrial, o sea la promoción del crecimiento del sector de una productividad relativa menor. *Conservar los instrumentos cambiarios diseñados precisamente para obstaculizar el camino que se está emprendiendo es un monumental contrasentido en el que caen la mayoría de los países exportadores primarios en proceso de industrialización*.

Vimos que este proceder contradictorio lleva de hecho a la necesidad de crear un régimen de cambios múltiples por vía de derechos de importación, cuya misión es reflejar las paridades de poder adquisitivo de diferentes sectores de actividad. Pero dichos seudocambios constituyen una solución nada más que parcial. Su grave defecto consiste en que la estructura que forman es asimétrica y funciona solamente para las importaciones, mientras que para las exportaciones industriales sigue vigente el cambio nominal basado en la paridad correspondiente al sector primario.

De este modo, se pretende *que los mismos productos industriales, cuya menor productividad relativa se reconoce por medio de tipos de cambio importadores muy superiores al nominal, se exporten en base a un tipo de cambio primario que no les corresponde*. Es esta asimetría cambiaría la que imposibilita el desarrollo de las exportaciones industriales, obliga a seguir el camino autárquico y lleva al callejón de la política sustitutiva, caracterizado por la imposibilidad de autofinanciar en divisas el desarrollo y por periódicas crisis que tienden a desindustrializar el país.⁷

Es así que mientras la voluntad política impulsa hacia el desarrollo industrial, los instrumentos heredados de otras estructuras y mantenidos por tradición impulsan —sin que la sociedad se percate de ello— hacia la desindustrialización. La situación se parece al famoso tejido de Penélope, que avanzaba de día y se deshacía de noche.

UN ENFOQUE CAMBIARIO APROPIADO FRENTE A LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DESEQUILIBRADA

Una vez visualizada la contradicción entre la realidad de la estructura productiva desequilibrada y la colocación del tipo de cambio nominal al nivel del sector más productivo, se hace clara la necesidad de modificar la estructura cambiaria.

Dicha modificación puede instrumentarse de varias maneras alternativas. La primera de ellas sería similar a lo que se suponía debió haber sido la devaluación compensada de 1967 —una fuerte devaluación, acompañada de fijación de derechos a la exportación tradicional, que dejarían en el mismo lugar anterior al tipo de

⁷ Esta contradicción fue señalada insistentemente por GUIDO DI TELLA. Ver por ejemplo "Objetivos específicos de una política industrial" (*Cuaderno del Centro de Estudios Industriales*, n° 1).

cambio exportador agropecuario y acompañada también de una disminución de derechos a la importación que dejaría sin alterar los tipos de cambio importadores.⁸

La segunda variante puede ser similar a la que se está tratando de hacer ahora —un desdoblamiento del tipo de cambio en uno comercial y otro financiero y la negociación en el mercado financiero en porciones variables según el grado de elaboración de las exportaciones industriales.

La tercera variante puede ser un sistema de draw-back generalizado que compense la sobreelevación del precio de las materias primas y bienes intermedios —incluso cuando éstos son de origen local— o un sistema de reintegros que oficie como una estructura implícita de tipos de cambio exportadores.⁹ Dejando

⁸ Históricamente, en la Argentina se pueden distinguir tres modelos diferentes de la devaluación compensada: el propuesto por el autor, el que elaboró Raúl Peyceré y el puesto en práctica por Krieger Vasena.

El primero de los esquemas, que reconoce por finalidad básica promover exportaciones industriales, fue publicado por primera vez en la Argentina por CARLOS PATERNOSTRO en 1963 en *El Economista*. Un análisis más elaborado puede verse en "Proyecto de modificación de la estructura arancelaria-cambiaria" (C.A.D.I.E., setiembre de 1966), bajo la dirección del autor y con la colaboración de LUIS ALONSO FERNÁNDEZ. Otro proyecto similar, elaborado independientemente, fue el de DANIEL SCHYDLOWSKY "From Import Substitution to Export Promotion for Semi-grown up Industries" (Development Advisory Service, Harvard, 1967).

El segundo modelo, elaborado por Raúl Peyceré en 1964, proveía un tipo de compensación arancelaria algo diferente, la que a la par de desplazar el tipo de cambio más cerca de la paridad industrial, tendió a aumentar la protección a las industrias básicas y a bajarla para los bienes finales. El modelo de Peyceré puede considerarse también como exportador, aunque los incentivos a la exportación que provee por vía de la devaluación tienden a verse neutralizados parcialmente por el encarecimiento relativo de las materias primas que implica.

El esquema puesto en práctica finalmente por Krieger Vasena fue una simple herramienta de estabilización y el objetivo exportador no pasó de un enunciado. El aumento de los incentivos a las exportaciones presuntamente provisto por la devaluación fue anulado por la supresión simultánea de los reintegros a la exportación preexistentes y por el mantenimiento posterior del tipo de cambio fijo frente a los costos industriales crecientes —proceder expresamente rechazado en los dos modelos anteriormente mencionados que presuponían una relación constante entre el tipo de cambio y los costos después de la devaluación. Esta política cambiaria fue en gran medida la responsable del auge de importaciones que tuvo lugar a partir de 1967. En estas circunstancias, el tipo de compensación elegido por Peyceré, criticado en su momento por el autor por debilitar los incentivos a la exportación, demostró ser beneficioso, ya que salvó a una serie de industrias básicas e intermedias que de otro modo hubiesen sido mucho más perjudicadas de lo que fueron por el fenómeno de protección decreciente que trajo el plan Krieger.

⁹ Véase "Régimen de draw-back generalizado y las exportaciones industriales", del autor (*El Cronista Comercial*, setiembre de 1968). Véase también "Effective Tariff, The Domestic Cost of Foreign Exchange and The Equilibrium Exchange Rate", de BELA BALASSA y DANIEL SCHYDLOWSKY (Development Advisory Service, Harvard).

de lado, por quedar fuera de los límites de este trabajo, el análisis de las diferencias entre estos esquemas, su denominador común es la compensación de la sobreelevación de los precios y costos industriales internos por encima de los internacionales, que constituye la característica esencial de las estructuras productivas desequilibradas.

Cualquiera que sea el esquema —o combinación de esquemas—, tiene que cumplir una condición: tiene que existir un consenso a nivel de los sectores dirigentes de que se está tomando una medida en la *estructura real de productividades* y no de un estímulo temporario otorgado de lástima a una industria ineficiente. Únicamente en este caso se podrá hacer una promoción realmente enérgica y además darle el carácter verdaderamente estructural y permanente a la medida. Lo esencial es evitar que los incentivos otorgados por una repartición se anulen por disposiciones tomadas en otra, queden abolidos por el próximo gobierno o se diluyan gradualmente a través de una política de cambio estable frente a los costos internos crecientes. La exportación no es un negocio de un día y ante todo requiere expectativas de permanencia de incentivos. Las continuas contramarchas en este sentido constituyen la mejor manera de desalentarla.

¿QUIÉN PAGA LA PROMOCIÓN?

La pregunta obligada que surge siempre frente al tema es quién paga la promoción de exportaciones. La respuesta es que en algunos casos no la paga nadie, ya que los fondos se originan en el crecimiento que no se hubiese operado de no existir dicha promoción, y en otros el peso de la promoción queda repartido entre el crecimiento y algunas transferencias de ingresos convenientes para la economía.

Partamos del supuesto razonable de que, de no existir el problema externo, el país podría crecer en base a su propio ahorro en un 6 por ciento anual. Supongamos también que:

- a) la sustitución de importaciones ya operada y la que se va a operar en el futuro permite mantener el gasto de divisas en un 10 por ciento del producto;
- b) las exportaciones tradicionales alcanzan justo para cubrir este 10 por ciento y se mantienen invariables.

En este caso, si el país quiere crecer, el financiamiento de este crecimiento en divisas debe provenir de las exportaciones industriales. Manteniendo la hipótesis del 6 por ciento de crecimen-

to, las exportaciones deben ir aumentando anualmente en 0,1 del 6 por ciento, o sea en un valor equivalente a 0,6 por ciento del producto.

Partamos de la premisa de que para posibilitar dicho crecimiento se requiere un subsidio igual al 50 por ciento del valor de las exportaciones. En este caso el subsidio permitiría lograr exportaciones industriales por valor equivalente a 0,6 por ciento del producto, y permitiría financiar en divisas un crecimiento del 6 por ciento del producto, crecimiento que de otra forma no se hubiese operado. La relación entre la inversión fiscal y el beneficio a obtenerse es más que favorable y muestra claramente la eficiencia macroeconómica de la promoción de exportaciones.

Nos referimos a la inversión fiscal y no al gasto, debido a que el fisco recupera ampliamente la erogación. Las recaudaciones fiscales son aproximadamente proporcionales al producto. Dentro de una hipótesis modesta de una recaudación en concepto de derechos a la importación y de impuestos internos equivalente al 15 por ciento del producto, el crecimiento del 6 por ciento permitirá elevar los ingresos fiscales en 0,9 por ciento —un ingreso 3 veces mayor que el que sería necesario para compensar los subsidios. Este superávit es necesario ya que no debemos olvidar que los gastos fiscales también aumentan a medida que el producto crece, aunque no en la misma proporción.¹⁰

Dentro de la variante de un tipo de cambio financiero más alto —tal como se da en la devaluación compensada o en un doble mercado cambiario—, una parte del costo ni siquiera recae sobre el fisco, sino sobre las transferencias financieras que se ven encarecidas. En este caso, la promoción se paga parcialmente por el crecimiento mismo, y parcialmente por el turismo hacia afuera, licencias, fuga de capital del país, etcétera —o sea también a costa del encarecimiento de ciertos gastos en divisas.

Aunque la hipótesis que habíamos adoptado fue altamente simplificada y las limitaciones de crecimiento del sector primario fueron exageradas, se llega a conclusiones similares suponiendo, por ejemplo, que el crecimiento de exportaciones agropecuarias permite crecer al 3 por ciento y las exportaciones industriales son necesarias para cubrir el otro 3 por ciento o con cualquier otra hipótesis similar.

¹⁰ Un modelo para una economía con capacidad ociosa mucho más sofisticado y tratado con mayor rigor matemático fue desarrollado por DANIEL SCHYDLOWSKY en "Short Run Employment Policy in Semi-Industrialized Economies" (Development Advisory Service, Harvard, 1967).

¿PROMUEVE EL USO INEFICIENTE DE RECURSOS LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES INDUSTRIALES?

El primer punto que hay que analizar en conexión al tema es la validez de la postura liberal que identifica toda industrialización que implica el desequilibrio de la estructura productiva —o sea la industrialización basada en tipos de cambio diferenciados— con una asignación ineficiente de recursos. Para ello debemos tomar en cuenta que las condiciones reales del mundo actual son totalmente diferentes a las premisas que dieron lugar a la economía clásica y que, por lo tanto, los criterios clásicos de óptima asignación de recursos y de la división internacional del trabajo deben ser drásticamente revisados.

Independientemente de las tan mentadas restricciones a la demanda mundial para productos primarios —a veces exagerados en lo que se refiere al agro argentino— y de la incapacidad de las actividades primarias de dar empleo a toda la población, el desarrollo tecnológico introduce una nueva premisa al análisis. La productividad industrial aumenta automáticamente con la incorporación de tecnologías, con las economías externas derivadas de la proximidad física de diferentes industrias complementarias, con el entrenamiento de la población, con la difusión de técnicas de manejo empresario y de organización —en suma con el grado de industrialización del país. Este carácter creciente de la productividad industrial hace que el concepto de ventajas comparativas se vuelva totalmente dinámico. Muchas de las actividades que a la luz del principio de ventajas comparativas representaban el uso ineficiente de recursos hace 10 años, dentro de la estructura actual ya se pueden considerar como eficientes incluso a la luz de este principio y muchas de las que todavía no lo son hoy, lo serán dentro de los próximos 10 años.

Sin embargo, estas actividades industriales nunca hubiesen podido surgir y pasar su etapa de menor productividad si su nacimiento hubiese sido condicionado por ventajas comparativas inmediatas, tal como sucede cuando la política económica se inspira en la economía clásica. Es por ello —e independientemente de las actuales restricciones de demanda y de oportunidades de empleo en el sector primario— que creemos firmemente que la industrialización de los países exportadores primarios, incluso cuando pudiera parecer ineficiente a la luz de la teoría clásica, es en realidad altamente deseable, aunque para realizarla haya que apartarse por algunas décadas del principio de ventajas comparativas. Es muy sugestivo que precisamente éste fue el camino recorrido en

su época prácticamente por todos los países industriales que hoy, una vez que entraron al club de los poderosos, se convierten en defensores acérrimos del principio de las ventajas comparativas.

Empero, tal como ya dijimos al analizar la inexistencia del tipo de cambio de equilibrio, no es necesario compartir esta opinión para llegar a la conclusión de que la Argentina necesita una estructura cambiaria más racional. La estructura productiva desequilibrada argentina existe y ante su existencia caben únicamente dos actitudes coherentes: aceptarla como un dato de la realidad o tratar de retornar a una economía agropecuaria. La última tentativa explícita de desindustrializar el país se hizo en el año 1962, momento a partir del cual el desarrollo industrial se convierte en un valor social que ninguna corriente política se atreve a cuestionar abiertamente.

La contradicción entre una estructura productiva industrial considerada "ineficiente" y la imposibilidad práctica de terminar con esta "ineficiencia" lleva a un manejo cambiario "vergonzante", el que se realiza mediante una estructura disimulada de cambios importadores, también vergonzantes. Los ministros y los secretarios de estado se desentienden sistemáticamente de este instrumento "patológico", relegándolo a nivel de funcionarios de tercer y cuarto nivel. Dentro de un vacío total creado por falta de directivas, el manejo de derechos de importación se rige por presiones sectoriales y por la ideología de los funcionarios de turno, frecuentemente en contradicción con objetivos explícitos de la política económica. Se cae así en el peor procedimiento de todos: en un régimen cambiario improvisado, incoherente y asimétrico que no sólo impide crecer a la economía, sino que de hecho impulsa a una ineficiencia cada vez mayor y a desequilibrios cada vez más pronunciados de la estructura productiva.

Es importante destacar este último hecho, o sea que la negativa de reconocer explícitamente el grado de desequilibrio de la estructura productiva existente no sólo impide crecer, sino también conspira en contra de la asignación más eficiente de recursos en el futuro. La imposibilidad de exportar productos de industrias relativamente más productivas que podrían competir en el mercado internacional en base a un dólar que —digamos— no superase más que en un 70 por ciento al dólar agropecuario, lleva a las periódicas crisis de balanza de pagos. Estas —tal como sucedió en 1959, tal como se vieron forzadas a hacer a pesar de su ideología liberal las autoridades en 1962 y tal como va a suceder en forma inexorable en el futuro cercano— obligan a regímenes cada vez más restrictivos de importaciones, los que impulsan a

la aparición de actividades industriales relativamente menos productivas, que nunca hubiesen surgido por decisiones explícitas si no existiese la presión de la balanza de pagos. En otras palabras, la negativa de aceptar como legítimo el promedio de productividad industrial existente por la sola gravitación de los hechos lleva a la aparición obligada de actividades sustitutivas de una productividad mucho menor que este promedio.

Más grave todavía es el efecto de las periódicas crisis sobre la eficiencia operativa de las actividades ya existentes. Permanentes problemas financieros, continuos vaivenes en las reglas del juego, baja rentabilidad industrial y la existencia casi permanente de capacidad productiva ociosa impiden concentrar los esfuerzos empresariales en las mejoras organizativas y de manejo y desalientan la tecnificación y las inversiones tendientes al aumento de la productividad industrial.

En suma, aun poniéndose en la posición liberal y suponiendo que el grado de productividad del sector industrial argentino pudiera considerarse anormalmente bajo, no existe un medio mejor de perpetuar esta situación que las crisis del sector externo *motivadas por la negativa de reconocer el grado de productividad existente como un dato de la realidad*.

Para terminar, es imprescindible señalar que la oposición a las medidas que pudieran desbloquear el crecimiento se debe en gran medida a la desorientación analítica. La mayor parte de los economistas, de los funcionarios y de los factores de poder que obstaculizan la adopción de instrumentos que pudieran solucionar los problemas del sector externo no se dan cuenta ni remotamente de las consecuencias de sus actos. No tienen ni idea de que están haciendo implícitamente una opción a favor de la corriente “saneadora” de la economía y del retorno al país agropecuario, posturas a las que de ningún modo prestarían su adhesión explícita. Es así que, como se dijo al comienzo, sectores muy importantes del país —fundamentalmente el sector empresario industrial— se oponen y bloquean medidas conducentes al crecimiento únicamente a causa del sometimiento cultural a ideas tradicionales, que los lleva a ejercer una presión política en contra de sus intereses. La crónica incapacidad de “despegar” que muestra el país no es más que el resultado inevitable de esta desorientación conceptual.