

EL PENDULO ARGENTINO: ¿HASTA CUANDO?

Ing. Marcelo Diamand⁽¹⁾

El péndulo corriente popular-ortodoxia en la Argentina

Las últimas décadas en la Argentina se han caracterizado por cambios muy bruscos y muy frecuentes de la política económica que muestran una oscilación pendular entre dos corrientes antagónicas: la corriente expansionista o popular y la ortodoxia o el liberalismo económico.

La corriente popular refleja las aspiraciones de las grandes masas de la población. Sus ideas en materia económica reconocen la influencia del modelo keynesiano y del nacionalismo económico. Sus principales objetivos son la distribución progresiva del ingreso y el pleno empleo. El primer objetivo se instrumenta mediante mayores beneficios sociales, aumentos nominales de salarios y a menudo controles de precios. También se recurre al manejo de los grandes instrumentos de política económica —fundamentalmente del tipo de cambio y de las tarifas de los servicios públicos— en función del objetivo prioritario de evitar que aumente el costo de vida. El segundo objetivo se logra asegurando un alto nivel de demanda.

Las etapas expansionistas suelen comenzar con el aumento de los salarios reales, el crédito barato, el incremento de la actividad económica y una euforia en el sector industrial y comercial. Sin embargo, en la mayoría de las veces esta etapa no dura mucho. El déficit del presupuesto crece, la balanza comercial se desequilibra, aparece el desborde sindical, surge el desabastecimiento y se acelera la inflación. El proceso culmina en el agotamiento de reservas en el Banco Central y en una crisis de balanza de pagos. La expansión se detiene y sobreviene una situación económica caótica. A me-

(1) Presidente de la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas (CADIE).

dida que pasa el tiempo aumenta la oposición de los estratos influyentes de la sociedad y, finalmente, sobreviene la caída del equipo económico o del gobierno.

Aunque la corriente popular admite algunos de sus errores y excesos, tiende a minimizar su importancia, y como justificación principal de su fracaso alega la insuficiencia del poder popular para manejar los resortes claves de la economía y la resistencia de poderosos grupos económicos nacionales e internacionales.

La caída de la corriente popular provoca siempre un brusco vuelco hacia la ortodoxia económica basada en la teoría neoclásica de la economía, tal como ésta se enseña en las universidades del mundo occidental. Por estar identificada con lo "serio" en la economía, la ortodoxia resulta afín al pensamiento de lo que puede considerarse como la "opinión ilustrada" nacional e internacional, incluida la de las instituciones financieras internacionales y de los principales medios de difusión.

Es así que las políticas ortodoxas reflejan el pensar y el sentir del sector agropecuario, del financiero, del exportador tradicional y, algo paradójicamente, de una gran parte del industrial. El acento se ve puesto sobre el orden, la disciplina, la eficiencia, el equilibrio del presupuesto, el ahorro, la confianza, la atracción de los capitales del exterior y las virtudes del sacrificio popular.

En general, los equipos ortodoxos llegan al poder en medio de las crisis de balanza de pagos. Su respuesta frente al problema son paquetes de medidas que involucran una brusca devaluación, un aumento de los ingresos agropecuarios, una caída de los salarios reales, una drástica restricción monetaria, una recesión de mayor o menor profundidad y un deliberado esfuerzo de atracción de capitales extranjeros. De acuerdo con las afirmaciones de la ortodoxia, la recesión y la caída de los salarios reales no serían más que perjuicios momentáneos que corresponderían a un período inevitable de sacrificio, necesario para ordenar y sanear la economía. Gracias a él, se crearían las bases para el despegue y el crecimiento en beneficio del conjunto de la población.

Hasta ahora este saneamiento y despegue nunca se llegaron a concretar. La política puede lograr ciertos éxitos al comienzo. La tasa de inflación, que siempre aumenta inicialmente a raíz de la devaluación, más adelante suele disminuir; los capitales financieros afluyen del exterior y los salarios reales en parte se recuperan. Sin embargo, en algún momento del proceso sobreviene una crisis de confianza. El flujo de capitales extranjeros se invierte. Los préstamos del exterior que habían ingresado comienzan a huir. Se produce una fuerte presión sobre las reservas de divisas, una crisis en el mercado cambiario y una brusca devaluación. Caen los salarios rea-

les, disminuye la demanda, la tasa de inflación otra vez aumenta vertiginosamente y se vuelve a caer en una recesión, más profunda aún que la anterior.

La reacción de la ortodoxia frente a su falta de éxito ha sido siempre similar a la de la corriente popular. Aunque admite errores de conducción, atribuye siempre su fracaso a la insuficiencia del poder político para efectuar el saneamiento necesario en la administración pública, para eliminar las empresas ineficientes y para mantener los salarios deprimidos por un tiempo suficiente como para que se genere un proceso autosostenido de crecimiento.

El empate político o la falta de viabilidad

Dado que las justificaciones que esgrime cada tendencia siempre alegan la insuficiencia de poder político para concretar su proyecto, cobra fuerza el diagnóstico de que los males económicos del país se deben a un empate de fuerzas que impide la salida. De allí la opinión frecuentemente expresada por los observadores políticos de que, cualquiera que sea la política, lo importante es que tenga estabilidad y que sea respaldada por un poder político suficiente para durar y rendir sus frutos.

La tesis de este trabajo es que esta visión es errónea. Aunque es cierto que cualquier política económica para triunfar necesita un apoyo político, ni la política popular ni la política ortodoxa, tal como se ejecutaron en el pasado, hubieran podido triunfar aunque hubiesen contado —una y la otra— con un poder político total. Esto se debe a que ninguna de ellas tenía viabilidad intrínseca y ambas estaban condenadas al fracaso por motivos puramente económicos.

La falta de viabilidad de ambas políticas se debe a la inadecuación de los modelos intelectuales en los que se basan —del keynesiano en el caso de la corriente popular y del neoclásico en el de la ortodoxia— a la realidad.²

La determinación de la causa de los ciclos pendulares tiene una gran importancia política. Porque, si realmente esta causa es el empate de fuerzas, entonces cualquier gobierno, para resolver el problema económico del país, debe lograr una concentración suficiente del poder, capaz de eliminar este empate. Para ello, sea cual fuere la tendencia por la que opte, debe descontar de antemano una fuerte oposición de los intereses que quedarán afectados e imponer en for-

² El tema de corrientes económicas en pugna en Argentina está desarrollado en detalle en *Diamand* (1971 y 1973).

ma autoritaria las políticas que emprenda, por más resistidas que éstas resulten, con la seguridad de que el tiempo le dará la razón y de que el futuro justificará esa firmeza.

Pero, en cambio, si ninguna de las políticas aplicadas hasta ahora tiene una viabilidad intrínseca, entonces ni el desorden, el desabastecimiento, la inflación y la cesación de pagos externos que caracterizaron casi siempre hasta ahora a la corriente popular, ni tampoco el descenso de los salarios, la recesión, el endeudamiento externo y la crisis de confianza, propios de la corriente ortodoxa, son fenómenos casuales, sino que constituyen fallas de las respectivas políticas. En este caso, la resistencia de los sectores afectados —independientemente de que podría constituir una defensa de sus intereses— debería ser interpretada como una reacción defensiva saludable de la sociedad. Y si es así, entonces un gobierno que pretende darle al país una salida económica no sólo debe preocuparse por conseguir la cuota necesaria del poder, sino, ante todo, debe concentrarse en formular una política económica intrínsecamente viable.

Lo dicho no se refiere meramente a la Argentina. La pugna entre las dos corrientes económicas divorciadas de la realidad se reproduce en muchos países similares y el análisis de la situación argentina en una gran medida puede aplicarse a ellos.³

Industrialización y ventajas comparativas

La Argentina pertenece al hoy numeroso grupo de países exportadores primarios en proceso de industrialización. Todos ellos inician su vida económica especializándose en la producción y exportación de determinados productos primarios, altamente eficiente gracias a las ventajas provistas por la naturaleza, tales como la tierra fértil, el clima favorable o la abundancia de recursos minerales. En esta etapa la industria prácticamente no existe, ya que no es capaz de defenderse de la competencia internacional. La causa del problema es su baja productividad inicial.

A diferencia de la productividad del sector primario, la productividad industrial no depende de las condiciones naturales más o

³ Es obvio que la pugna entre las dos corrientes económicas antagónicas no es puramente académica sino que constituye un reflejo intelectual de una lucha intersectorial por la distribución del ingreso y por el poder económico. Por otra parte, la inestabilidad de los gobiernos constitucionales argentinos, la propensión del país a desembocar en golpes militares y el péndulo político entre la democracia y los regímenes de facto en Argentina también están estrechamente relacionados con este conflicto económico no resuelto. Ver O'Donnell.

menos favorables sino que es una función del grado de desarrollo del país. La primera condición de una elevada productividad industrial es un alto nivel de capitalización de la industria en sí y del contexto dentro del cual ésta opera. La segunda condición es el dominio de la tecnología, que se consigue por vía de "aprender haciendo", a través de la producción de los bienes que incorporan la tecnología en cuestión.

En tercer lugar, la industria no es un simple agregado de actividades, sino un complejo sistema interdependiente, cuya productividad depende de la capacidad gerencial indispensable para coordinar, sincronizar y controlar las múltiples etapas productivas que convergen a la fabricación de un producto industrial.

En cuarto lugar, la productividad depende del desempeño gubernamental. Por un lado, de la eficiencia de servicios básicos que presta el Estado. Por el otro, de la estabilidad de las reglas de juego que se crean, necesaria para proyectar, prever y planear a largo plazo las inversiones en máquinas y en tecnología.

En quinto lugar, la productividad industrial depende de las escalas. Las modernas tecnologías de producción en masa se caracterizan por bajos costos directos y por elevados costos fijos indirectos, correspondientes a la amortización de la inversión y a los gastos en el diseño, ingeniería, matricería, preparación de la producción, inspecciones de calidad, etc. Por ello, las industrias, para ser realmente productivas, requieren un cierto volumen mínimo de producción.

De este modo ninguna de las condiciones que podrían crear una ventaja comparativa a favor de la industria está provista por la naturaleza. Tampoco se debe a una dotación genética favorable de ciertos pueblos: todas dependen de la madurez de la estructura industrial. O sea, la aptitud para ser un país industrial eficiente se logra únicamente a través de la industrialización misma. Es este proceso el que lleva al desarrollo de los conocimientos tecnológicos, a la capacidad de manejar un complejo sistema interdependiente, a un tamaño del mercado suficiente para justificar los métodos de producción modernos y a un Estado eficiente y estable, o sea, a aquello que en conjunto condiciona la productividad y la eficiencia industrial.⁴

Todo lo anterior significa que en las primeras décadas del desarrollo la productividad industrial tiene que ser forzosamente muy baja, con una neta desventaja comparativa de la industria frente al sector primario, favorecido por la naturaleza. Esa desventaja hace que la industria, para surgir, requiera una protección.

⁴ Una ilustración interesante del tema de las ventajas comparativas dinámicas de la industria puede verse en Katz.

La controversia libre comercio - industrialización

Es de conocimiento general que el pensamiento neoclásico tradicional se opone a esta protección. De acuerdo con el principio de ventajas comparativas, todos los países deberían preservar la libertad de comercio internacional, aun cuando esto signifique renunciar a la industrialización. Podrían dedicar así todos sus recursos a la producción primaria, de una productividad mayor, y usar las divisas ganadas para importar los bienes industriales necesarios. De este modo, presuntamente, asegurarían una asignación más eficiente de sus recursos y el mayor bienestar de su población.

Sin embargo, las conclusiones clásicas se basan en un modelo teórico muy simplificado que no refleja adecuadamente las condiciones del mundo real. En la práctica los países que se dedican en forma exclusiva a la producción primaria se encuentran con graves problemas económicos no previstos por esta teoría.⁵

El primero de ellos es el problema del empleo. Aun aquellas actividades primarias que cuentan con una demanda mundial sostenida, como sucedía hasta hace poco con la explotación petrolera, nunca pueden darle empleo a toda la población. En el segundo lugar, la demanda mundial rara vez es sostenida. El mercado para los productos primarios generalmente se expande mucho menos que el crecimiento económico al que aspiran los países productores y, además, suele ser inseguro y oscilante en cuanto a los precios. En el tercer lugar, está el riesgo de basar toda la vida económica de un país sobre un solo producto, por el peligro de su agotamiento u obsolescencia tecnológica (anchoveta peruana y el caucho natural, respectivamente).

Finalmente, lo más importante es el carácter dinámico de la productividad industrial por el cual, para llegar alguna vez a una alta productividad industrial, hay que empezar forzosamente a industrializar el país en condiciones de baja productividad. El esquema de división del trabajo internacional, en cambio, al que se llega con la libertad de comercio internacional, es totalmente estático y congela la baja productividad inicial de la industria. El país monoprodutor primario queda marginado así definitivamente de los efectos trans-

⁵ Las diferentes razones de industrialización pueden verse en *Prebisch*, con el acento puesto sobre los problemas de la demanda y en *Kaldor*, con el acento puesto sobre los problemas de empleo y sobre el carácter dinámico de la productividad industrial.

formadores de la industrialización, cerrándosele el único camino que lo podría conducir alguna vez a tener una industria más eficiente.

Todos los que anteceden son argumentos muy fuertes a favor de la industrialización al amparo de un régimen de protección, que haga caso omiso del principio de ventajas comparativas.

La controversia es conocida. Además, es repetitiva y de muy larga data, tal como lo demuestran, por ejemplo, los debates de hace más de un siglo entre los proteccionistas norteamericanos o alemanes y los librecambistas británicos.⁶ Estados Unidos y Alemania son hoy potencias industriales y no países agropecuarios gracias a que en su época se impusieron en ellos los partidarios de la protección. Del mismo modo, los actuales procesos de industrialización de los países exportadores primarios se deben a que en todos ellos en algún momento hubo una decisión política de industrializar, recurriendo a la protección.

A la luz de la problemática actual de dichos países, esta decisión parece haber sido menos exitosa que la que tomaron en su época los países industriales de hoy. El presente trabajo refleja la convicción de que este resultado no se debe a que la decisión de industrializar con protección haya sido equivocada, sino a la incoherencia con la que fue implementada en la práctica. Sucede que esta decisión no sólo tiene las consecuencias deseadas de elevar la ocupación y el consumo y modernizar la sociedad, sino que, en el proceso, lleva a la aparición de un nuevo modelo económico, muy poco comprometido, con una problemática diferente a la del modelo tradicional que sirve de base al pensamiento económico vigente.

Estructura productiva desequilibrada o **EPD**

Este nuevo modelo surge a partir del nacimiento de lo que he bautizado como la estructura productiva desequilibrada o, en forma abreviada, EPD. Se trata de una estructura compuesta de dos sectores de niveles de productividad diferentes: el sector primario, en el caso argentino el agropecuario, de una alta productividad, que trabaja a precios internacionales y exporta, y el sector industrial, de una productividad mucho más baja, que trabaja a precios sustancialmente superiores a los internacionales, fundamentalmente para el mercado interno.

⁶ Esos debates pueden seguirse en el libro de National System of Political Economy, escrito hace más de un siglo por *Friedrich List*, famoso teórico de la industrialización de Estados Unidos y de Alemania. Véase *List*.

Sin embargo, los países generalmente no se dan cuenta que la industrialización que promueven implica un cambio de modelo analítico y aplican a este tipo diferente de estructura productiva las ideas tradicionales, que no le corresponden. El resultado es una profunda desorientación y la virtual incapacidad de superar la problemática que va surgiendo en su desarrollo.⁷

La primera característica mal comprendida de la EPD son sus altos precios industriales, los que suelen atribuirse a la ineficiencia industrial. Sin embargo, el fenómeno tiene poco que ver con la eficiencia o ineficiencia de la industria en términos absolutos. El precio de cualquier bien en dólares sólo en parte depende de la eficiencia o, mejor dicho, de la productividad con la que éste se elabora. También depende del tipo de cambio —o sea del precio del dólar en moneda nacional— encargado de traducir el precio interno al internacional.

En las estructuras productivas tradicionales este tipo de cambio —por obra del mercado o de acción gubernamental— se sitúa precisamente en un nivel tal que permite competir internacionalmente a las actividades internas, cualquiera sea su productividad. Este mecanismo automático de adaptación cambiaria es el que hace posible que países de productividades muy diferentes compitan entre sí a precios similares en el mercado mundial. Gracias a él, Corea, Taiwan o Hong-Kong, a pesar de la baja productividad de sus industrias en los comienzos de su desarrollo, fueron capaces de inundar con sus exportaciones baratas el mercado mundial.

Esta adaptación no es gratuita. Los países de baja productividad, para poder competir, deben colocar sus tipos de cambio en un nivel muy alto —o sea, deben desvalorizar mucho sus monedas—. Sus salarios reales se reducen y la consecuencia de su baja productividad es un nivel de vida más bajo.

En las EPD como la Argentina, debido a su menor nivel de desarrollo, la industria tiene efectivamente una productividad mucho menor que la de los grandes países industriales. Pero la diferencia señalada, que justifica un nivel de salarios reales más bajo, nunca puede justificar la falta de competitividad internacional, ya que ésta tendría que lograrse con un tipo de cambio apropiado.

La falta de competitividad en la EPD se debe a que en ella no actúa el mecanismo de adaptación cambiaria antes descripto. Habiendo dos sectores de productividades netamente diferentes —el primario y el industrial— el tipo de cambio puede traducir adecuadamente a nivel internacional a una sola de ellas. Dado que en

⁷ El análisis del modelo económico que aparece en las EPD puede verse en *Diamand* (1969, 1971 y 1973).

la Argentina este tipo de cambio se fija habitualmente en función de la capacidad exportadora del agro de la pampa húmeda (o muy cerca de este nivel), el dólar "pampeano" así obtenido resulta demasiado bajo para reflejar los costos y precios de máquinas, herramientas o artefactos para el hogar. Incluso resulta demasiado bajo para exportar el algodón chaqueño o el azúcar tucumano. Por ello es que tanto los precios de los productos industriales como los de muchos productos agropecuarios regionales (no pampeanos) expresados en dólares "pampeanos", resultan superiores a los internacionales. O sea, el alto precio en dólares de estas últimas actividades se debe a que su productividad, independientemente de si es baja o no en términos absolutos, resulta baja en términos relativos cuando se la compara con la del agro pampeano.

De este modo, la actividad primaria, que tiene una marcada ventaja comparativa respecto a las demás actividades, fija un *standard* de referencia de una productividad excepcional, imposible de alcanzar por el resto del país. De allí los altos precios en dólares y la aparente ineficiencia de las demás actividades, y en especial la de la industria.⁸

Esta ilusión de ineficiencia industrial lleva al primer problema con el que se enfrentan la Argentina y muchas otras EPD. Dicho problema, que afecta profundamente las políticas económicas, consiste en la hostilidad de la sociedad hacia su propio proceso de industrialización. Porque la convicción de que la industria es ineficiente lleva inmediatamente a la conclusión de que podría ser más eficiente si sólo quisiera y que, si no lo es, el hecho se debe a la incapacidad o desidia de los empresarios. Los regímenes de protección se pasan a visualizar como instrumentos creadores de ineficiencia, impuestos por la presión política para beneficiar a los empresarios ineptos en perjuicio del resto de la población. Aparece así un estereotipo antindustrial que inspira los periódicos planes "eficientistas", destructivos de la capacidad productiva industrial y, según veremos, bloquea las políticas económicas más necesarias.

A la luz del análisis que se hizo antes, vemos que todo este estereotipo parte de bases falsas. El hecho de que los precios industriales en dólares sean más altos que los internacionales no ofrece ninguna razón para deducir que la industria sea menos eficiente de lo que le correspondería ser en su actual grado de desarrollo. La

⁸ La experiencia muestra que a pesar de que este razonamiento coincide totalmente con las enseñanzas de la teoría económica vigente, tal como ésta se enseña en las universidades, las conclusiones a las que lleva no sólo son ignoradas por el público en general sino también por una gran parte de los economistas.

única conclusión valedera que permite sacar es que el sector industrial tiene efectivamente desventajas comparativas frente al sector primario.

Dado que estas desventajas se repiten en todos los países exportadores primarios en proceso de industrialización, resulta muy poco probable que se puedan deber a una ineficiencia culposa que por obra de casualidad aqueje justamente a todos ellos. Resulta más lógica la conclusión de que estamos frente a una diferencia de productividades de carácter estructural, que aparece siempre entre el sector primario y el industrial en las primeras décadas de industrialización. Puede ser legítimo discrepar con los argumentos a favor de la industrialización reñida con el principio de ventajas comparativas, pero una vez que un país tomó la decisión de emprenderla, para ser coherente debería aceptar el desequilibrio resultante de su estructura productiva como una etapa legítima en el camino que eligió, y, por lo menos, a corto plazo como un dato de la realidad.

Estrangulamiento del sector externo

El segundo y principal problema que enfrentan las estructuras productivas desequilibradas en su desarrollo es la tendencia a las recurrentes crisis del sector externo. La industrialización implica una creciente necesidad de productos intermedios, materias primas y bienes de capital de origen importado. O sea, lleva también a una necesidad cada vez mayor de divisas para sostener el crecimiento operado.

Al comienzo del proceso de industrialización estas nuevas necesidades de divisas se ven contrapesadas por el ahorro de divisas que trae la sustitución de importaciones. Pero esta sustitución, rápida y fácil mientras abarca bienes finales, por razones de escala, por la necesidad de grandes inversiones y por la falta de disponibilidad de ciertos recursos naturales se hace mucho más lenta cuando llega a las materias primas y a los bienes de capital. El ritmo de ahorro de divisas disminuye. Se llega finalmente a una situación en la que la sustitución, como máximo, alcanza a neutralizar el incremento de importaciones que trae el constante progreso tecnológico por la incorporación de nuevos productos. A partir de este instante las crecientes necesidades de divisas deben ser provistas por las exportaciones.

Si, tal como sucede en los países industriales, el nuevo sector industrial exportara una parte de su producción, generaría las divisas trae. Pero, dado que la característica básica de las EPD son las necesarias para autofinanciar las nuevas necesidades de divisas que

precios industriales superiores a los internacionales, la industria, a menos que cuente con incentivos diferenciales a su favor, no puede exportar y la generación de divisas queda a cargo exclusivo del sector exportador primario.

Sin embargo, por limitaciones de la producción, de la demanda mundial o de ambas, el crecimiento de las exportaciones primarias casi siempre es más lento que el crecimiento potencial de la industria. Por ello, en los períodos de expansión industrial las necesidades de divisas crecen mucho más rápidamente que su provisión. El desarrollo económico de las EPD se caracteriza así por una divergencia crónica entre el consumo de divisas y su generación. A raíz de ella, cada período de expansión desemboca en el agotamiento de las reservas internacionales y en una crisis de balanza de pagos. Al no contar el país con suficientes divisas para alimentar su aparato productivo, la producción de una u otra forma se ve forzada a bajar a nivel de la disponibilidad de divisas. Una parte considerable de la capacidad productiva instalada queda ociosa; el nivel de vida alcanzado por la población descende; el nivel de empleo cae; el proceso de inversión se detiene, y todo ello debido a la restricción que ejerce el sector externo.

De este modo cambia el tipo de limitación vigente en el sistema económico. La producción de bienes y servicios deja de estar limitada por la capacidad productiva instalada, tal como sucede en el modelo clásico, o por la demanda global, tal como sucede en el modelo keynesiano, y pasa a estar limitada por el estrangulamiento o "cuello de botella" en el sector externo.⁹

En rigor de verdad, el modelo delineado está simplificado, ya que en las últimas dos décadas el tratamiento de las exportaciones industriales en nuestro país —igual que en muchos países similares— se ha flexibilizado, incorporándose algunos incentivos diferenciales para impulsarlas. Sin embargo, por lo menos en la Argentina, estos incentivos nunca fueron considerados por los gobiernos como un instrumento importante para la economía en general, sino como otra concesión más a la ineficiencia industrial. Por ello, nunca alcanzaron una magnitud suficiente ni tampoco fueron lo suficiente-

⁹ Tal como veremos, esta divergencia entre las importaciones y exportaciones no es inevitable, sino que puede ser superada con políticas apropiadas. A esta causa básica de los desequilibrios externos se agregan, además, los múltiples errores de política económica que suelen cometer, cada una a su manera, las dos corrientes económicas antagónicas. De modo que el fenómeno de desequilibrio externo, aunque en su mayor parte de origen estructural, puede ser superado por políticas apropiadas. Pero para elaborar estas políticas es necesario un reconocimiento previo del problema, y esto es precisamente lo que falta.

mente estables para modificar la tendencia del país a acumular desequilibrios externos.

En resumen, el desarrollo en presencia de dos sectores de productividades diferentes —del sector primario que trabaja a precios internacionales, y del sector industrial que trabaja a precios más altos que los internacionales—, la imposibilidad o la dificultad de exportar volúmenes suficientes por parte de este sector industrial, su crecimiento más rápido que el del sector primario, el consecuente divorcio entre el consumo de divisas y la capacidad de proveerlas y una tendencia recurrente a recaer en cuellos de botella en el sector externo, han llevado a las reiteradas crisis argentinas y, además, según veremos, a muchos otros disturbios como las grandes devaluaciones, luchas por la distribución de ingresos, hiperinflación y endeudamiento externo acumulativo.

Para enfrentar exitosamente dicha problemática se necesita un apropiado modelo teórico. Desafortunadamente, ninguno de los dos modelos que orientan a las dos tendencias en pugna en la Argentina se adapta al caso. Por un lado, el esquema keynesiano ignora la posibilidad de problemas en el sector externo, ya que ha sido elaborado en base a una hipótesis simplificada de una economía cerrada. Por el otro lado, la teoría neoclásica postula que los desequilibrios externos siempre se resuelven mediante una adecuada acción del mercado. Por lo tanto, cuando se presentan en la práctica, se los interpreta como meros síntomas del desorden interno y excesivo intervencionismo estatal. No teniendo pautas conceptuales adecuadas que los guíen, los países se ven incapaces de adoptar políticas que pudieran contrarrestar esta problemática.¹⁰

¹⁰ El paradigma económico vigente reconoce dos tipos alternativos de limitación: la limitación por capacidad productiva en el modelo clásico, que rige cuando los recursos están utilizados a pleno, y la limitación por insuficiencia de la demanda en el modelo keynesiano, que rige cuando hay desempleo de los recursos. La posibilidad de una limitación ejercida por el sector externo es generalmente ignorada. Cuando se presenta en la práctica, la problemática resultante se analiza a la luz de algunos de los dos modelos teóricos mencionados, los que en estos casos tienen poco que ver con la realidad. La desorientación resultante se parece a la que existía antes de la revolución keynesiana frente a las grandes crisis en los países industriales. Las consecuencias de esta desorientación en las EPD se analizan en *Diamond* (1973). La descripción de una confusión similar que se repite ahora a nivel mundial a raíz de la crisis petrolera puede encontrarse en *Diamond* (1977). Las excepciones a esta tendencia de ignorar la limitación externa están dadas por la escuela de doble brecha, por muchos estructuralistas latinoamericanos y por algunos economistas individuales. Véase, por ejemplo, *Chenery y Strout, Taylor, Prebisch, Hirschman, Seers, Bacha y Malan y Furtado*. Véase también *Hicks*. Los antecedentes pueden verse en *Kalecki*.

La corriente popular y el sector externo

Hasta ahora el advenimiento de la corriente popular al poder en la Argentina coincidió siempre con una acumulación circunstancial de las reservas en el Banco Central debido a una coyuntura internacional favorable o a una recesión previa. La expansión económica que se operaba se alimentaba con estas reservas. Pero para poder seguir con ella, en cada caso había que actuar enérgicamente a fin de contrarrestar la tendencia de la estructura productiva al desequilibrio externo. En vez de ello, la corriente popular generalmente, mientras podía, ignoraba el problema e, incluso, frecuentemente contribuía a agravarlo. Así, a fin de mantener bajos los precios de los alimentos, solía atrasar el tipo de cambio —y con él los precios agropecuarios— frente al nivel de los costos internos. En consecuencia, la producción agropecuaria se desincentivaba, agravándose así el crónico atraso de las exportaciones agropecuarias frente a la producción industrial, que se operaría por el solo efecto del crecimiento desigual de ambos sectores. Tampoco recibían demasiado apoyo las exportaciones industriales, ya que, debido a una serie de equívocos ideológicos, la corriente popular ha tenido una fuerte propensión a creer en una antinomia entre la producción para el mercado interno y dichas exportaciones.

Por otra parte, la sustitución de importaciones se suele atrasar, no sólo por las dificultades propias, sino también por la ausencia de nuevas inversiones en los rubros básicos de la economía, originada en expectativas adversas de las empresas, en el desborde sindical, en los frecuentes controles de precios descapitalizantes y a menudo en una acción estatal dilatoria frente a los proyectos concretos de inversión.

Quando las reservas se agotan, la acción sobre el sector externo tiende a descansar en los controles, cuya misión sería asegurar el uso selectivo de divisas. Pero los mecanismos usados rara vez son eficientes, ya que, en vez de una cuidadosa selección de importaciones en función de su grado de esencialidad y del valor agregado que permiten generar en el país, se suelen aplicar cupos cuantitativos. Estos, en lugar de regular qué productos se importan, apuntan más bien a regular las cantidades importadas y digitar a las firmas que pueden importar, con la consecuente arbitrariedad y favoritismo.

Finalmente, en cuanto a la salida de capitales, se trata de restringirla mediante controles de cambio. Estos controles efectivamente contribuyen a frenar la salida de capitales contabilizados oficialmente. Pero la aparición del mercado paralelo crea fuertes incentivos para la sobrefacturación de importaciones y subfacturación de

exportaciones, desviando una parte de divisas a dicho circuito paralelo. Dada otra característica habitual de los regímenes populares, que fue el uso de tasas de interés reales negativas, estos capitales no contabilizados tienden a fugarse al exterior. De este modo, la brecha entre la cotización oficial del dólar y la paralela se mantiene alta y con ella los incentivos para la sobreproducción y subproducción, perpetuándose así el problema.

Más tarde o temprano los controles se agotan, el país queda al borde de una cesación de pagos externos y sobreviene el desabastecimiento. La capacidad productiva tiende a paralizarse debido a la incapacidad del país de pagar los insumos y bienes de capital esenciales importados. La paralización avanza hasta que la producción desciende al nivel del cuello de botella en el sector externo, poniéndose así de manifiesto la limitación externa a la que se hizo referencia anteriormente.

Planes de estabilización recesivos

Las crisis de la balanza de pagos provocan generalmente el advenimiento al poder de la corriente ortodoxa. Esta dispone de dos políticas aplicables a los países como la Argentina. La primera son los programas recesivos de estabilización, los que se suelen adoptar en respuesta a las crisis agudas de la balanza de pagos. Estos programas coinciden con los famosos planes de estabilización del FMI, pero no necesariamente involucran un acuerdo formal con esta institución.

El segundo tipo de políticas, que se adopta cuando los problemas de la balanza de pagos son menos agudos, frecuentemente como la segunda fase de los programas recesivos, son las políticas de endeudamiento externo acumulativo.

Los programas recesivos empiezan siempre con una brusca devaluación. De acuerdo con la teoría económica vigente, dicha devaluación debería estimular las exportaciones, desalentar las importaciones y de este modo restablecer el equilibrio externo.

Sin embargo, la teoría del funcionamiento de las devaluaciones se basa en las estructuras productivas de los países industriales, caracterizadas por una alta elasticidad-precio de las exportaciones e importaciones. Dado que en ellas el que exporta es el sector industrial, la devaluación, al hacer más competitiva una amplia gama de productos industriales potencialmente disponibles, provoca automáticamente el incremento de exportaciones de esos productos. Por otra parte, las importaciones en una gran proporción no son esen-

ciales para el funcionamiento de la economía y se efectúan por razones de precio. Por lo tanto, su encarecimiento en virtud de la devaluación lleva a una fuerte sustitución de importaciones por la producción nacional.

Pero en la Argentina y en otras EPD las importaciones y las exportaciones son muy inelásticas al precio, especialmente a corto plazo. En cuanto a las exportaciones industriales, el precio de los productos industriales está demasiado alejado del nivel internacional para que una devaluación los haga competitivos en el exterior. De modo que, salvo que la exportación industrial cuente con importantes incentivos diferenciales, no se puede esperar ningún aumento significativo por este lado. En materia de exportaciones agropecuarias, el aumento de producción necesario para incrementar la oferta nunca puede darse en forma instantánea. De modo que, por lo menos a corto plazo, dichas exportaciones responden poco al tipo de cambio.

Finalmente, las importaciones en su gran proporción o son esenciales o se efectúan en los rubros en los que su reemplazo por la producción nacional es difícil y complejo, ya sea por razones tecnológicas, de necesidad de adaptación de la producción nacional a nuevos tipos de insumos, de prestigio, de demoras en la entrega en el mercado interno, etc., etc. Por ello, el margen de sustitución que se logra con la devaluación no es elevado.

El equilibrio externo termina restableciéndose, pero más que todo por obra del efecto ingreso, similar al viejo efecto del patrón oro y diferente del efecto precio que presupone la teoría. La elevación del tipo de cambio provoca un aumento de costos de todos los productos importados que se propaga a los precios. También aumenta por arrastre el precio de muchas materias primas básicas producidas localmente, directamente competitivas con las importaciones. Por último, el aumento de precios que reciben en moneda nacional los exportadores de productos agropecuarios provoca, también por arrastre, aumentos similares en el mercado interno, lo que se traduce en el alza de precios de los alimentos.

De este modo, por tres caminos simultáneos aumentan fuertemente los costos y los precios internos. Caen los salarios reales y se produce una transferencia de ingresos a favor de los productores agropecuarios y de los exportadores tradicionales. Debido a las diferencias en la propensión al consumo, esta transferencia de por sí trae una significativa disminución de la demanda global.¹¹

¹¹ El análisis de este efecto en Argentina puede verse en Díaz Alejandro. Para un modelo general, formalizado matemáticamente, véase Taylor.

Pero, además de este primer mecanismo recesivo automático, aparece un segundo mecanismo deliberado, introducido por las autoridades monetarias, que se niegan a expandir la cantidad de dinero en circulación a la par del aumento de los costos y de los precios. La restricción monetaria que sobreviene hace subir las tasas de interés (bancarias o extrabancarias, según si el crédito bancario está regulado o no), reforzando así el primer efecto recesivo.¹²

La recesión que se desencadena hace bajar el consumo, la inversión y la producción. Descienden las importaciones de productos terminados, de los bienes de capital, de materias primas y de productos intermedios. Aparece el superávit de balanza comercial y el sector externo se equilibra gracias a la disminución del nivel de actividad.

Pero la restricción monetaria y la recesión, además de reconocer por objetivo la disminución del gasto de divisas, tienen otro propósito simultáneo. Uno de los efectos esperados de la devaluación es el estímulo a la producción agropecuaria. Este objetivo, que según se dijo no se puede alcanzar a corto plazo, podría lograrse a un plazo más largo. Pero, para ello, el agro tendría que preservar a través del tiempo las ventajas relativas conquistadas gracias a la devaluación. Esto es posible únicamente si los precios de los productos no comerciables internacionalmente y los salarios permanecen atrasados frente al tipo de cambio, y este propósito se logra solamente manteniendo la economía en recesión.

Finalmente, la restricción monetaria tiene un tercer objetivo simultáneo que es desalentar la fuga de capitales propios e incentivar una afluencia de capitales extranjeros, tema al que vamos a volver.

De este modo, el funcionamiento equilibrante de los paquetes del tipo FMI exige por tres motivos que se mantenga la iliquidez monetaria: como un mecanismo recesivo necesario para reducir la producción y con ella las importaciones; como un mecanismo recesivo necesario para mantener el adelanto del tipo de cambio y de los precios agropecuarios frente a los demás precios internos y salarios y, finalmente, como un mecanismo de atracción de los capitales del exterior. El descenso resultante de la producción a nivel del cuello de botella en el sector externo, provocado por esa disminución deliberada de la demanda, constituye la manera indirecta mediante la cual se manifiesta la limitación externa durante las gestiones económicas ortodoxas.¹³

¹² Para un análisis de este segundo efecto recesivo véase Sidrausky. Para un modelo que contiene ambos efectos recesivos —el redistributivo y el monetario— puede verse Porto.

¹³ Los antecedentes pueden verse en Eshag y Thorp.

Inflación cambiaria

(Inf. estructural)

En la vida real la evolución de los planes de estabilización recesivos no responde al esquema del FMI. Según vimos, la devaluación eleva sustancialmente los costos y precios, o sea crea un fuerte impacto inflacionario inicial. La brusca reducción de los salarios reales y de los precios relativos de los productos no comerciables internacionalmente que se opera enfrenta una gran resistencia social. Los sectores afectados —la industria y los asalariados— presionan por la reconquista de su participación en el ingreso y, aun en medio de una recesión, siempre logran recuperar, aunque sea parcialmente, sus precios y salarios reales, realimentando así el impacto inflacionario inicial. Simultáneamente, se acumulan presiones en contra de la recesión, tanto las provenientes de distintos sectores productivos, como las originadas en el seno del mismo gobierno, generalmente en el Ministerio de Trabajo, Acción Social, o en la Presidencia. Finalmente, la recesión se hace difícil de mantener por razones puramente instrumentales, a raíz del inevitable incremento del déficit del presupuesto.

Es conocida la obsesiva insistencia del FMI y de los círculos ortodoxos locales en eliminar el déficit del presupuesto financiado con la emisión monetaria durante la vigencia de los programas recesivos. Independientemente de las racionalizaciones que se esgrimen, el verdadero motivo es el temor al efecto reactivante de una emisión, que anularía los mecanismos recesivos necesarios para equilibrar el sector externo.

Sin embargo, uno de los efectos principales de la caída de las actividades y de la iliquidez es un brusco descenso de la capacidad contributiva del país, que reduce las recaudaciones estatales. Además, dado que las recaudaciones se hacen siempre a precios del período anterior y los gastos a precios corrientes, las primeras se atrasan adicionalmente frente a los segundos a causa del brusco aumento de costos y precios operado a raíz de la devaluación. Es así que, a pesar de que los gobiernos generalmente hacen lo posible para bajar los gastos fiscales, el déficit del presupuesto siempre crece debido a que la caída de los ingresos estatales es mayor que la reducción de los gastos. Tarde o temprano se hace inevitable recurrir a la emisión monetaria. Sobreviene el temido efecto reactivante y los salarios empiezan a subir. La espiral inflacionaria, desatada por la devaluación, tiende a cerrarse y el agro pierde las ventajas conquistadas.

Para restituir los mecanismos recesivos, equilibrantes del sector externo, el gobierno tiene que volver a devaluar. Pero cuando lo

hace, inicia una nueva espiral, desatándose de este modo un tipo especial de inflación, característico de las EPD y diferente de las inflaciones tradicionales, originadas en el exceso de la demanda. Este fenómeno, al que denomino inflación cambiaria, pertenece a la familia de inflaciones estructurales o inflaciones "cuello de botella" y no proviene de un exceso de la demanda global con respecto a la oferta global. Su origen es el desbalance específico entre la demanda de divisas y su oferta estrangulada, que hace subir el precio de las divisas escasas o, lo que es lo mismo, obliga a una devaluación. Las características de esta inflación cambiaria son el alza de los precios internos, simultánea con la caída de los salarios reales, con la iliquidez y con la disminución del nivel de actividades. También coincide con el déficit del presupuesto, pero a diferencia de lo que sucede en la inflación de demanda, éste no es el causante de la inflación sino un fenómeno inducido —o por lo menos muy agravado— por ella a causa de la reducción de los ingresos estatales.

En general, la inflación en la Argentina tuvo distintas causas y motores a través del tiempo. Pero sus brotes más virulentos provinieron precisamente de las tentativas de subsanar los desequilibrios del sector externo mediante fuertes devaluaciones y mediante las consecuentes transferencias intersectoriales de ingresos. Este procedimiento, al ser resistido por los sectores rezagados, desencadena siempre largos períodos de lucha pendular por los ingresos, dando lugar a fenómenos inflacionarios muy violentos y muy difíciles de reprimir. Las inflaciones más virulentas en la Argentina se han desencadenado en 1959, en 1962, en 1971/72, en 1975 y en 1981, en todos los casos después de muy fuertes devaluaciones, provocadas por las crisis de la balanza de pagos.¹⁴

¹⁴ Las ideas profundamente arraigadas en el paradigma económico tradicional con respecto a la capacidad del mercado de eliminar los estrangulamientos de oferta mediante cambios de precios relativos impiden aceptar como el punto de partida en el razonamiento la existencia de dichos estrangulamientos. Por ello, bloquean la comprensión de las inflaciones estructurales originadas en ellos. Pero la dificultad se hace mucho mayor todavía tratándose del caso específico de la inflación cambiaria que se origina a raíz del desequilibrio entre la demanda global y la oferta estrangulada de divisas. Cuando se produce este desequilibrio, un nivel de demanda perfectamente adecuado a la capacidad productiva instalada se hace excesivo con respecto a la provisión limitada de divisas, dando lugar al aumento del precio de estas últimas que se propaga a los demás precios. A pesar de constituir un fenómeno repetitivo en las EPD y desde hace unos años también en los países industriales, estas inflaciones muy pocas veces se reconocen como tales. Referencias más o menos elaboradas al fenómeno pueden encontrarse en *Prebisch, Díaz Alejandro, Seers* y, más recientemente y muy explícitamente en *Hicks*. Para un análisis detallado véase *Diamond* (1971, 1973 y 1977).

En resumen, la dificultad principal que enfrentan a más largo plazo los programas estabilizadores recesivos es que entran en conflicto con una distribución de ingresos aceptable para la sociedad. La presión de los sectores rezagados y la virtual imposibilidad de evitar una expansión monetaria impiden preservar la configuración buscada de precios relativos. A medida que los gobiernos tratan de restituir dicha configuración mediante nuevas devaluaciones, el resultado es una aceleración cada vez mayor de la inflación cambiaria. Es por ello que en la práctica, apenas la mejora de la situación de divisas, operada gracias a los mecanismos recesivos, lo permite, los gobiernos terminan desistiendo de sus programas recesivos primitivos y vuelven a retrasar nuevamente el ritmo de las devaluaciones con respecto a los precios internos. De este modo producen una paulatina retransferencia de ingresos desde el sector agropecuario a los sectores urbanos y en particular al sector asalariado y la economía se vuelve a reactivar.

Pero, a medida que se produce esta reactivación, las importaciones vuelven a crecer. A su vez, el retraso de las devaluaciones frente a la inflación hace que el agro vaya perdiendo las ventajas de precio que había obtenido en virtud de la devaluación inicial. Desaparecen así dos de los tres mecanismos que contribuían a equilibrar el sector externo durante el programa recesivo. El único mecanismo equilibrante que queda es el endeudamiento externo. De este modo, los programas de estabilización recesivos desembocan en su segunda fase, que es la del endeudamiento externo acumulativo (siempre y cuando no haya retornado mientras tanto al poder la corriente popular).

El endeudamiento externo acumulativo

Una característica común a todas las EPD es la búsqueda permanente de inversiones y préstamos financieros en el exterior. Contrariamente a lo que se suele creer, la importancia de estos aportes no reside en la necesidad de complementar el ahorro nacional con el ahorro externo sino en el hecho de que, al ingresar al país en divisas, permiten solucionar el desequilibrio externo.¹⁵

¹⁵ Aquí, nuevamente, el postulado del equilibrio externo automático del paradigma vigente borra la diferencia esencial entre los capitales extranjeros en su rol de divisas y los capitales extranjeros en su rol de proveedores de ahorro. Se crea así una gran dificultad para visualizar la inconvertibilidad del ahorro nacional en divisas que aparece en los países con problemas de balanza de pagos. En consecuencia, tampoco se visualiza la imposibilidad del repago

Sin embargo, este recurso nunca constituye una solución sino, a lo sumo, un parche que permite paliar momentáneamente el problema a costa de agravarlo. Los préstamos (o las inversiones) ingresan en divisas. Por lo tanto, las amortizaciones y los intereses (o los dividendos) también deben ser pagados en divisas. Si estos aportes extranjeros se invirtieran en una nueva capacidad exportadora o se canalizaran hacia los rubros sustitutos, harían que el país aumente su disponibilidad de divisas. En estos casos serían auto-amortizables. Pero el destino más frecuente de los aportes extranjeros es proveer un respiro en el sector externo que permita evitar una recesión y haga posible que siga el crecimiento de la producción para el mercado interno. A medida que logran su objetivo, aumenta aún más el consumo de divisas. Se agrega, además, el pago de los intereses por los nuevos préstamos, incrementando así por dos motivos simultáneos el déficit externo inicial.

Para mantener el equilibrio en el mercado cambiario es necesario 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 ínterin, es necesario que se vaya incrementando en forma continua el volumen de nuevos créditos e inversiones que ingresan. Se genera así un proceso de endeudamiento acumulativo que tarde o temprano tiene que desembocar en una nueva crisis de la balanza de pagos, más grave que la que se pretendió evitar. Este proceso adquiere un carácter particularmente explosivo debido a los mecanismos que se ponen en marcha para estimular los ingresos de los capitales externos.

El endeudamiento externo puede producirse directamente a través del gobierno, o a través de los préstamos que toman las empresas. En este último caso las divisas que ingresan al país se negocian en el mercado cambiario, siendo compradas por aquellos que necesitan solventar sus operaciones con el exterior. De este modo los préstamos terminan siendo usados indirectamente por los gobiernos para financiar las importaciones y las demás erogaciones en divisas del país.

Este procedimiento de usar a las empresas privadas y estatales como "conseguidoras" de divisas es utilizado por todos los equipos ortodoxos. Dichos equipos restringen siempre la cantidad de dinero en circulación y de los créditos, elevando así las tasas de interés

de la deuda y de sus servicios a causa de esta inconvertibilidad. El resultado es un manejo altamente imprudente e irresponsable del endeudamiento externo. Los antecedentes de la confusión pueden verse en el famoso artículo de Keynes sobre las transferencias alemanas. Véase Keynes. Para el análisis del problema en las EPD véase Diamand (1970 ó 1973).

internas. El objetivo es crear ventajas a favor del endeudamiento en el exterior y lograr la afluencia de divisas a través de las empresas privadas o estatales.

Dado que la aparición de altas tasas reales de interés tiene un efecto recesivo, el procedimiento coincide perfectamente con la primera fase de los programas de estabilización en la que, según vimos, la recesión era deseada y necesaria también como reductora de importaciones y como freno a la recuperación salarial.

Pero a medida que los equipos ortodoxos, cediendo a las presiones políticas o por el efecto de la emisión monetaria que no pueden evitar, entran en la segunda fase de sus programas estabilizadores, las tasas de interés descienden, con lo cual aparentemente desaparecerían los incentivos para la atracción de capitales del exterior. De este modo, de los tres efectos equilibrantes del sector externo presentes en la primera fase —caída de importaciones originada en la recesión, adelanto de los precios agropecuarios y la atracción de capitales— aparentemente no quedaría ninguno. El problema queda superado momentáneamente gracias al atraso cambiario.

El atraso cambiario

Hay que tener presente que lo que determina los incentivos para endeudarse en el exterior no son exactamente las altas tasas reales de interés, medidas como la diferencia entre las tasas nominales y la inflación. Lo que importa es la diferencia entre las tasas nominales por un lado y por el otro las tasas de interés en dólares en el exterior más la tasa de devaluación. Basta seguir, pues, retrasando el ritmo de devaluaciones respecto a la inflación para que los incentivos a la toma de préstamos en el exterior aumenten. El procedimiento coincide con el paulatino retraso del tipo de cambio, que se había adelantado en la fase recesiva de los programas de estabilización, y que ahora se vuelve a retrasar como una parte de la estrategia antinflacionaria y reactivante. Mientras dure este proceso de atraso cambiario, persiste un fuerte incentivo para la entrada de capitales del exterior, compatible con tasas reales de interés bajas y, por lo tanto, con un efecto recesivo reducido.

El atraso cambiario provee así, aparentemente, un remedio ideal. Al crear altísimos rendimientos para los aportes extranjeros, induce su ingreso masivo al país. Aumentan bruscamente las reservas en el Banco Central. El salario real se recupera y el nivel de actividad crece. Aparece una sensación general de bienestar. Todo esto con la única condición de que el tipo de cambio siga atrasándose cada vez más.

10 (-)
Pero este progresivo atraso tiene un alto costo económico, ya que desestimula las exportaciones e incentiva las importaciones, agravando el déficit externo de base, que es necesario compensar.

Otra característica habitual de esta etapa del ciclo son las políticas "eficientistas". Según se ha visto antes, la decisión de industrializar el país, tomada hace varias décadas en la Argentina, nunca fue asumida totalmente por la sociedad y menos todavía por la corriente ortodoxa. Es así que las políticas de esta última se ven muy influidas por el estereotipo de ineficiencia industrial y por la convicción de que esta ineficiencia se supera con una mayor competencia internacional. Es por ello que la abundancia momentánea de divisas siempre abre puertas a las medidas deliberadas de reducción de protección y de disminución de incentivos diferenciales que pudieran regir para las exportaciones industriales. Este "eficientismo" hace que aumenten aún más las importaciones y se reduzcan las exportaciones no tradicionales, sumándose sus efectos a los del atraso cambiario. O sea, el país aumenta deliberadamente su desequilibrio externo y su endeudamiento en aras de un pretendido aumento de la eficiencia industrial.¹⁶

Los procesos de atraso cambiario, una vez iniciados, resultan muy difíciles de cortar. Cuanto más duran, mayor es el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Pero cuanto mayor es este déficit, tanto mayor es la necesidad de nuevos capitales para compensarlo. Por ello también es mayor la necesidad de no quebrar las pautas del atraso cambiario que hacen posible la afluencia de estos capitales.

El proceso se vuelve así muy inestable. La continuidad de afluencia de los préstamos depende de la confianza de los prestamistas del exterior en la capacidad del país de pagarlos. A su vez, para que esta capacidad se pueda mantener es necesaria la afluencia cada vez mayor de estos préstamos.

En las etapas finales paulatinamente surge la conciencia de que el endeudamiento alguna vez tiene que explotar. Por ello, una creciente cantidad de empresas y personas del sector privado, en previsión de una inevitable devaluación futura, comienza a mandar fondos al exterior. Como esta fuga de capitales también debe ser compensada, es necesario endeudar al país aún más. Aumenta así la presión sobre los "conseguidores", en esta etapa fundamentalmente

¹⁶ En los ciclos de endeudamiento acumulativo ocurridos en años recientes en el Cono Sur y respaldados a nivel teórico por el enfoque monetario de la balanza de pagos, ese dismantelamiento de la protección en aras de una mayor eficiencia adquiere un segundo significado, ya que se convierte en un presunto mecanismo de estabilización de precios. Dicho mecanismo resulta necesario para que el esquema cierre a nivel teórico —aunque nuevamente sin ninguna relación con lo que pasa en la realidad—. Véase *Diamond* (1980) y *Foxley*.

sobre las empresas del sector público, para que capten más divisas en el exterior. Surge la desconfianza. Una parte de los créditos a corto plazo, permanentemente renovables, se deja de renovar. El Banco Central se ve forzado a empezar a vender sus reservas. La desconfianza aumenta, el ritmo de renovaciones baja aún más y la fuga de capitales se acelera. Finalmente, el proceso culmina en una corrida sobre el mercado cambiario, la que puede sumir en pocos días a un país aparentemente próspero en una profunda crisis. El gobierno se ve forzado a una nueva y brusca devaluación. No queda otro remedio que emprender un nuevo programa recesivo de estabilización y todo el proceso se repite, pero con un nivel de endeudamiento externo más alto, la necesidad de un programa recesivo más drástico y una caída de producción más pronunciada.

El péndulo y los círculos viciosos

Según vimos, existe un cierto paralelismo entre las gestiones de la corriente popular y las gestiones ortodoxas. Las primeras descuidan las inversiones y el sector externo y duran mientras aguanten las reservas. Las segundas se inician generalmente cuando no hay reservas y el país está al borde de una cesación de pagos. A corto plazo reconstituyen estas reservas a costa de una recesión y gracias a la afluencia de nuevos créditos. Pero, a más largo plazo, su política del sector externo fracasa porque su modo de incentivar la provisión genuina de divisas se hace incompatible tanto con la reactivación como con el nivel mínimo de los salarios reales a los que obliga una economía reactivada. Finalmente, como única fuente de financiamiento quedan los préstamos y las inversiones externas y la expansión y el crecimiento resisten lo que resista la capacidad de endeudamiento externo del país.

El panorama no parece ser muy alentador. Las políticas de altos ingresos populares y de alto nivel de actividad finalmente se estrellan contra el sector externo. En cambio, las políticas que apuntan a reforzar el sector externo lo hacen reduciendo los salarios reales y la demanda, lo que también lleva a la recesión e impide el crecimiento.

Se ve así que el péndulo argentino efectivamente tiene causas mucho más profundas que el llamado empate político. Los ciclos de expansión-recesión obedecen siempre a un problema no resuelto de la balanza de pagos que por una vía u otra —según sea la tendencia gobernante— aflora como un resultado inherente a la política que se aplica.

Lo peor es que este proceso pendular no es estático, sino que está asociado por lo menos con tres tipos de círculos viciosos que a largo plazo deterioran cada vez más la situación.

El primero de ellos es el círculo vicioso de la deuda externa, la que crece en forma sostenida a través de los años. Así entre 1959 y 1982 la deuda externa creció de 500 millones a casi 40.000 millones de dólares en términos nominales, lo que equivale aproximadamente al crecimiento desde 1.800 millones a 23.000 millones en dólares constantes de 1975. Al mismo tiempo crecen los intereses a pagar, con lo cual el desequilibrio externo de base, con el que se deben enfrentar los sucesivos equipos económicos, se hace cada vez mayor. Esto a su vez impulsa a un nuevo endeudamiento externo, cada vez más acelerado.

El segundo círculo vicioso está dado por el carácter conflictivo del desarrollo. Las continuas tentativas de resolver los problemas del sector externo a través de masivas transferencias de ingresos provocan reacciones defensivas sectoriales cada vez más violentas y llevan a tasas de inflación cada vez más altas, las que de por sí se convierten posteriormente en causas autónomas de caos y desorden económico.

El tercer círculo vicioso se opera en materia de eficiencia. Se dijo que la productividad o la eficiencia industrial dependen fundamentalmente del grado de desarrollo del país. Con varias décadas de un desarrollo sostenido la diferencia inicial de productividades entre el agro y la industria ya podría haber desaparecido o haberse atenuado mucho. Pero a raíz del desarrollo errático, o sea, a raíz de las recesiones, de las crisis e incluso de la destrucción deliberada de las industrias durante los episodios "eficientistas", en vez de una marcha sostenida, se avanza tres pasos hacia adelante para retroceder dos. De este modo, en cuarenta o cincuenta años se avanza lo que se debía haber avanzado en diez o quince. El problema de diferencia de productividades sectoriales y de altos precios internacionales de la industria no se soluciona. El interrogante de los sectores antindustriales (¿cuánto tiempo más vamos a apoyar a la industria sosteniéndola artificialmente?) se ve convalidado. Las medidas antindustriales encuentran un mayor justificativo y así sucesivamente, cayendo en otro círculo vicioso aparentemente sin salida.

La situación actual y las perspectivas

La que más contribuye al avance de todos estos círculos viciosos es la ortodoxia. Es muy ilustrativa en este sentido la última etapa de endeudamiento acumulativo de 1978/81, que sobrevino como la

segunda fase del programa de estabilización recesivo 1976/78. Las pautas seguidas fueron conceptualmente iguales a las de los períodos similares anteriores, pero con una intensidad y un efecto destructivo nunca visto antes. En ninguna oportunidad anterior se había llegado a un dismantelamiento semejante de los mecanismos de protección y de incentivación de exportaciones no tradicionales; a un atraso cambiario tan pronunciado y a un efecto destructivo tan generalizado sobre la actividad productiva interna. En suma, nunca antes el fanatismo ortodoxo había llegado a tales extremos.¹⁷

Las razones de esta virulencia fueron varias. La primera ha sido una fuerte concentración del poder político, que permitió que un gobierno autoritario impusiera una concepción particularmente fanatizada de la economía a una sociedad prácticamente indefensa. La segunda fue la gran abundancia de fondos fácilmente prestables en el mercado financiero internacional, provenientes de los superávits petroleros, que facilitaban e impulsaban a un endeudamiento prácticamente sin límites. La tercera fue el auge internacional de ideologías monetaristas y librecambistas que reforzó a la ortodoxia local, curiosamente coincidente con la imperiosa necesidad de los grandes países industriales de desplazar a los demás sus déficit comerciales originados directa o indirectamente en la crisis petrolera, y al mismo tiempo de reciclar los fondos petroleros depositados en su banca.¹⁸

El primer saldo del período fue un crecimiento sin precedentes de la deuda externa, la que evolucionó de unos 10.000 millones de dólares en 1976 a casi 40.000 millones de dólares en 1982, esta última cifra equivalente a unos 5 años de exportaciones (en término de dólares constantes de 1975, la deuda evolucionó de alrededor de 9.000 millones en 1976 a 23.500 millones en 1982).

Cabe recalcar que, a diferencia del Brasil, que incurrió en un gran endeudamiento externo debido a la carga de importaciones petroleras y al déficit externo provocado por su alta tasa de crecimiento, o a diferencia de México, que también se endeudó por el exceso de inversiones, la Argentina casi no importa petróleo y hasta el final del período contó con términos de intercambio a su favor. Su endeudamiento tampoco fue para crecer, porque la producción del país

¹⁷ Para una investigación exhaustiva del atraso cambiario en el que se incurrió, véase *Llach*.

¹⁸ El aparentemente nuevo enfoque monetario de la balanza de pagos no es más que una elegante racionalización de la fase II de los programas de estabilización que en la práctica se aplican desde hace décadas (así, el período 1978/81 en Argentina guarda una gran similitud conceptual con el período 1960/62). Para las razones del fracaso del enfoque monetario véase *Foxley, Schydlovsky* (1979) y *Diamond* (1980).

retrocedió, y en particular la producción industrial. La Argentina se endeudó más que todo para compensar con las divisas prestadas el crecimiento de importaciones y la caída de exportaciones provocadas por la política "eficientista" que implementó.¹⁹

En cuanto a la inflación, una de las racionalizaciones fundamentales de la acción gubernamental durante el período fue hecha en términos de la lucha antinflacionaria. Sin embargo, como resultado de la explosión posterior del ciclo de endeudamiento y de la consecuente cadena de devaluaciones, la escalada inflacionaria se aceleró nuevamente en forma violenta (del 81,9 % al 146,3 % anual).

Finalmente, en materia de aumento de eficiencia, que constituía otra de las racionalizaciones gubernamentales, el resultado no podría ser más desastroso. El creciente reemplazo de la producción nacional por las importaciones restringió aún más el mercado para la industria nacional. El peso de los gastos fijos en las empresas aumentó. La inestabilidad de las reglas de juego se acentuó. La posibilidad de planear por anticipado desapareció. Las inversiones reproductivas se terminaron de desalentar. Una gran parte de la capacidad sustitutiva del país ha quedado destruida. Bajó el grado de integración industrial que se había alcanzado. Se levantaron líneas de producción. Se desmantelaron laboratorios de investigación y la creación tecnológica local murió. Las pocas exportaciones de manufacturas iniciadas después de un laborioso esfuerzo de conquista de nuevos mercados en virtud de los incentivos que se habían creado se abandonaron. Los mercados externos para nuestras exportaciones no tradicionales en gran medida se han perdido.

Las empresas industriales, sometidas a una presión crecientemente insostenible de la competencia internacional, fueron acumulando pérdidas cada vez mayores. Para cubrirlas, tuvieron que endeudarse en forma creciente. Las que lo hicieron en moneda nacional sufrieron el impacto de los oscilantes y, en últimas etapas, altísimos intereses positivos reales que las fueron descapitalizando cada vez más. Las que se endeudaron en divisas, sufrieron el impacto descapitalizante de las múltiples devaluaciones con las que culminó el ciclo. El resultado fue un tremendo deterioro patrimonial de las empresas y la desaparición de muchas de ellas.

En suma, la eficiencia industrial, que siempre depende del grado de aprovechamiento de la capacidad productiva, del tamaño del mercado, del ritmo de incorporación de la tecnología y de las inversiones, cayó fuertemente y una gran parte de maquinarias de equipos instalados quedó convertida en chatarra.

¹⁹ El PBI de 1982 descendió casi a los niveles de 1973 en cifras globales, mientras que el PBI *per capita* bajó alrededor del 12 % con respecto al mismo año.

En cuanto a las perspectivas futuras, una extrapolación de todo lo sucedido hasta ahora daría la impresión de que la Argentina está condenada a repetir el mismo ciclo de expansión-recesión, endeudándose cada vez más en el proceso y creciendo muy poco y por impulsos. Sin embargo, si no cambia drásticamente la actitud de la sociedad frente a su problemática económica, incluso este pronóstico poco favorable resultará excesivamente optimista. Sucede que el cambio de la situación mundial y la inusitada intensidad del último ciclo de endeudamiento introdujeron cambios cuantitativos en la situación que ni siquiera permiten que continúe el acostumbrado péndulo.

En efecto, por primera vez en la historia, está por asumir el poder la corriente popular sin que existan reservas de divisas y, además, con más de la mitad de las exportaciones comprometida para el pago de los intereses de la deuda. Esto significa que el gobierno popular esta vez carecerá del margen de maniobra inicial con el que siempre contó.

Por otra parte, a raíz de la crisis de todo el sistema financiero internacional, a los países endeudados como la Argentina se les hace casi imposible conseguir créditos nuevos. Esto hace que la ortodoxia también carezca actualmente de su margen acostumbrado, debido a la incapacidad del país de profundizar el endeudamiento.

Pero esto significa que, por el momento, el péndulo se acabó. Trabada la política expansiva popular por la falta de reservas y la política expansiva ortodoxa por la imposibilidad de endeudamiento ulterior, quedan únicamente dos alternativas. O la Argentina queda condenada a una permanente recesión, con consecuencias sociales y políticas que pueden llegar a límites imprevisibles, o aprenderá finalmente a superar la restricción externa que limita el crecimiento de su economía.

En el caso de la Argentina en particular, por la situación privilegiada del país, no hacen falta para ello remedios milagrosos. Basta desprenderse de los prejuicios que surgen al aplicar a la propia realidad las ideas basadas en otros tiempos y en otros países. Lo único que hace falta es tomar conciencia de que prácticamente todos los problemas graves de la economía argentina son una consecuencia directa o indirecta del estrangulamiento externo, darle una merecida importancia al fenómeno y movilizar un adecuado esfuerzo social para superarlo mediante una estrategia múltiple de generación y de ahorro de divisas²⁰.

Por supuesto que la tarea no se agota allí. Superada la restricción externa es necesario reactivar la economía, detener el proceso

²⁰ Véase Schydrowsky (1979).

inflacionario mediante una apropiada política de ingresos, combatir el déficit fiscal, propulsar el crecimiento a largo plazo, promover una política industrial tendiente al progresivo aumento de la eficiencia, etc., etc. La diferencia consiste en que estos objetivos, hasta ahora inalcanzables debido a la restricción externa, se volverán posibles.

La acción sobre el sector externo debe descansar en por lo menos cuatro cursos principales de acción: movilización de las exportaciones industriales; estímulos a la producción y exportación agropecuaria; una política de selectividad de importaciones y de estímulo a la sustitución; finalmente, el manejo racional de los capitales externos y del sistema financiero interno. Dejando de lado el viejo vicio de debatir eternamente los méritos alternativos de diferentes estrategias para no adoptar ninguna, es necesario adoptar todas ellas a la vez y en forma muy intensa.

Aunque en algunos casos el costo en términos de otras variables económicas puede parecer elevado, hay que tener en cuenta que, una vez eliminadas las importaciones prescindibles, el coeficiente marginal de importaciones en la Argentina no pasa mucho del 10 %. Esto significa que cada uno de los dólares ganados o ahorrados permite poner en funcionamiento cerca de diez dólares de producción interna. O sea, el costo necesario para obtener cada dólar adicional de exportaciones o de sustitución debe ser comparado siempre con el costo alternativo que significaría perder la producción interna de cerca de 10 dólares.

Movilización de las exportaciones industriales

Las dificultades en materia de exportaciones industriales se originan en altos precios del sector industrial en dólares, los que se generan, por un lado, debido a una menor productividad relativa del sector industrial frente al sector agropecuario y, por el otro —y eso es de importancia fundamental— debido a que el tipo de cambio está basado en la paridad agropecuaria. Para reflejar la paridad industrial se implementan derechos o aranceles de importación, los que, junto con el tipo de cambio base funcionan como un régimen de cambios múltiples de hecho. Pero el grave defecto de estos pseudocambios consiste en que la estructura que forman funciona solamente para las importaciones, mientras que para las exportaciones industriales sigue vigente el tipo de 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 impor-

tores muy superiores al nominal, se exporten en base a un tipo de cambio primario que no les corresponde, lo que obviamente resulta imposible. Esta asimetría cambiaria es causante de la falta de exportaciones industriales e inicia la cadena de acontecimientos que culmina con las crisis y el estancamiento argentino.

Sin embargo, la elección de fijar el tipo de cambio nominal en base al sector más productivo, 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 —salvo una deliberada protección con claras connotaciones de excepcionalidad— 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 cumplimiento del principio de ventajas comparativas.

Dado que el desarrollo industrial de los países como la Argentina significa el abandono deliberado de ventajas comparativas y la promoción del crecimiento de un 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.

Es este contrasentido —y no la industrialización como tal— el que lleva al llamado callejón de la política sustitutiva, caracterizado por la imposibilidad de autofinanciar el desarrollo en divisas y por las periódicas crisis de la balanza de pagos²¹.

De este modo, 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 des-industrialización.

Para hacer viable el desarrollo industrial, hay que otorgar a las exportaciones industriales, de servicios, y también al agro regional extrapampeano, tipos de cambio exportadores que guarden una relación razonable con los cambios importadores en estos rubros.

La forma más directa de lograrlo es mantener el tipo de cambio nominal en un nivel más alto que el que exige la producción agropecuaria, reducir correspondientemente los derechos de importación y retornar al tipo de cambio "pampeano" mediante apropiados derechos a la exportación tradicional. La segunda variante es reconstruir un sistema de cambios exportadores múltiples mediante apropiados

²¹ Para el análisis del sistema cambiario véase *Diamond* (1972 y 1973).

reembolsos fiscales. La tercera variante puede estar dada por un sistema de *draw-back* generalizado, que compense la sobreelevación interna de los precios de las materias primas y bienes intermedios—incluso cuando estos son de origen local.²²

Cada uno de estos procedimientos tiene ciertas ventajas y desventajas políticas internas, económicas y de vulnerabilidad a la acusación de *dumping* de parte de los países importadores. Pero lo importante es la concepción de la necesidad de los cambios diferenciales, cualquiera sea el detalle final de las medidas.

La diferencia con los esquemas que ya existieron en el país reside en la intensidad y en la continuidad de los incentivos. La incentivación no debe otorgarse en forma reticente, sino como un deliberado plan promocional que reconozca el desequilibrio de nuestra estructura productiva, la necesidad de compensarlo y la importancia de superar la restricción externa. Los reintegros o los derechos de exportación no deben ser transitorios sino permanentes, por lo menos a mediano plazo.

Suele objetarse que la posibilidad de promover exportaciones industriales está limitada por los recursos fiscales. Pero el gasto fiscal necesario para conseguir un dólar adicional es mucho menor que la caída de la recaudación fiscal por efecto de la recesión que se opera cuando falta este dólar. O sea, no se trata de un gasto fiscal, sino de una inversión fiscal que lleva a la expansión de la economía rentable incluso en términos puramente fiscales.²³

Conviene especificar dos requisitos importantes de una eficiente promoción. La primera es condicionarla a la obtención de una ganancia neta razonable en términos de divisas por cada peso invertido. O sea la promoción se debería dimensionar en relación con el valor agregado nacional que se exporta. La segunda es evitar que una incentivación exagerada otorgue precios de exportación superiores a los del mercado interno y eleve por arrastre estos últimos.

Incentivos a la producción y a la exportación agropecuaria

El segundo curso de acción debe ser la expansión de la producción agropecuaria tradicional. La producción agropecuaria funciona en base a costos crecientes: la primera tonelada de trigo por hectárea goza de todas las ventajas naturales de la tierra pampeana fértil y de buen clima y tiene un costo muy bajo. Pero, si se quiere pro-

²² Véase Schydlovsky (1966), Diamand (1973) y C.A.R.T.A.

²³ Para el efecto fiscal véase Schydlovsky (1967 y 1971).

ducir dos toneladas por hectárea, la segunda requiere inversiones, cuidados especiales, fertilizantes y una administración más intensa. En suma, tiene costos mucho mayores. Lo mismo se repite en el caso de la primera tonelada de trigo proveniente de tierras marginales. Para posibilitar el aumento de la producción, la retribución tiene que aumentar a una magnitud suficiente para compensar este mayor costo de la segunda tonelada pampeana o de la primera tonelada marginal.

Sin embargo, cuando esta retribución se otorga aumentando lisa y llanamente los precios agropecuarios, junto con los incentivos económicamente necesarios, se otorga también, y gratuitamente, una mayor retribución a la primera tonelada pampeana, cuyos costos de producción no habían aumentado.

El aumento global de los precios tiene así dos efectos: darle un incentivo mayor y económicamente necesario a la producción adicional y efectuar una transferencia gratuita de ingresos al productor, por vía del aumento de precio, correspondiente a la producción que ya se hacía de antes. Es este segundo efecto el que reduce los salarios reales y otros ingresos urbanos y trae una reacción que a breve plazo termina anulando los estímulos realmente necesarios. El desafío consiste en diseñar un sistema que separe los dos efectos, premiando la segunda tonelada pampeana y la primera tonelada marginal, sin premiar gratuitamente la primera tonelada pampeana.

Esta separación se logra combinando un aumento sustancial de precios con un impuesto, también sustancial, a la tierra, que reemplace todos los demás impuestos al agro, incluido el que grava las ganancias. Supongamos que la producción extensiva normal de una hectárea pampeana es una tonelada de trigo que hoy cuesta cien pesos. Devaluando el dólar "pampeano" (o bajando los derechos de exportación si estos existen), este precio se elevaría, digamos, a ciento cincuenta pesos. Pero simultáneamente se establecería un impuesto sobre la tierra pampeana de cincuenta pesos por hectárea. La primera tonelada de trigo obtendría entonces un ingreso neto de ciento cincuenta menos cincuenta, o sea, seguiría con los mismos cien pesos de antes. Pero, en cambio, la segunda pasaría a rendir ciento cincuenta pesos netos, ya que el impuesto habría sido ya pagado por la primera tonelada. Algo similar sucedería con la primera tonelada marginal, ya que las tierras marginales, de acuerdo con su menor potencial productivo, en vez de pagar un impuesto de cincuenta pagarían veinte o diez pesos.

De modo que la primera parte del esquema tendría por objeto evitar que los aumentos de los precios agropecuarios implicasen una transferencia gratuita de ingresos al agro. La segunda consistiría en evitar que estos aumentos implicaran la caída de los ingresos popu-

lares. Para ello se usaría el aumento de recaudación obtenido gracias al nuevo impuesto. Una vía sería desgravar en compensación productos elaborados y servicios de mayor consumo para bajar así su precio, llegando incluso a subsidiarlos. Otra sería subsidiar las cajas de previsión social, bajando los aportes de los asalariados. En la práctica, probablemente convendría hacer una mezcla de las estrategias. De este modo, a pesar del aumento de precios de los alimentos, se evitaría la caída del poder adquisitivo de los salarios.

Resumiendo, mediante una mezcla juiciosa de un impuesto sobre la tierra y de mayores precios agropecuarios se pueden lograr incentivos mucho mayores para los aumentos de producción sin provocar transferencias masivas de ingresos, haciendo así que sean soportables para el resto de la sociedad y compatibles con el desarrollo conjunto de la economía, beneficiando incluso al sector agropecuario.

La reforma también tendría una función simétrica de desincentivar el mantenimiento de tierras ociosas o subexplotadas. Sin embargo, este aspecto punitivo del esquema sería mucho menos importante que su efecto incentivante.

Todo el esquema tendría un importante efecto adicional de modificar los precios relativos. Los precios agropecuarios subirían en relación a los industriales y el dólar se colocaría más cerca de la paridad del sector industrial. El desequilibrio de la estructura productiva bajaría, y con él la dispersión de los tipos de cambio diferenciales, tanto importadores como exportadores.²⁴

Selectividad y sustitución en materia de importaciones

El incremento de la producción de divisas debe ser acompañado por una racionalización de su uso. Esta racionalización implica una selectividad de importaciones que abarque desde los productos de consumo hasta los bienes de capital y las materias primas. A nivel de insumos y bienes de capital el proceso de selección es complejo y debería apoyarse en una activa participación de las entidades empresarias.

Los instrumentos de la racionalización deben ser los apropiados aranceles de importación y eventualmente las prohibiciones de importar. Debe evitarse a toda costa el racionamiento por vía de cupos cuantitativos. Tampoco se debe discriminar qué firmas tienen derecho a importar. Este tipo de racionamiento da lugar siempre al favo-

²⁴ De modo que el esquema basado en el impuesto sobre la tierra puede complementar un esquema cambiario con retenciones, haciendo que éstas sean más reducidas, o puede reemplazarlo en su totalidad.

ramento, a la arbitrariedad y a la elevación de los precios internos de los productos racionados. En otras palabras, el régimen selectivo debería limitarse a determinar qué es lo que debe importarse y no quienes podrían importar o cuánto podrán importar.

Con una instrumentación similar, pero con repercusiones a un plazo mayor, debe incentivarse la sustitución de importaciones, tendiendo a la reducción global del coeficiente de importaciones. Aunque se habla frecuentemente del agotamiento de la sustitución, hay muchos bienes que el país todavía no produce a pesar de que puede hacerlo en condiciones razonables de eficiencia. Los esfuerzos de sustitución, aunque muy intensos en algunos rubros, en general han sido poco sistemáticos en la Argentina. El país ha oscilado entre una sustitución a cualquier costo, y aun en sectores que trabajan muy por encima de los precios promedio 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 períodos en los que bajo *slogans* de "eficientismo" se fueron liberalizando globalmente las importaciones y "des-sustituyendo" nuevamente los rubros ya sustituidos. El último período de "eficientismo" fue el más violento de todos y dejó un nivel de protección muy bajo y muy poco diferenciado entre las distintas etapas de producción. Creó, además, una gran desconfianza en la continuidad futura de una política sustitutiva. Hoy existen muchos productos que se importan a pesar de que podrían fabricarse en el país. La capacidad productiva existe pero, o no hay protección apropiada, o rigen exenciones y excepciones que la hacen inoperante. Para movilizar la sustitución el primer paso es estructurar un régimen coherente de protección. Debería establecerse un límite realista al costo de sustitución, compatible con el nivel promedio actual de los costos y precios industriales, y promoverse enérgicamente la sustitución de todas las importaciones que pudieran hacerse dentro de ese límite de costo.²⁵

Lo anterior implica elevar, ordenar y diferenciar los derechos de importación según un criterio racional. Se procuraría llegar a un régimen arancelario coherente, diferenciado por etapas productivas, desde aranceles más bajos para materias primas hasta aranceles suficientemente altos para productos terminados, técnicamente complejos. Es necesario, además, establecer reglas de juego claras que impliquen un otorgamiento automático de protección para las acti-

²⁵ Para una definición más precisa del costo admisible de sustitución véase Diamond (1973).

vidades sustitutivas nuevas. Otro paso es eliminar todas las exenciones y excepciones, reemplazando en los casos necesarios la incentivación otorgada por esta vía a determinadas actividades o zonas promovidas por otras ventajas equivalentes, pero que no involucren estímulos a las importaciones.

Una acción más específica adicional se impone en materia de importaciones estatales ya que, tratándose de bienes de capital no seriados y proyectos complejos "llave en mano", la tendencia general del Estado es importar.

Además, el Estado muchas veces compra en el país únicamente si la firma proveedora muestra antecedentes en la provisión del producto que requiere. Pero en muchos rubros el único cliente posible de la fábrica nacional es el Estado. Para romper este círculo vicioso hace falta crear una motivación que induzca al Estado a un esfuerzo deliberado de desarrollo de proveedores nacionales. Esto implica asegurar una demanda previsible y sostenida mediante una programación; establecer una colaboración entre el proveedor y el comprador estatal; seleccionar tecnologías en función de su disponibilidad en el país; crear una predisposición favorable del comprador estatal a fraccionar los grandes proyectos "llave en mano"; etc. Lograr ese cambio en la actitud de las reparticiones y empresas públicas constituye una de las metas más importantes de la política de sustitución de importaciones.

El manejo racional de los capitales externos y del sistema financiero interno

En materia de capitales extranjeros es necesario distinguir en primer lugar entre los capitales de riesgo y los capitales financieros. Los capitales de riesgo juegan un doble papel. Por un lado cumplen el rol de capitales de inversión. Por el otro cumplen la función de aportar divisas. Pero a largo plazo siempre crean mayores obligaciones en divisas —vía importaciones de materias primas e insumos, pagos por tecnología, asistencia técnica, patentes y marcas, amortizaciones y utilidades—. De modo que, en lo que concierne a la balanza de pagos, se trata de un paliativo transitorio que a la larga puede agravar el problema original de divisas. Para evitarlo, los capitales se deberían canalizar hacia la expansión de actividades que directa o indirectamente produzcan divisas.

En cuanto a los capitales financieros, la historia argentina muestra que, cuando se toman los préstamos sin adoptar simultáneamente las medidas de fondo para aumentar las exportaciones y sustituir las importaciones, el paliativo se confunde con un remedio y el país

caerá en un esquema de endeudamiento que explota en breve tiempo en forma de una nueva crisis externa. Por ello, el uso de los capitales financieros debería reservarse a las emergencias en el sector externo, para anticipar el ingreso de divisas hasta tanto las medidas simultáneas de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones den sus frutos.

Durante estas emergencias se necesita un manejo financiero interno que incentive el ingreso y la permanencia de los capitales externos. Pero esta necesidad no se limita a las emergencias ya que, aunque en forma menos intensa, persiste aún cuando el país pueda prescindir de los capitales extranjeros, en este caso para impedir la fuga de capitales propios. Suponiendo un régimen de libre cambio hay únicamente dos métodos para ello. El primero es mantener las tasas pasivas reales de interés internas en un nivel por lo menos igual a la suma de las tasas pasivas reales internacionales, más la tasa de riesgo tal como la percibe el ahorrista. El segundo es adoptar tasas de interés más bajas, pero acompañándolas del atraso cambiario que compense la diferencia.

Sin embargo, para que las medidas de sustitución y de promoción de exportaciones sean efectivas, el tipo de cambio base una vez ubicado en el nivel apropiado debe variar a la misma tasa que la inflación interna menos la inflación internacional. De modo que, si se quiere evitar los ciclos de endeudamiento externo acumulativo, el uso sistemático del atraso cambiario para atraer o retener los capitales queda descartado.

De este modo, en un régimen de cambio libre el objetivo de prevenir la fuga de capitales impone una fuerte atadura de las tasas de interés internas a las internacionales. Dado el elevado *spread* entre las tasas activas y pasivas en la Argentina y un amplio margen de riesgo percibido por los inversores, la ecuación citada antes lleva a tasas reales de interés fuertemente positivas, incompatibles con la expansión de la demanda y con la reactivación.

Es por ello que los gobiernos populares como un método para desvincular las tasas de interés internas de las externas recurren siempre al control de cambios. Dicho control permite efectivamente una desvinculación parcial —o sea, permite bajar algo las tasas internas. Pero el circuito financiero interno sigue vinculado con el externo a través del mercado paralelo de divisas. Este mercado, a su vez, se conecta con el oficial por vía de múltiples subfacturaciones y sobrefacturaciones. A través de ellas influye sobre el volumen de divisas que ingresa al Banco Central e indirectamente también sobre los precios internos de los productos exportables.

Esto significa que, aún existiendo un control de cambios, es imposible fijar la tasa de interés interna con prescindencia total de

las tasas externas. Cuando la tasa pasiva nominal interna es mucho menor que la tasa de referencia citada antes, la fuga de capitales a través del mercado paralelo y la consecuente alza de la cotización del dólar paralelo se hacen incontrolables. Las expectativas del aumento, a su vez, realimentan la fuga de capitales en forma de un círculo vicioso que termina arrastrando el dólar oficial.

De lo anterior se desprende que para lograr condiciones expansivas y, salvo que se recurra al atraso cambiario, en la Argentina es difícil evitar un control de cambios. Significa, además, que aún con el control de cambios, el margen para bajar las tasas de interés internas respecto al nivel de referencia que provee el mercado internacional no es muy amplio.

Por otra parte, la posibilidad de aislar las tasas internas de las externas y de ampliar este margen dependerá de varios factores. El primero será el riesgo percibido por el inversor. Cuanto mayor la estabilidad de la política y la confianza, tanto menor será este riesgo. En segundo lugar, la desvinculación podrá ser tanto mayor cuanto más elevadas sean las chances de una inversión interna rentable en el país. Esto implica la reactivación económica, expectativas favorables para el futuro, y, por último, un sistema impositivo que favorezca la inversión y la reinversión reproductiva.

Con el mismo fin de proveer incentivos para que el capital permanezca en el país, es necesario mantener instrumentos captadores de ahorro interno a largo plazo, indexados y con tasas de interés tales que el rendimiento total no sea inferior al vigente en el exterior; también es necesario evitar gravar capitales financieros o tomar medidas que puedan crear incertidumbre en materia financiera.

Todo lo anterior se refiere a las tasas libres de interés y no se contradice con la creación de franjas de créditos racionadas y subsidiadas para determinadas actividades promocionadas en los rubros prioritarios.

La deuda externa

Aun suponiendo el éxito total en la implementación de una política de generación y ahorro de divisas, la gravedad del endeudamiento externo y de las restricciones que ejercería el pago de los intereses sobre el nivel de actividad interna hacen necesaria una urgente renegociación de los compromisos. Esto no se refiere solamente a la renegociación de la deuda propiamente dicha, la que es más o menos automática, sino también a la de una gran parte de los intereses. Aquí aparece otra dificultad. No porque la renegociación sea particularmente difícil como tal, sino porque viene acom-

pañada por condicionamientos de la futura política económica del país por parte de los acreedores. La institución encargada de formular estos condicionamientos y verificar su cumplimiento es el FMI.

Los condicionamientos pueden subdividirse en dos grandes categorías.

Por un lado, están las medidas recesivas de reducción de la demanda global ya analizadas. Por el otro está el ingrediente "eficientista", que consiste en la reducción de la protección, la disminución de incentivos diferenciales para las exportaciones industriales, la eliminación de las restricciones cambiarias, etc. Hablando en términos de cambios múltiples, la exigencia es que el país efectúe la máxima unificación cambiaria posible.

Las políticas que se proponen en este trabajo son exactamente del signo opuesto en ambos aspectos: la reactivación del mercado interno, con una política del sector externo basada en el reconocimiento explícito de las productividades diferenciales en las EPD —lo que implica acentuar expresamente la diversificación cambiaria—. ¿Es posible compatibilizar la política que se desea implementar con las exigencias de los acreedores representados por el FMI?

Estoy convencido de que es perfectamente posible. Lo que se requiere es comprender bien las razones de ambos tipos de exigencias. El primer objetivo del Fondo, como representante de la banca internacional, es asegurar la capacidad de repago de los servicios de la deuda por parte de los países deudores. Pero, dado que el Fondo desde sus orígenes y como institución tiene un fuerte compromiso ideológico con la libertad de comercio internacional y con el principio de ventajas comparativas, se ve impedido de proponer paquetes de medidas equilibrantes basados en la diferenciación cambiaria. Esto le deja, como única alternativa, los planes recesivos de estabilización o, eventualmente, las políticas de endeudamiento acumulativo.

Este compromiso del Fondo con la libertad de comercio internacional también lo impulsa a plantear exigencias "eficientistas" adicionales, que siempre implican bajar la dispersión cambiaria.

Pero estas exigencias son contradictorias con el objetivo básico del Fondo que es asegurar la capacidad de repago por parte de los países deudores. Cuanto más se desmantelan los mecanismos de protección y de estímulo a las exportaciones no tradicionales, mayores son el aumento de importaciones y la disminución de exportaciones de los productos afectados y mayor es la profundidad de la recesión necesaria para asegurar el superávit buscado de divisas. O sea, cuanto mayor es el efficientismo, tanto más difícil es mantener en la práctica los mecanismos recesivos compensatorios del mayor gasto de divisas.

A nivel de su doctrina oficial, el Fondo niega totalmente esta contradicción y recurre a todo el bagaje intelectual provisto por la teoría neoclásica para demostrar que sus medidas de liberalización del comercio exterior al restablecer el funcionamiento del mercado, en realidad no desequilibran sino que contribuyen a equilibrar las cuentas externas de las EPD. Por supuesto, en el proceso se desentiende totalmente de las características diferenciales de las EPD y analiza su problemática tal como si se tratara de estructuras convencionales de los países industriales.

Sin embargo a nivel de su labor cotidiana y de los contactos con los gobiernos, los funcionarios son conscientes de la contradicción. En la práctica suelen desistir de sus exigencias ideológicas "eficientistas" y ceder en cuanto a la intensidad de sus exigencias recesivas si se convencen de que se cumple su objetivo prioritario, que es asegurar la capacidad de repago de los países.

Pero, dado el peso oficial del dogma, las iniciativas heterodoxas nunca pueden partir del FMI, sino de los funcionarios del país. Lo que hace a lo sumo el Fondo es cerrar los ojos a la heterodoxia. Pero, para que esto suceda, los planes heterodoxos que presentan los países deben ser coherentes y "cerrar" desde el punto de vista técnico. La experiencia muestra que, cuando esto ocurre, los países de hecho tienen una gran latitud para manejar sus políticas económicas.

Desafortunadamente, la experiencia muestra también que la situación señalada se da pocas veces. En las EPD —y la Argentina es un claro ejemplo en este sentido— existe una total confusión de ideas respecto a la deuda externa y a la forma de enfrentarla, originada en el falso dilema ortodoxia-corriente popular.

Los representantes de los equipos económicos ortodoxos locales no sólo coinciden totalmente con las exigencias "eficientistas" del Fondo sino incluso suelen ser más entusiastas al respecto y para poder justificar ante sus propios compatriotas las medidas "eficientistas" presentan ciertas sugerencias doctrinarias del Fondo como condicionamientos imposibles de resistir.

En el otro extremo, la corriente popular suele adoptar actitudes de repudio a las exigencias recesivas del Fondo, pero, dentro de un esquema de referencia que más bien ignora el sector externo, sin tomar conciencia de que estas exigencias tienen el propósito de equilibrar las balanzas de pago de los países. O sea, rechazan la recesión ortodoxa, pero sin formular una política coherente del sector externo que reemplace sus efectos equilibrantes.

Estoy convencido de que, si el futuro gobierno democrático argentino rompe con este precedente y adopta una actitud heterodoxa pero responsable, o sea, si formula un plan coherente de una acción

expansiva interna junto con un conjunto de medidas en el sector externo que le den sostén, no sólo tendrá una guía para su propia acción, sino también podrá hacer valer este plan como un argumento para la negociación con el Fondo y con los acreedores del exterior.

Creo, en definitiva, que independientemente de las influencias y presiones externas —que existen—, el eje de los problemas económicos de muchas EPD, pero en especial de los argentinos, está en el país y que la salida depende en última instancia de la capacidad de sus círculos dirigentes de visualizar correctamente su problemática y de formular políticas económicas adecuadas a ella.
Buenos Aires, setiembre de 1983.

REFERENCIAS

- Hacha, E. L. y Malan, P. S.: *Brasil's Debt: From the Miracle to the Fund*, Departamento Económico, Universidad Católica, Río de Janeiro, 1983.
- CARTA: *Proyecto de Modificación de la Estructura Arancelario-Cambiaria*, Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, 1966, Buenos Aires.
- Comitot, A.: *La Experiencia Populista de Redistribución de Ingresos*, "Desarrollo Económico", Vol. XV, N° 59, 1975.
- Connery, H. B. and Strout: *Foreign Assistance and Economic Development*, "The American Economic Review", Set. 1966.
- Deborah, M.:
1963 *El F.M.I. y los Países en Desarrollo*, Movimiento Soluciones Económicas, 1963, Buenos Aires.
1968 *El Régimen de Draw-Back Generalizado y las Exportaciones Industriales*, "El Cronista Comercial", 9 y 10 de setiembre de 1968.
1969 *Bases para una Política Industrial Argentina*, "El Cronista Comercial", abril-mayo de 1969; y Centro de Estudios Industriales, N° 2, Buenos Aires, 1969.
1970 *Desarrollo Industrial, Política Autárquica y Capital Extranjero*, Centro de Estudios de Coyuntura, I.D.E.S., N° 16, Buenos Aires, 1970.
1971a *Seis Falsos Dilemas en el Debate Económico Nacional*, "El Cronista Comercial", del 4 al 20 de enero de 1971; y Centro de Estudios Industriales, N° 5, Buenos Aires.
1971b *Los Cuatro Tipos de Inflación Argentina*, "Competencia", abril de 1971, Buenos Aires.
1972 *La Estructura Productiva Desequilibrada y el Tipo de Cambio*, "Desarrollo Económico", abril-junio de 1972, Buenos Aires.
1973 *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*, Buenos Aires, Paidós, 1973.
1978 *Towards a Change in the Economic Paradigm Through the Experience of Developing Countries*, "Journal of Development Economics" 5; 19-53, 1978.
1980 *La Marcha de la Economía*, revista "Idea" N° 36, julio-setiembre 1980, Buenos Aires.