

Los desafíos al desarrollo argentino, una lectura en términos de economía política

Por Miguel Zanabria¹

La actual coyuntura política genera interrogantes tanto sobre la prosecución del crecimiento económico como sobre la forma de remediar la inflación.

Luego de identificar las formas institucionales que permiten el crecimiento, vemos que los reclamos del agro, al centrarse en las retenciones lo desestabilizarían, dado el rol central de estas en articular el crecimiento del agro con el de la industria.

Esta coyuntura política particular permitió la aparición de opiniones contrarias al actual sendero de crecimiento como forma de bajar la inflación. Frente a ellas se proponen líneas de acción coherentes con el crecimiento en la perspectiva de afianzar un modo de desarrollo integrador

Pareciera que veinte trimestres de crecimiento sostenido en vez de generar festejos provoca agitación política. Esos momentos, que Dobry² califica de fluidez política, se caracterizan por alianzas sectoriales³ que se alinean y se realinean detrás de consignas que no necesariamente representan los intereses económicos de cada grupo.⁴ Se podría arriesgar la hipótesis que tanto a tasas de crecimiento negativo como a altas tasas de crecimiento positivo corresponden altos niveles de fluidez política, con lo cual la relación tendría una forma en U. La aplicación mecánica de esta relación en la realidad económica actual de nuestro país, implicaría que cuando la economía crece a tasas elevadas relativamente estables durante un periodo prolongado esto es percibido como una señal de robustez del modo de desarrollo.⁵ Eso al menos parecería indicarnos la dura manifestación de apetencias sectoriales sin temor a que su accionar ponga en riesgo un proceso de crecimiento casi inédito en la historia argentina.

En contra de esa percepción, en esta notase sostiene que el nuevo régimen de acumulación no solo no está afianzado, sino que está seriamente amenazado por los intereses económicos de un grupo particular que cuestiona las retenciones. Para poner en evidencia este aspecto, realizamos una lectura del surgimiento y evolución reciente de las instituciones que sostienen el régimen de acumulación desde el momento mismo de la recuperación económica. Mostramos como las retenciones tienen un rol central en la administración del crecimiento.

Pero aun si el gobierno lograra superar el ataque de los grupos agrícolas concentrados, no se acabarían los fantasmas: todavía queda la enorme tarea de suplir las deficiencias en la administración de precios, frente a los sectores industriales concentrados, que se manifiestan en el aumento sostenido del nivel general de precios. Para esto, a diferencia de quienes proponen el enfriamiento de la economía como vía para reducir la inflación, se plantea complementar una administración de precios más sistémica con una política crediticia que permita incrementar la repuesta de la oferta al incremento de la demanda, y para que a la vez sirva de elemento compensador de los desajustes provocados por la gestión deficiente de la administración de precios.

1) Muchas de las ideas manifestadas aquí fueron producto de discusiones entre los integrantes del CIEPYC

2) Dobry, M « Mobilisations multisectorielles et dynamique des crises politiques : un point de vu heuristique », Revue Française de Sociologie, 24 (3), Juillet septembre, 1983 p. 395-419.

3) Utilizaremos "sector" para referirnos a un grupo social como una "comunidad de habitus" tal como lo hace Dobry, y "sector económico" cuando nos refiramos a un sector productivo, en un sentido económico.

4) Dobry, Op.Cit.

5) Para los conceptos de "Modo de desarrollo", "Régimen de acumulación" y "Modo de regulación" referirse a Boyer, R. (1988): "La teoría de la regulación: un análisis crítico", CEIL-HVMANITAS, Buenos Aires.

Un sendero de crecimiento que se angosta

El proceso de reconstrucción económica y social iniciado luego de la crisis de convertibilidad fue posible debido a la progresiva aceptación social de políticas públicas, muchas de las cuales tuvieron su origen en reclamos sectoriales. Poco a poco estas políticas fueron articulándose las unas a las otras creando un entramado institucional de creciente coherencia. Al afianzarse y legitimarse las nuevas reglas de juego, fueron constituyendo un marco institucional que fue ampliando el horizonte de previsibilidad a los actores económicos permitiendo el fortalecimiento de la inversión.⁷

En un primer momento, la devaluación del peso jugó como una protección para sectores económicos fuertemente afectados por el régimen anterior⁸ dando origen a su crecimiento, sustituyendo importaciones y generando empleo. Paulatinamente, otras industrias se sumaban al aumento de la actividad incrementando el empleo. El lado negativo fue que, aunque a un ritmo menor a las experiencias previas, la devaluación se trasladó a los precios tanto de los productos importados como de los productos que integran la canasta alimenticia y que el país exporta, dando lugar a un sensible deterioro del poder adquisitivo de los salarios. Esa transmisión no fue inmediata porque, por un lado, la fuerte depresión económica del periodo previo frenó las condiciones para el ajuste de contratos, por el otro, porque el gobierno provisional de Eduardo Duhalde introdujo las retenciones a las exportaciones, no solo a los bienes agrícolas sino también a los hidrocarburos, amortiguando de esta forma las causas estructurales de la inflación evitando una erosión mayor de los salarios reales.

Las retenciones permitieron a la vez conciliar las diferencias de productividad entre el sector agrícola y la industria. El primero goza por un lado, de las ventajas naturales del suelo y por el otro, de la rápida difusión de un nuevo paquete tecnológico que permitió una importante reducción de los costos operativos. La mayor parte de la industria, por su parte, presenta menores niveles de productividad, debiendo reconstruirse, generar y complejizar el tejido industrial con el fin de reducir la brecha con respecto al sector agrícola. Debido a esto la industria necesita de un tipo de cambio efectivo más alto que el agro, lo cual es viabilizado por las retenciones. Esta política es la que permite una rápida expansión de sectores industriales que retroalimentan el dinamismo del agro: agroindustria de insumos y equipos.

No obstante, tal efecto virtuoso de la política económica enfrenta serias dificultades cuando se tiene en cuenta la estructura de mercado de los sectores industriales. La devaluación, al proteger transitoriamente de la competencia externa, otorga a los sectores económicos concentrados un grado de monopolio que les permite transferir a precios cualquier aumento de salarios en particular o de la demanda global en general, minando así las posibilidades de crecimiento. El gobierno actual, y los dos anteriores, fueron combinando retenciones, con control de las tarifas de los servicios públicos y, posteriormente, la administración de precios mediante acuerdos sectoriales. Estos últimos se fueron haciendo cada vez más complejos cuando se introdujeron transferencias a algunos eslabones de las cadenas productivas, dando lugar a formas asimétricas de distribución de la renta tanto petrolera como agrícola. No obstante, la forma de la distribución de la renta no afecta directamente la relación entre el crecimiento de la demanda y la repuesta de la producción sino que implica la regulación del conflicto dentro del sector económico. En otras palabras, formas alternativas de distribución de la renta pueden ser compatibles con este régimen de acumulación, en la medida que no se eliminen las retenciones.

Luego del derrumbe de los salarios reales, producto de la devaluación, los primeros

6) Recuérdese la fuerte crítica y los anuncios apocalípticos cuando se generalizaron los planes sociales, se acordaron aumentos salariales de suma fija y/o aumentos en el salario mínimo, entre otras medidas.

7) Ver Battistuzzi y Selva en esta misma publicación

8) Zanabria, M, Lavarello, P. y Robert, V (2003)

“Convertibilidad, salida de la convertibilidad y evolución de la estructura productiva”. Informe económico N° XV/XVI, IMA, Enero- abril. Pag. 110-122.

incrementos salariales se otorgaron por decreto y tomaron la forma de leves aumentos de suma fija. Pese a la oposición patronal, aquellos aumentos aunados al incremento del empleo permitieron la expansión del consumo privado. La realidad se encargó de desmentir los pronósticos negativos, el gobierno por su parte insistió con la medida y poco a poco el crecimiento inducido por el consumo comenzó a ser percibido como una estrategia de crecimiento. Es por esto que cuando fue necesario reconstituir las jerarquías salariales, se impulsó la negociación colectiva, generalizando los aumentos salariales.⁹ A partir de allí la fijación de los salarios se logra mediante una negociación colectiva débilmente coordinada por el gobierno. El resultado fué un paulatino y sostenido aumento de los salarios de los trabajadores formales y la reactivación del mercado interno.

Los aumentos sostenidos del consumo privado fueron satisfechos por las empresas con aumentos de producción, aprovechando la capacidad ociosa primero y posteriormente gracias a inversiones que aumentan su capacidad de producción a medida que la se llegaba a niveles altos de uso de la capacidad instalada.¹⁰ Esas inversiones fueron posibles por financiamiento interno resultante del aumento de las ganancias que genera por un lado la reducción de costos producto de una mayor productividad y por el otro, la lentitud en la recuperación de los salarios. Cuando los aumentos salariales, de los trabajadores registrados, tuvieron una magnitud tal que permitieron igualar y superar los niveles anteriores a la crisis, la continuidad de los aumentos de productividad permitió morigerarlos de forma que los costos salariales fueran aumentando lentamente. Así, a finales de 2007 se podía asegurar que los nuevos aumentos salariales que se esperaba que llegasen con la ronda de negociación colectiva de este año, podían ser absorbidos sin necesidad de que sean trasladados a precios.¹¹

Paralelamente, el aumento del consumo¹² también permitió el surgimiento y afianzamiento de pequeñas y medianas empresas¹³ lo cual reforzó el aumento del empleo, que al hacerse sostenido, llevó a una paulatina mejora en su registración.

El aumento de la actividad permitió un incremento automático de la recaudación impositiva basada principalmente en el IVA y el Impuesto a las ganancias, con las retenciones explicando una participación menor: menos del 15% del total recaudado. Paralelamente, el default y la posterior renegociación de la deuda externa permitieron una reprogramación de los vencimientos que posibilitaron no solo afrontar los planes sociales imprescindibles en lo peor de la crisis sino también el aumento de la inversión pública en infraestructura social. Así, el hecho de que Argentina estuviera aislada del financiamiento internacional no fue un impedimento dado el superávit fiscal y la capacidad de señoreaje.

En este proceso la política monetaria acompañó el crecimiento sin tener protagonismo en la constitución del régimen de crecimiento. Este se reduce al manteniendo el tipo de cambio comprando divisas ya que de lo contrario este caería a niveles que atentarían contra la industria que es una de las principales generadoras de empleo formal. La creencia de que la inflación tiene origen monetario lleva a que el BCRA compense con venta de bonos que terminan generando pingües negocios a los bancos.

Así, tipo de cambio alto con retenciones, salarios negociados colectivamente y administración de precios vía retenciones, acuerdos sectoriales y transferencias se afianzaron como las formas institucionales que han permitido un ritmo de crecimiento económico sin precedentes. Lograr estos acuerdos sociales tácitos fue producto de un proceso político muchas veces conflictivo. Poner en duda una de las mencionadas formas institucionales implica la negación del conjunto de instituciones dada la

9) Este resurgimiento de la negociación colectiva no solo tiene efectos sobre la fijación de los salarios y las condiciones laborales sino que también dio origen a un proceso de modificación del sistema de relaciones laborales (Ver Godio, <http://www.clarin.com/diario/2008/02/26/opinion/o-02501.htm>) que tendría a la empresa como un ámbito privilegiado de negociación (Ver José Robles, <http://www.clarin.com/diario/2008/03/19/opinion/o-02901.htm>)

10) Battistuzzi y Selva en esta misma publicación.

11) Cenda (2007) "La trayectoria de las ganancias después de la devaluación: la "caja negra" del crecimiento argentino", Notas de la economía argentina N° 4, Diciembre. Pag 4-12.

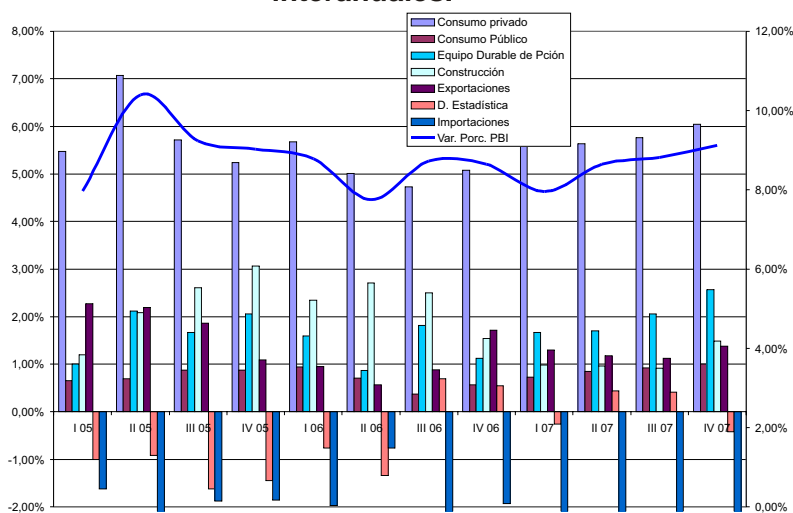
12) Otras medidas, como permitir la jubilación de aquellos trabajadores que no contaban con los años necesarios de aportes culpa de las políticas erradas de los '90, también tuvieron como efecto macroeconómico el aumento del consumo

13) Ver sucesivos informes de "Dinámica del Empleo y Rotación de Empresas", MTEySS

complementariedad entre ellas¹⁴.

Lamentablemente el conflicto originado por los productores agrícolas se centra en la puesta en duda de las retenciones¹⁵. Una eliminación o una reducción de ellas, que no fuera acorde al aumento de productividad de la industria generaría una reducción de los salarios reales, una puesta en duda de los resultados de la negociación colectiva, una reducción del consumo, inversiones que se manifestarían excesivas con un consiguiente aumento del endeudamiento tanto de la industria como del sector servicios. En otras palabras, ya sea por razones políticas o por luchas por la distribución de la renta agraria dentro del sector, el camino de crecimiento con inclusión social de la economía argentina se encuentra amenazado.

Gráfico N° 1.
Contribuciones al crecimiento interanual del PBI y sus variaciones interanuales.



Fuente: CIEPYC, con datos de Cuentas Nacionales

Cuanto falta por hacer

Aunque el Gobierno logre contener las apetencias de la heterogénea gama de empresarios del agro y mantener las retenciones, los problemas subsisten.

La administración de precios, no solo tiene un rol de largo plazo al asegurar un horizonte de previsibilidad a las inversiones y minimizar el pasaje a precios de los mayores salarios en un contexto de tipo de cambio alto, sino que también opera generando información sobre la dinámica de los precios relativos. Los empresarios cuentan así con elementos para diferenciar entre aumentos de precios de su producto debido a una mayor demanda (a lo que debería reaccionar aumentando la producción) y aumentos de todos los precios (que implica que no podrá vender cantidades adicionales), por un lado y por el otro, para prever la evolución de los costos de sus insumos.

Errores de diseño e implementación en la administración de precios generan conflictos dentro de las cadenas de valor que se traducen en aumentos de precios o en faltantes que provocan cambios de precios relativos. Esto, en un contexto de demanda creciente, lleva a ajustes que aceleran la inflación, mientras que la ruptura de la convención respecto a la utilización del IPC como indicador de la evolución de todos los precios, provoca un incremento de la incertidumbre¹⁶ y el consecuente aumento de precios

14) Ver Amable(2007) “Los cinco capitalismos: diversidad de sistemas económicos y sociales en la mundialización”, Revista de Trabajo, Año 3, N° 4, Nueva época, MTEySS, p.203-213.

15) Mientras que las organizaciones del campo requieren volver a la situación anterior al establecimiento de las retenciones móviles la opinión de “especialistas” hablan de sustitución de sustitución por otro tipo de impuesto, olvidando la importancia de las retenciones en la formación de precios. Justamente, las retenciones móviles permite mejorar su efectos al aislar de las fluctuaciones, muchas veces especulativas, de los precios internacionales reduciendo la incertidumbre para la formación de precios.

16) La incertidumbre es una característica intrínseca del sistema capitalista. Ver Keynes, JM (1937) “The General Theory of Employment”. Quarterly Journal of Economics, 51: pag. 209-223

especulativo.

Resultado de esto, el tipo de cambio que pierde competitividad (compensado en gran parte por la política cambiaria brasileña y la pérdida del valor del dólar que permiten mantener a niveles más o menos aceptables el tipo de cambio multilateral), aumento de las expectativas inflacionarias, luchas intra e intersectoriales, desestabilización del proceso de negociaciones colectivas, etc. Esto provoca un desgaste de lo político, que entorpece el arribo de nuevos consensos y la pérdida de grados de libertad en el diseño de políticas económicas¹⁷.

Por lo tanto, si la administración de precios ha dejado de ser central en el proceso de ajuste es necesario buscar nuevos mecanismos que compensen sus debilidades.

Ante esto los economistas estándar se dividen entre:

1) Los que proponen una moderación salarial para prevenir aumentos de costos. Con esto se conseguiría reducir la dinámica del consumo privado provocando una reducción del ritmo de crecimiento del producto. Sin embargo esto no tiene en cuenta el aumento de las inversiones del año pasado, que al no poder ser plenamente utilizadas no podrán generar suficientes ingresos lo cual probablemente lleve a una caída de la rentabilidad empresarial. Asimismo es probable que la reducción del ritmo de crecimiento del consumo afecte más a las PyMEs y por lo tanto se frene el proceso de formalización del empleo y se reduzcan los salarios de los trabajadores en negro. Esto hace que esta propuesta sea criticable no solo desde el punto de vista económico sino también político ya que aislaría completamente al gobierno de su principal base de sustentación.

2) Los que proponen una reducción del gasto público para disminuir el crecimiento de la demanda. Siendo el objetivo el mismo que en el caso anterior: reducir la absorción interna. Esta idea olvida las características del gasto público, el cual está constituido en gran parte de transferencias que apuntalan la administración de precios¹⁸. Por lo tanto si bien frenaría la demanda provocaría una desestabilización aun mayor de la oferta al aumentar la incertidumbre.

3) Los que proponen una apreciación de la moneda, lo que nos llevaría a desandar en camino emprendido, desechando cinco años de esfuerzos en el crecimiento y la recuperación del empleo.

¿Cómo hacer entonces para mejorar la regulación de la economía sin afectar las instituciones que sustentan el crecimiento y guían el ajuste de la economía y a la vez no aumentar la fluidez política?. La respuesta no es simple, pero parece razonable por un lado, enmendar por un lado la política de administración de precios mediante una mayor amplitud, seguimiento y control de los acuerdos corrigiendo las asimetrías en las cadenas de valor¹⁹, y por el otro, uso de la política crediticia como herramienta de corto plazo, por tres razones. Primero, no se trata de frenar el crecimiento de la demanda sino de apuntalar el aumento de la inversión que se viene registrando desde el año anterior, generando nuevas líneas de crédito para la inversión en equipo de capital, como así también flexibilizando las condiciones de refinanciamiento. Esto último permitiría que los posibles desajustes en la actividad de las empresas sean compensados financieramente sin que se requieran ajustes ni en los salarios ni en el empleo. Segundo, en el diseño de la línea de crédito pueden incorporarse condicionamientos asociados al

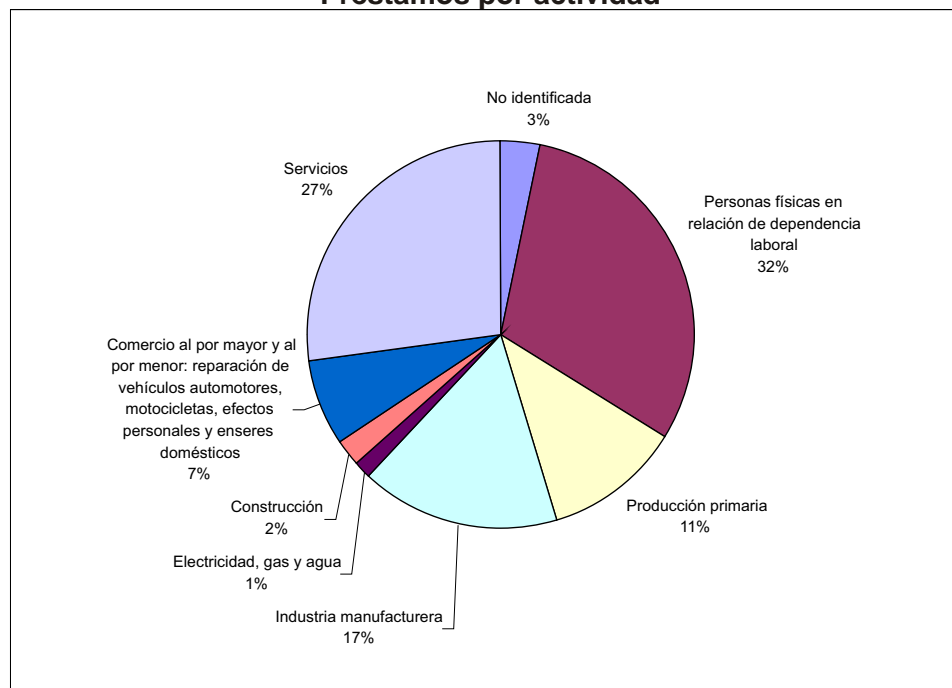
17) Por ejemplo, aumentar el tipo de cambio nominal para recuperar niveles anteriores puede resultar atractivo e incluso conveniente desde el punto de vista del crecimiento pero es totalmente inoportuno coyunturalmente dado que se corre el riesgo de acelerar la inflación.

18) Ver Saller, Germán en esta publicación

Respecto a las asimetrías, es indispensable avanzar hacia esquemas de regulación de los mercados de materias agrícolas que eviten el uso del poder monopsonístico de las grandes empresas exportadoras de granos y de la industria concentrada sobre los sectores primarios. Ver nota de opinión sobre las retenciones a las exportaciones en la página del CIEPyC (www.ciepyc.unlp.edu.ar).

cumplimiento de reglas en la fijación de precios. Por último, en el corto plazo, se puede restringir el crédito para el consumo de cierto tipo de bienes. Por estas tres razones, la política monetaria debería comenzar a tener un protagonismo que hasta ahora le fue negado.

GráficoN° 2
Préstamos por actividad



Fuente: CIEPyC, con datos del BCRA

De esta manera, se lograría mantener el ritmo de crecimiento y la inclusión social empujando a la formalización del empleo y al aumento del salario de los trabajadores en negro gracias a la continuidad en la reducción del desempleo.

El anuncio reciente de una nueva línea de crédito del Banco Nación va en la dirección indicada. Por un lado el tamaño de la misma (\$ 5.000 millones) destinado a PyMEs puede resultar en un fuerte apoyo a la fortificación de un tipo de empresa que mas utiliza mano de obra y más aporta a la generación de tecnología. Sin embargo, al estar centrada en una problemática de largo plazo (financia proyectos de inversión), puede encontrar dificultades en momentos de aumento de la incertidumbre que haga que ni siquiera tasas de interés negativas logren interesar a los empresarios en aumentar la inversión. Se requeriría incorporar la problemática de corto plazo en el diseño de esta línea de crédito.

De esta forma, tratando de identificar políticas que no desvíen a la economía de un sendero de crecimiento que ha mostrado sus bondades y a la vez aporte a la resolución de problemas coyunturales podemos diferenciarnos de aquellos que prometen paraísos imaginarios. No obstante, poner énfasis en las interrelaciones de la economía con la política no impide dejar de lado que lo político cuenta con un campo autónomo.²⁰ Encauzar esa lucha por el poder de forma que no se atente contra la estabilidad económica se ha convertido en una tarea prioritaria, de la que, como economistas, no tenemos mucho para decir.

20) Théret, B (1992) "Régimes économiques de l'ordre politique", Presse Universitaires de France, París.