

Diez años llenos de enseñanzas para no volver a la pesadilla neoliberal

Estructura y política productiva

“El futuro existe en tanto que incluye al pasado.” Antonio Tabucchi

En la organización económica actual subsisten la mayor parte de las transformaciones sintetizadas en el Consenso de Washington.



Por Carlos Leyba

Profesor de la UBA.
Formó parte del equipo de José B. Gelbard.

En la década que está culminando el hecho más destacado y revelador de cambios en nuestra economía es el permanente saldo positivo de las balanzas comercial y cambiaria. Las políticas tributaria y cambiaria, es decir, las normas aplicadas sobre ese excedente, han sido esenciales en la generación del permanente superávit fiscal de estos años. Estos superávit gemelos constituyen la característica macro dominante en el

funcionamiento de la actual estructura económica y lo que la diferencia de las décadas anteriores.

Con efectos positivos sobre ambos superávit debemos destacar la política de desendeudamiento externo: default, extensión de la negociación, quita de capital, pesificación (mecánica de ajuste por precios o producto) y extensión de plazos.

Los dos superávit más el desendeudamiento de esta década conforman el trípode inverso sobre el que se apoyan los resultados de lo ocurrido desde la

dictadura y hasta 2003.

Parte del ahorro público genera y es generado a la vez, por la decisión y posibilidad del desendeudamiento, lo que también modificó el escenario de diseño de las políticas internas, particularmente la estructura y el nivel de gasto público y la existencia de ingresos y numerosos precios y tarifas subsidiados por el erario público.

También, en otro extremo, asociada de manera negativa al superávit externo, debemos contabilizar la dolarización y la fuga clásica de capitales que,

luego de un movimiento inicial inverso, ha tenido singular importancia en estos años.

Considerar estos hechos nos remite a describir el contorno de la política económica y nos obliga a introducir algunos elementos del pasado y del presente inevitables para imaginar la trayectoria hacia la estructura económica deseada. Cualquier reflexión sobre ella, y sobre la política productiva que la procure, necesita iniciar la faena con el reconocimiento de las características dominantes en el punto de partida.

Por otra parte, una propuesta de política productiva para alcanzar una estructura deseada y distinta de la actual no sólo se define por los objetivos sino también por la trayectoria a partir del punto de partida y en dirección al futuro que, naturalmente, se entiende como un escenario de progreso. Los objetivos generales son básicamente compartidos. Pero las trayectorias (política productiva) no lo son. No hay una relación lineal de la trayectoria que una el punto de partida con la estructura deseada. Más bien las trayectorias imaginables son oscilantes. Y esas trayectorias oscilantes, características de cualquier diseño de política, han de definir distintas alianzas que las sostengan.

La primera dificultad, más que en la estructura deseada, radica en la apreciación del punto de partida. Una actitud crítica frente a la realidad —escepticismo de la inteligencia— pareciera ser la más apropiada para quienes disponen del optimismo de la voluntad para transformarla. Por el contrario, una suerte de optimismo de la inteligencia que procura apreciar sólo lo positivo de la realidad lleva inexorablemente al escepticismo de la voluntad y a instalarse, en el mismo punto de partida, en la inviabilidad de todo planteo transformador que, como es obvio, sólo puede ser estructural y a partir de la estructura dominante. Esta última dupla, indulgencia ante

la realidad y anorexia de cambio, es una combinación letal para toda transformación. Hay en estos días una complacencia en realizar comparaciones contra el peor momento de la historia reciente y eso significa ignorar la comparación con los mejores años de las tendencias previas. El primer presupuesto es que cualquier propuesta para ser eficiente debe partir del reconocimiento del lado oscuro, velado, de la realidad y de la convicción de la acción en la ética del cambio.

Es por eso que es necesario señalar algunos aspectos organizativos de la estructura económica actual. En ella subsisten la mayor parte de las transformaciones ocurridas básicamente desde los '90 en nuestra organización económica.

"HAY UNA COMPLACENCIA EN REALIZAR COMPARACIONES CONTRA EL PEOR MOMENTO DE LA HISTORIA RECIENTE Y ESO SIGNIFICA IGNORAR LA COMPARACIÓN CON LOS MEJORES AÑOS DE LAS TENDENCIAS PREVIAS."

Está vigente la apropiación privada de gran parte de la que fuera banca de fomento de propiedad de las provincias. Esto ha implicado la derogación de esa función a nivel regional. La economía nacional, por su parte, carece de un sistema financiero de fomento que responda a las dimensiones de la economía y que copie su geografía. Baste señalar, además de la ausencia de plazos y tasas de desarrollo, que hoy el sector privado recibe un volumen de crédito que se aproxima al 11 por ciento del PBI. Ese crédito está destinado básicamente al consumo y opera con tasas que más que duplican la tasa de inflación. La función del crédito en el sistema capitalista en

este esquema, a pesar de los intentos de la banca pública, no se cumple. No hay asociación alguna entre sistema financiero e inversión reproductiva. Es que hasta estos días se ha mantenido prácticamente incólume la estructura financiera heredada y lo básico de la convertibilidad: la emisión se realiza contra divisas (creación externa).

La totalidad de los recursos energéticos, las principales redes de servicios públicos, las que fueran industrias básicas estatales, la explotación minera, etcétera, todo ello sigue estando básicamente en manos privadas y ratificado con la reciente sanción de la Ley Corta, que implica la fragmentación de la política petrolera. En esta década se mantuvo el retiro del Estado de la actividad productiva y de servicios y, fundamentalmente, se ratificó la privatización de la renta de los recursos estratégicos ya que se han prorrogado esas concesiones, en algunos casos, por hasta dos o tres décadas. En los últimos días se ha producido, en virtud de la valorización de esas prórrogas extendidas, la transferencia de participación en una de esas explotaciones a favor de una empresa estatal de la República Popular China, empresa a la que le fuera impedido en Estados Unidos la adquisición de una petrolera local. El señalamiento apunta a la ausencia de decisiones estatales en esta materia. También se ha continuado, en estos años, el proceso de extranjerización de empresas del sector privado industrial y agrario.

Con el Estado en retirada y el avance de las empresas de control extranjero e integradas a una red multinacional, el perfil de la propiedad y, en consecuencia, de las decisiones empresarias responde en gran medida a estrategias empresarias multinacionales. El Estado nacional, por otra parte, no dispone de una oficina central de planeamiento global o de

proyecto de largo plazo, y en materia financiera y tributaria no dispone de ninguna norma de promoción de la inversión que suponga la decisión de un proyecto estratégico. Por ejemplo, en materia de infraestructura el modelo de la matriz gasífera y del transporte por carretera, heredados también de los '90, son dos símbolos de las serias debilidades estructurales preexistentes no modificadas en esta década. Párrafo aparte merece la ausencia de una política de recuperación ferroviaria en un marco en el que se están transportando 100 millones de toneladas de granos por año. Cabe mencionar el reciente acuerdo con China para importar aproximadamente 400 vagones sin participación de la industria nacional: algo que habría que evitar.

La organización antes descrita ha generado –en el espacio de las decisiones donde antes de los '90 estaba el Estado– el surgimiento de una nueva oligarquía de concesionarios de las actividades que antes eran estatales. Esta oligarquía se ha apropiado de las que eran rentas públicas. El Estado, a través de diversos mecanismos, les garantiza a esos grupos la percepción de esas rentas. Como consecuencia de ello, estos grupos disponen de un enorme poder económico y están en contacto cotidiano con el Estado por su carácter de concesionarios. De resultas de ello conforman una particular concentración de poder fuertemente interrelacionada: finanzas, energía, proyectos de infraestructura.

Una decisión relevante que va en sentido contrario a todo lo expuesto es la recuperación por parte del Estado de los fondos del sistema de pensiones que habían sido apropiados por los privados durante los '90. Esta reversión es un paso muy importante en dirección a viabilizar una reforma estructural promovida desde el Estado.

Finalmente, cabe inventariar el resultado social de estos hechos estructurales de las últi-

mas décadas. Desde 1974 hasta la fecha el número de personas bajo la línea de la pobreza –según el Indec– ha crecido a la tasa anual acumulativa del 6 por ciento, mientras que la población total lo hizo a la tasa del 1,4 por ciento acumulativo anual. Es esta una medida contundente del fracaso social de la estructura de la economía argentina: las reformas de los '90 lo profundizaron y los resultados macro de esta década no los revirtieron. Un dato es que hoy –luego de un enorme crecimiento del PBI–, la tasa de desocupación duplica la de 1974. La distribución del ingreso –medida por el coeficiente de Gini– se ha vuelto regresiva: pasamos de 0,30 en 1974 a más de 0,40

“LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS, LAS PRINCIPALES REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS, LAS QUE FUERAN INDUSTRIAS BÁSICAS ESTATALES Y LA EXPLOTACIÓN MINERA SIGUEN ESTANDO BÁSICAMENTE EN MANOS PRIVADAS.”

en la actualidad. Estos datos describen el deterioro y la decadencia social de largo plazo en nuestra sociedad. El otro eje que describe un modelo económico, además de la distribución del producto social, es el de acumulación. El total acumulado del Equipo de Producción en 2006 (Indec) era a los precios corrientes y transformados en dólares de 87 mil millones: una cifra menor al capital acumulado por residentes argentinos en el exterior según el Indec y sólo el doble del capital fugado en los 24 meses según el Balance Cambiario. Es importante señalar que la fuga de capitales representa la dimensión de las oportunidades de inversión, de crecimiento y de rendimiento fiscal perdidos y denuncia la incapacidad del sistema para

evitarla o contenerla. Estas filtraciones –en la medida que son de largo plazo– revelan una tendencia a la declinación del PBI en los períodos subsiguientes a la fuga que deben ser estimados mediante su impacto a través del multiplicador y a la vez muestran una tendencia a la subinversión potencial. Y en el corto plazo, en la medida en que la política económica rechaza el ajuste global privado que la fuga implica, genera un incremento del gasto público destinado a mantener y a acrecentar el PBI del período anterior para evitar un incremento del desempleo. Esta dinámica de fuga, posibilitada por la abundancia de dólares derivados de la soja, genera una sobrecompensación de gasto público posibilitada por la abundancia de recursos fiscales también derivados de la soja. En este estadio el funcionamiento de la economía es extremadamente dependiente.

¿Cuánto dependemos? La explosión de la economía de China genera una demanda mundial sostenida de materias primas que trascendió a la crisis financiera internacional iniciada en los países centrales, lo que puso en evidencia que nuestra economía se enfrenta a una tendencia comercial externa de larga duración que influye decididamente en nuestra estructura productiva. No hace falta extenderse demasiado para señalar que esa transformación y crecimiento de las economías asiáticas, y en particular de la economía de China, representan para nuestro país una demanda sostenida de soja que es el producto que, con mayor capacidad de respuesta productiva, se genera en nuestro sector agrario. No es necesario abundar en que las condiciones tecnológicas de la siembra directa, más el desarrollo genético de la soja, permitieron una expansión extraordinaria del cultivo. Desde 2003 hasta la fecha la siembra de soja se multiplicó y expandió regionalmente pasando de 12 millones a 19 millones de hectáreas en estos años. Esa

producción motivó una nueva cultura agraria y nuevos modos de organización que causaron a su vez profundas transformaciones. Estas generaron modificaciones profundas en las comunidades rurales que habrán de tener consecuencias mayores en el futuro. La expansión de la soja y su tecnología destruyó importantes superficies de bosques naturales y desplazó a la ganadería vacuna afectando los parámetros de producción del sector agropecuario.

Los resultados derivados de la expansión de la soja, que es el eje sobre el que se ha asentado el excedente de la balanza comercial de la década, se suman a la modificación de los términos de intercambio que incentivó un premio al producto nacional que supera al producto bruto geográfico y que genera un ingreso nacional adicional.

El marco externo y la economía de especialización agraria y su repercusión sobre la estructura de las exportaciones son elementos fundamentales en la explicación de la expansión económica interna de la década.

Justamente, en esta década, la economía nacional se ha transformado en una en la que la producción nacional supera el consumo, y en la que las exportaciones superan a las importaciones. Este es un fenómeno común en las actualmente llamadas economías emergentes en las que se produjo una acumulación de reservas como consecuencia de la reversión de los términos del intercambio, la respuesta productiva agraria y algunos parámetros que permitieron la traducción en el incremento de la producción.

Esta capacidad de respuesta productiva a la demanda mundial genera dos fenómenos, que ya hemos mencionado, y ambos pueden caracterizarse como "economía de ahorro". El superávit fiscal generó capacidad de amortización de la deuda que se sumó a una exitosa política de su negociación, lo que morigeró el peso del endeudamiento en la economía y en la política.

Los plazos no fueron al menos los necesarios mirados desde el presente como se manifiesta en los problemas económicos y políticos que se derivan de la vocación de amortización.

No obstante recordemos que justamente el endeudamiento había sido lo dominante de la economía de los veinte años anteriores. Y luego de un proceso inicial de reversión, se generó un proceso de fuga del excedente llevando los ahorros en el exterior de los residentes argentinos a una cifra que supera los 140 mil millones de dólares.

Mientras en las décadas anteriores la deuda externa financiaba la fuga de ahorro nacional, en esta década se financió la fuga de ahorro gracias a la exportación de soja. En las décadas anteriores se había producido la llamada valorización financiera y en la actualidad se produce la valorización agraria.

La fuga de capital, en ambos períodos, ha sido diferente. Pero las consecuencias no lo son. En las anteriores décadas de la deuda la fuga adquirió un carácter perverso: la fuga para materializarse generaba la deuda. En esta década de amortización la fuga es el cierre de la oportunidad de la inversión. Concretamente, si los 45 mil millones de dólares fugados como consecuencia de la crisis internacional más los problemas internos se hubieran aplicado a 45 proyectos de mil millones de dólares cada uno, mediante la Matriz de Insumo Producto de 1993, se puede estimar un aumento en la capacidad de generar valor agregado

del
45 por
ciento en
términos
reales. El su-
puesto es que esas
inversiones deberían
estar orientadas básica-
mente al mercado mundial.
Una demanda fundamental
es que esas inversiones deberían
localizarse de modo de provocar
un equilibrio regional en el de-
sarrollo geográfico del PBI na-
cional.

¿Qué representa la fuga en esta etapa? ¿Qué significa que quienes fugan el capital en lugar de escapar de una economía que se endeuda más allá de que lo hizo para financiar la misma fuga, escapan de una economía que tiene saldos de comercio exterior favorables? Cualquiera sea la explicación, lo que sí importa es el resultado.

Una economía de fuga permanente es una economía que produce una filtración del producto que genera; filtración, como hemos mencionado, a la que se aplica el multiplicador y produce una potencial caída del producto en el período posterior a la fuga. El primer impacto es la

caída de la liquidez y el freno a la economía que esto genera. El segundo impacto es que el ahorro, a causa de la fuga, es excedente a la inversión y por lo tanto la economía invierte menos de lo que potencialmente podría si en lugar de decidir la fuga se hubiera decidido la inversión. Lo hemos dicho, la estructura actual desde el lado de la acumulación es una economía subinvertida por la fuga; y desde el punto de vista de la asignación sectorial los últimos años son de especialización agraria. La derivación distributiva de este proceso es que se produce una tendencia al subempleo y, consecuentemente, una regresión distributiva.

Esta es la estructura que es necesario transformar. ¿Cuáles son los pasos de una política productiva que lo logre?

En primer lugar nuestro país debe denunciar todos los convenios internacionales, hoy con rango constitucional, que traban la autonomía de las decisiones de política económica de largo plazo, sin perjuicio de procurar una reforma constitucional que los excluya definitivamente de ese rango.

En segundo lugar deben replantearse los objetivos y la mecánica del Mercosur y, por sobre todo, diseñar una estrategia ante la Organización Mundial de Comercio que evite que nuestras decisiones de política económica sean sometidas a represalia. Ninguna estrategia de política económica interna es posible si se mantienen las restricciones que existen y pueden existir para el diseño de herramientas de política económica. Respecto de la OMC, se trata de las medidas que se refieren como políticas activas, aranceles y retenciones; y respecto del Mercosur la existencia de un sistema de políticas activas en Brasil que establecen escenarios de plano inclinado a favor del vecino en materia de inversiones. De lo que se trata respecto del Mercosur es de nivelar las condiciones.

Pari passu a esas medidas es

necesario:

1. Recuperar de inmediato el máximo de rentas procedentes de los recursos estratégicos (petróleo, minería) y conformar con ellas un fondo de desarrollo de infraestructura.

2. Disponer de ese fondo para transformar la matriz energética y generar el predominio de energías renovables; potenciar la transformación y el valor agregado en las regiones proveedoras de esos recursos.

3. Diseñar medidas que garanticen que las concesiones, hasta no puedan ser revertidas, comprometan la reposición, mediante inversiones en exploración, de las reservas.

En el marco del sistema finan-

LA FUGA DE CAPITALES
DEBE SER DESALENTADA
MEDIANTE LOS
MECANISMOS FINANCIEROS
ANTES MENCIONADOS Y
ATRAPADO EL AHORRO
MEDIANTE EL DISEÑO DE
UNA POLÍTICA MASIVA Y
EXTENDIDA DE INCENTIVOS
A LA INVERSIÓN.

ciero es imprescindible disponer la normativa, modificando las leyes vigentes, que garantice que los recursos financieros sean orientados a la financiación de mediano y largo plazo de la inversión y del capital de trabajo del sector productivo con atención a la distribución regional con preferencia en las áreas de menor desarrollo relativo. Esta decisión debe enmarcarse en el concepto de que el sistema financiero es una concesión de servicio público que debe administrar a riesgo los recursos del público, pero en los marcos de orientación de la política económica. Se debe instalar en el país una mecánica de indexación de toda la operativa financiera regulada por el BCRA y sobre la base de un sistema de indicadores de inflación consistente y auditado por entidades independientes. Se debe desalentar

el uso de dinero en efectivo y dar cumplimiento a la ley vigente en materia de uso de efectivo; el propósito es desalentar su uso y lograr el máximo de bancarización que genera el máximo de blanqueo. Y se debe derogar la normativa que permite la compra de hasta dos millones de dólares mensuales a cada ciudadano.

Estas medidas de transformación incluyen la regionalización de los directorios de los bancos nacionales; la regulación del sistema de préstamos por descuento por planillas y de las tarjetas de crédito de modo de limitar los costos efectivos de los préstamos involucrados. La clave del sistema debe ser la orientación regional y sectorial del crédito y de sus condiciones e incentivar la bancarización y la pesificación indexada de las decisiones económicas de largo plazo.

La fuga de capitales debe ser desalentada mediante los mecanismos financieros antes mencionados y atrapado el ahorro mediante el diseño de una política masiva y extendida de incentivos a la inversión. Por cierto, con la sensibilidad propia de los nuevos desarrollos tecnológicos, deben alentarse los controles y las normas disuasivas para la fuga o atesoramiento de capitales en moneda extranjera.

El objetivo de la modificación de la actitud ante las cuestiones internacionales que impactan sobre el diseño de la política de desarrollo, las rentas estratégicas, el sistema financiero y la fuga de capitales, tiene como propósito central aumentar el ahorro y la aplicación del mismo a la inversión.

Una política de esas características implica que el Estado dispone de un programa de largo plazo de orientación productiva que sólo puede ser formulado por una oficina nacional de planeamiento en la que deben participar no sólo los técnicos que ha de designar el Poder Ejecutivo nacional, representantes técnicos de las provincias y del

Parlamento nacional. Ese programa debe aproximarse a un consenso amplio de modo de garantizar un escenario de continuidad y debe materializarse en las normas requeridas para que esos propósitos sean posibles de lograrse.

Ahora estamos en condiciones de señalar la estructura deseada. En primer lugar necesitamos reindustrializar la economía nacional. Hace 36 años la producción industrial generaba el 22,9% del total del valor agregado y hoy sólo el 15,7% del PBI. No se trata sólo de la tendencia hacia el sector terciario de las economías modernas ni sólo del mayor peso del sector primario ni sólo de una cuestión de precios relativos; en realidad nos hemos desindustrializado respecto del Mercosur y de América latina. La reindustrialización debe estar montada sobre tres ejes: la recuperación de actividades antes desarrolladas (industria ferroviaria –vagones chinos– y agujeros en la cadena de valor de múltiples industrias provocados en las últimas décadas); la constitución de polos de desarrollo regional sobre la base de grandes proyectos industriales dinamizadores y afincadores de población, y la orientación de toda la industria hacia la exportación.

La reindustrialización debe ser el agente de reequilibrio demográfico y económico; y el mecanismo central de la mejora en el nivel de empleo, de los salarios y de la redistribución de ingresos. Está probado que la mejor distribución de ingresos se logra mediante el doble mecanismo de industrialización exportadora. Para este objetivo disponemos de ahorro excedente sin necesidad de acudir inevitablemente a inversión extranjera (el proyectado saldo de la balanza comercial agraria) y requerimos los incentivos fiscales, financieros y de protección y además la contribución de identificación de proyectos en el marco del programa de la oficina de planificación.

Una medida del grado de

desindustrialización es el caso de la industria automotriz: en 1974, con un 90 por ciento de integración, se produjeron 286 mil vehículos, y en 2010 se producirán 513 mil vehículos con una integración de 35 por ciento. La densidad del sector, la extensión y profundidad de la cadena de valor se pueden medir por unidades equivalentes y en ese caso la producción habría disminuido de 257 mil unidades en 1974 a 179 mil en 2010. Medido en términos per cápita la producción actual es el 30 por ciento de la de entonces.

La oportunidad disponible para el sector agrario, el de mayor productividad mundial, debe ser transformada por una política de eslabonamiento de la cadena de valor. Hacia atrás en materia de producción de insumos, equipamiento y tecnología, hemos avanzado, pero es necesario incentivar la localización regional, y hacia adelante resulta imprescindible integrar la cadena de valor, primero hacia el objetivo de proteínas animales, las de mayor valor, y segundo hacia la industria de góndola con un compromiso público masivo en la promoción de mercados y en la garantía de estabilidad de abastecimiento.

El planteo aquí descripto, más que un salto adelante, debe ser pensado como una recuperación del potencial y de la línea de tendencia abandonada desde la instalación de la dictadura militar y el adoctrinamiento de la ideología que finalmente se sintetizó en el Consenso de Washington y que instaló el umbral a la globalización de las multinacionales.

Ese proceso fue de encogimiento de la frontera de producción; sistemática exclusión social y del protagonismo del empresario nacional; abandono de la protección y uso racional de los recursos naturales; debilitamiento de la organización en el sentido de la concentración del poder económico en manos de la oligarquía de concesionarios y extranjerización de empresas, del dominio político del sistema

financiero por encima del sector productivo y de la actitud a la deriva frente a las cuestiones internacionales que van desde las negociaciones en la OMC, el Mercosur y hasta la estrategia en los organismos multilaterales. Las respuestas a estas cuatro consecuencias del proceso son: la propuesta de reindustrialización; un programa sistémico e integral contra la pobreza (educación, salud, empleo, posibilidades de radicación en el origen) y de desarrollo del empresariado local (polos de desarrollo regional); la recuperación de la soberanía nacional y control de los recursos naturales, y la redefinición de nuestra relación en materia de convenios, organizaciones multilaterales y binacionales en función de las políticas anteriores, el control efectivo de la estrategia de multinacionalización de las empresas en el medio local y el rediseño integral de la relación con todas las concesiones de las que fueran previamente actividades en manos del Estado.

El camino es la reindustrialización del país y la industrialización del agro, el protagonismo exportador de la industria y un modelo de distribución progresiva sostenido en el avance de la productividad. Ese camino existió y fue invadido por malezas que hay que desbrozar y luego hay que reconstruirlo.

No es una tarea imposible. Pero es imposible realizarla si los pasos organizativos se omiten. Y sobre todo si el diagnóstico se basa sobre que hemos crecido mucho y mejorado el nivel de los salarios. Lo que es cierto. Pero está a años luz de ser un planteo estructural. Esta es una modesta contribución al debate, con una visión sistémica y heterodoxa del diagnóstico y de la propuesta, sobre la estructura deseada, la política productiva y las condiciones previas para hacer posible su ejecución.