

07

Noviembre 2010

NOTAS DE LA ECONOMÍA ARGENTINA.

ISSN 1850-4779



CENDA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO

Índice

La macroeconomía después de la Convertibilidad.	05
Comportamiento del sector externo argentino durante la posconvertibilidad. Una mirada a través del Balance de Pagos.	12
Transformaciones en la dinámica del sector agropecuario pampeano en la posconvertibilidad.	19

Presentación

A casi una década de la debacle del modelo de la Convertibilidad, los debates acerca de las especificidades del nuevo esquema de funcionamiento económico están lejos de haber quedado saldados. ¿Significaron los cambios en el régimen macroeconómico el cierre de una etapa de treinta años de destrucción del aparato productivo? ¿Implicaron la finalización del período de sistemático deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores? ¿Cómo incorporar a estas preguntas los nuevos conflictos surgidos a partir de 2007: las retenciones, la inflación y la crisis mundial?

Con el objetivo de contribuir a dar respuesta a estos interrogantes, CENDA publicó recientemente el libro *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. En este sentido, entendemos que para una mejor comprensión de la actual coyuntura económica y sus perspectivas resulta fundamental analizar y comprender con mayor rigor qué es lo que ha ocurrido a partir de la devaluación, cuáles fueron las fuentes de crecimiento en los últimos años, cuáles son los puntos de quiebre y continuidad con la etapa previa y los límites estructurales del patrón de crecimiento vigente.

Bajo esos lineamientos, en el libro se hace una caracterización de los aspectos centrales de la economía argentina en la etapa que se abrió tras el quiebre del régimen de Convertibilidad, comparando su evolución con la trayectoria que mostró en la etapa anterior. Así, desde una perspectiva sistemática e integradora, se analizan tanto los elementos centrales del régimen macroeconómico instaurado a partir de 2002 como el desempeño de las cuentas públicas, la evolución del balance de pagos, la dinámica del mercado de trabajo, las transformaciones del sistema previsional, la fisonomía de la industria y la trayectoria del sector agropecuario pampeano. Al mismo tiempo, se resaltan algunas de las tensiones subyacentes del nuevo patrón de crecimiento que comenzaron a hacerse más evidentes a partir de 2007, así como las principales discusiones que han surgido en torno a la encrucijada actual.

En este marco, en este nuevo número de Notas de la economía argentina se incluye un extracto de algunas de las principales temáticas abordadas en *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*. El primero de los documentos incluidos en este informe examina los rasgos más generales de la economía argentina en la posconvertibilidad. A su vez, se reseñan los principales debates surgidos a lo largo de esta etapa, discutiendo también algunas de las explicaciones que se

han dado en torno al problema inflacionario. El segundo artículo, por su parte, se centra en el análisis del comportamiento del sector externo argentino, buscando contribuir a la comprensión del perfil y la trayectoria de la inserción internacional argentina tras el quiebre de la Convertibilidad. Asimismo, se discuten ciertas interpretaciones fuertemente instaladas sobre la inserción internacional del país a lo largo de este período. Por último, en el tercer trabajo, y dado el renovado protagonismo que adquirió el sector en la posconvertibilidad, se estudia el desempeño productivo del sector agropecuario pampeano a lo largo de esta etapa, al tiempo que se examinan las diferencias en los mecanismos de apropiación del excedente agropecuario durante la década de la Convertibilidad y en la actualidad.

Staff

El Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) es un centro de estudios económicos y sociales constituido por un grupo de investigadores con formación en economía política. El CENDA se propone contribuir al desarrollo de la sociedad argentina a través de la producción académica crítica e independiente, integrando la discusión teórica con el análisis de la economía nacional.

Consejo de redacción: Emanuel Agis, Carlos Bianco, Patricia Charvay (coordinadora), Cristian Girard, Miguel Giudicatti, Axel Kicillof, Federico Marongiu, Cecilia Nahón, Javier Rodríguez, Carla Seain.

ISSN 1850-4779

Correo electrónico: cenda@cenda.org.ar



En esta edición

La presente edición de Notas ofrece análisis y reflexiones sobre tres cuestiones clave para comprender la situación económica actual:

01 | La macroeconomía después de la Convertibilidad.

Si bien el quiebre dado por la devaluación de la moneda de principios del año 2002 implicó un fuerte cambio en muchas de las principales variables de la economía argentina, existen también algunos puntos que marcan una continuidad respecto de la década de 1990. En este sentido, en el artículo se busca mostrar las rupturas y continuidades del actual patrón de crecimiento respecto del vigente durante la década del *uno a uno*. Asimismo, se remarca que a partir de 2008 el actual esquema económico ha mostrado cambios importantes que colocaron a la economía argentina en una suerte de encrucijada. Por último, se discuten ciertos aspectos fundamentales que han surgido en el debate económico, en particular, respecto de las causas de la inflación y las fuentes del crecimiento de la economía argentina de la posconvertibilidad.

02 | Comportamiento del sector externo argentino durante la posconvertibilidad. Una mirada a través del Balance de Pagos.

En este artículo se analiza la dinámica del régimen macroeconómico actual en materia externa a través del estudio del Balance de Pagos. Se presenta, en primer lugar, una caracterización de las principales fases observadas entre 2002 y 2009 en el sector externo y se analizan luego con mayor detalle la Cuenta Corriente y la Cuenta Capital y Financiera. Así, el análisis contribuye a comprender el perfil y la trayectoria de la inserción internacional argentina en la etapa 2002-2009. En base a la evidencia presentada, se discuten ciertas interpretaciones sumamente instaladas sobre la inserción internacional de nuestro país en este período: la idea de que Argentina estuvo “fuera del mundo” en los últimos años y el argumento que sostiene que nuestro país ha superado sus restricciones en materia externa gracias a la consolidación de una cuenta corriente estructuralmente superavitaria. Finalmente, se esbozan una serie de recomendaciones relativas a las formas de superar de manera más definitiva (estructural) los problemas externos, cuya resolución permitiría alimentar un verdadero proceso de desarrollo nacional.

03 | Transformaciones en la dinámica del sector agropecuario pampeano en la posconvertibilidad.

El sector agropecuario ha cobrado un renovado protagonismo en el escenario macroeconómico delineado en la posconvertibilidad. En efecto, las disputas entre el gobierno nacional y “el campo” acapararon a lo largo de los últimos años la atención pública y de los medios de comunicación, así como de los ámbitos académicos –sobre todo a partir del conflicto por la Resolución 125/08-. A raíz de ello, en este artículo se busca estudiar el sector agropecuario pampeano en la fase que se abrió tras la devaluación de la moneda, resaltando tanto las diferencias con la etapa anterior como aquellos puntos que evidencian un proceso de continuidad. A tal fin, en la primera sección se analiza su desempeño productivo desde la ruptura del régimen de Convertibilidad hasta la actualidad. Para ello se examina la trayectoria de la producción, las exportaciones y el empleo. A su vez, se muestran algunas de las dinámicas existentes en distintas producciones al interior del sector en esta etapa. Por último, se realiza un análisis de los mecanismos de apropiación del excedente agropecuario durante la década de 1990 y en el período actual, así como algunas de las polémicas y debates que surgieron en torno a las mayores ganancias del sector.

LA MACROECONOMÍA DESPUÉS DE LA CONVERTIBILIDAD.

1. Rupturas y continuidades del actual patrón de crecimiento respecto de la década de 1990.

Si bien la devaluación de principios del año 2002 significó el fin de la Convertibilidad y un cambio abrupto en algunos aspectos respecto de la década de 1990, existen también algunos puntos en los cuales se observa una continuidad respecto de la misma. En este artículo pretendemos echar luz sobre dichos quiebres y continuidades de la economía. Asimismo, a partir de 2008 el actual esquema comenzó a mostrar algunos cambios importantes, que colocaron a la economía en una suerte de encrucijada, cuestión que también será abordada.

La maxidevaluación de la moneda doméstica a principios de 2002, que puso fin al régimen de tipo de cambio fijo de la Convertibilidad, dio lugar a una etapa en la cual la política cambiaria fue, en esencia, opuesta a la de la década anterior. Ello determinó el comienzo de una fase de mayor competitividad de la producción local, basada en la fuerte caída de los salarios medidos en moneda extranjera, y dio paso a un esquema de flotación cambiaria. A ello siguió un período de depreciación controlada, en el cual el tipo de cambio nominal evolucionó en consonancia con el incremento de los niveles de precios domésticos. A partir de 2007, sin embargo, empezó a manifestarse una relativa apreciación de la moneda producto de la suba de precios, que fue revertida, sólo parcialmente, en 2009.

Entre las variables que resultan relevantes para el análisis se encuentra, en primer lugar, la evolución anual del Producto Interno Bruto (PIB). Entre 2003 y 2007, la economía argentina creció a una tasa promedio del 8,5% anual acumulativo, marcando una tendencia que contrasta claramente con el período de convertibilidad del peso, cuando el crecimiento promedio anual fue

de 3,4%. A partir del año 2008, en cambio, el nuevo esquema comenzó a mostrar claras señales de conflicto y declinación, lo que se reflejó en una dinámica más pobre de las principales variables macroeconómicas, con incrementos del producto de 6,3% en 2008 y 1% en 2009¹. Estas perturbaciones internas precedieron a la irrupción de la violenta crisis mundial, razón por la cual se habla del *fin de la etapa rosa* del “modelo” de la posconvertibilidad².

Asimismo, entre 2003 y mediados de 2008 se generaron más de cuatro millones de nuevos puestos de trabajo, fenómeno que se reflejó en una marcada disminución de la tasa de desempleo. Luego de una década caracterizada por la expulsión de trabajadores, durante la *etapa rosa* de la posconvertibilidad se revirtieron abruptamente las tendencias contractivas en el mercado de trabajo, bajando la tasa de desocupación a valores inferiores al 10% desde 2007. Sin embargo, a partir de 2008 también comenzó a notarse la desaceleración del ritmo de creación de empleo.

Acompañando esta creación de puestos de trabajo se verificó, también, una notoria recuperación del poder adquisitivo del salario, tras la fuerte caída que implicó la devaluación de 2002. El mismo se incrementó un 48% entre 2003 y fines de 2009³. Pese a ello, los salarios reales en la Argentina continúan siendo relativamente bajos en comparación con la etapa de sustitución de importaciones.

Otros cambios relevantes que surgen a partir de la devaluación de 2002, respecto de la década anterior, son: el fuerte impulso de la industria manufacturera; la reversión del signo negativo de la balanza comercial

¹ Algunas estimaciones privadas hablan de una caída en 2009, que contrasta con los datos suministrados por el INDEC. Debe destacarse que las cifras del Instituto se encuentran fuertemente cuestionadas debido a la intervención realizada en el organismo oficial encargado de realizar las estadísticas.

² En lo que sigue preferimos emplear las palabras “esquema” o “patrón” en lugar de la más extendida “modelo”. Esta última categoría parece hacer referencia a la posibilidad siempre presente de aplicar un determinado programa económico con prescindencia de toda determinación histórica y, en particular, del estado del conflicto y la fuerza relativa de las distintas clases sociales, como si se tratara de un recetario preconcebido que se inserta desde afuera del proceso económico y social. Asimismo, nos inclinamos por el término “patrón de crecimiento” antes que “modelo macroeconómico”, ya que pretendemos enfatizar el carácter dinámico y general de los procesos económicos. En este sentido, entendemos que la denominación de “modelo macroeconómico” parece limitarse exclusivamente a la descripción del estado en el corto plazo de algunas variables seleccionadas y no a su evolución en el tiempo.

³ En lo que respecta al IPC utilizado para calcular el salario real, se utilizan dos series: una proporcionada por el INDEC y la otra, de elaboración propia, calculada en base a la información de las Direcciones Provinciales de estadística de siete provincias (IPC-7 provincias). La metodología empleada se detalla en CENDA (2008) “¿Cuánto ganan los trabajadores? Alternativas para la estimación de los salarios reales.” En el trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas N° 15, primavera.

y el resultado fiscal del Sector Público Nacional; y la reducción del peso de la deuda externa. La industria manufacturera, protegida por el nuevo régimen cambiario, creció durante el período 2002-2008 a una tasa promedio del 11% anual versus el 1% anual verificado entre 1991 y 2001. Sin embargo, el mayor crecimiento relativo de la industria en relación con los servicios dista mucho de haber sido suficiente para modificar sustancialmente la matriz productiva argentina, marcada a fuego por casi tres décadas de desindustrialización sistemática. Por su parte, a partir de 2003 se registró un notable incremento de las exportaciones, que pasaron de representar un promedio anual de U\$S 20.645 millones entre 1991 y 2001 a U\$S 46.121 millones entre 2003 y 2008, año en el que alcanzaron la cifra récord de U\$S 70.043 millones. Finalmente, el resultado fiscal comenzó a mostrar fuertes resultados positivos luego del ajuste realizado durante la gestión de Eduardo Duhalde (principalmente sobre salarios y jubilaciones). No obstante, a partir de 2008 estas variables, también, muestran signos de desaceleración o contracción. Asimismo, a diferencia del fuerte proceso de endeudamiento que caracterizó la década de 1990, y que llevó la deuda a niveles del 54% del PIB en 2001 y posteriormente, tras la devaluación, al 153% del producto, a partir de 2003 comenzó un proceso de desendeudamiento que ha llevado dicho ratio hasta niveles cercanos al 46% del PIB.

Debe destacarse que durante la posconvertibilidad algunos factores del contexto internacional, como el crecimiento de la economía mundial y la mejora en los términos de intercambio, se tornaron muy favorables para la economía argentina, lo que sin duda sirvió de impulso para la rápida reactivación doméstica. Pero junto con el cambio en la tendencia de estas variables exógenas se observaron sensibles transformaciones en algunos de los principales vectores de la política económica local, entre las cuales se destaca el deliberado sostenimiento de un tipo de cambio alto. También debemos mencionar la cesación de pagos y posterior reestructuración de los compromisos externos, la instauración de planes sociales de alcance masivo, las políticas de ingresos, los controles de precios, la reaparición de los impuestos a las exportaciones, las (moderadas) políticas proteccionistas y las (escasas) reestatizaciones de empresas anteriormente privatizadas. El factor común de todas estas medidas es su claro corte "intervencionista" o "estatista", visiblemente contrapuesto al espíritu de época que reinaba durante la Convertibilidad y -más en general- durante el cuarto de siglo que siguió al golpe de Estado de 1976.

Por más determinantes que sean estas rupturas con la etapa anterior, tampoco deben ignorarse los definidos elementos de continuidad, entre los que se destaca el nivel históricamente bajo de los salarios reales. El poder adquisitivo de los trabajadores se encuentra muy por debajo de los picos de una serie más larga y, en particular, de los salarios reales vigentes durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Entre los restantes aspectos que tampoco han mutado sobresale la persistencia del empleo precario e

informal, la orientación predominantemente primaria de las exportaciones y la recurrente tendencia a la fuga de capitales. Asimismo, a partir de 2003 se pusieron en producción algunas de las plantas existentes o se amplió el volumen del producto sin necesidad de recurrir a grandes inversiones, al tiempo que la exorbitante desocupación imperante mantenía relativamente deprimido el salario. En consecuencia, la vigencia de una elevada tasa de ganancia, que superaba marcadamente las tasas de interés de las colocaciones financieras, permitió reavivar numerosas producciones intensivas en mano de obra, dando lugar a un crecimiento económico acelerado con una elevada elasticidad empleo del producto. Estas actividades estaban destinadas fundamentalmente a satisfacer el mercado interno, aunque en algunos casos, ayudadas por el tipo de cambio favorable y los reducidos salarios (especialmente en dólares), lograron penetrar en algunos mercados de exportación. Es decir, tanto el ritmo del crecimiento como la modificación en la composición de la producción y la intensidad del proceso de inversiones que tuvo lugar se explican por la elevada rentabilidad que se alcanzó en determinados sectores en base a las nuevas condiciones imperantes.

2. Los debates de la posconvertibilidad.

Desde la consolidación del nuevo patrón de crecimiento los economistas han iniciado un debate que en la mayoría de los casos giró en torno a cuestiones eminentemente técnicas, en lugar de centrarse en los mecanismos de captación y asignación de la riqueza, o de los instrumentos que podrían asegurar la industrialización del país. También quedó fuera de los estudios económicos convencionales el examen de la dinámica seguida por la tasa de ganancia, una variable que, llamativamente, no es tenida en cuenta por la macroeconomía tradicional. La mayor parte de la literatura basó sus estudios en dos elementos: por un lado, la política monetaria y cambiaria; por el otro, los efectos secundarios del tipo de cambio alto. En este contexto, el grueso del debate giró alrededor del llamado "Trilema de la Imposibilidad de la Política Monetaria", que establece que la autoridad monetaria sólo es capaz de controlar una de las siguientes tres variables: el tipo de cambio nominal, la tasa de interés doméstica o la libre movilidad internacional del capital. Específicamente, en un escenario donde no existen controles sobre la cuenta capital, la política monetaria debe optar por controlar o bien el tipo de cambio nominal o bien la tasa de interés local. Por lo tanto, toda vez que se intente establecer una meta para el tipo de cambio real, este objetivo se encontrará sobredeterminado. Sobre la base de esta argumentación se cuestionó la posibilidad de ejercer un control efectivo sobre el tipo de cambio en las circunstancias de la economía argentina. Contra esta tesis se intentó probar, en un plano analítico, que era efectivamente factible sostener una determinada paridad mediante una combinación de intervenciones estratégicas del Banco Central en el mercado de cambios y de operaciones

de venta de títulos. Las metas monetarias establecidas por el Banco Central limitaron la emisión, de manera que también se recurrió a la colocación de títulos públicos. Visto aisladamente, en lugar de tratarse de una transferencia de riqueza, esta última operación puede entenderse simplemente como un proceso de “esterilización”, es decir, de emisión de títulos para absorber circulante.

No obstante, esta discusión pasa por alto el contenido de esas operaciones monetarias y cambiarias, es decir, las transferencias entre diversos sectores, clave para comprender las peculiaridades del patrón de crecimiento de la posconvertibilidad. Desde una perspectiva clásica y estructuralista, la expansión de la producción de bienes para el mercado local se explica fundamentalmente por la canalización de riqueza desde el agro hacia la industria, ayudada por la vigencia de una tasa de interés real negativa y, secundariamente, del agro hacia los asalariados (debido a las retenciones a las exportaciones). Lo cierto es que a la par de la política de *alimentos baratos* se desplegaron diversas medidas de regulación tarifaria y de subsidios a determinados sectores (energía eléctrica y gas, entre otros). Ambos elementos, en última instancia, constituyeron ventajas para la industria, ya que permitieron mantener salarios bajos en términos nominales junto con costos de insumos clave en niveles reducidos.

Otro punto que generó polémica refiere al motor de la expansión del PIB. Para algunos, los elevados precios mundiales deberían haber generado una fuerte tracción del lado de las exportaciones, dando lugar a un crecimiento “guiado por las exportaciones”. Para comprender cuáles fueron las fuentes de este crecimiento, resulta conveniente desagregar la demanda agregada en sus principales componentes. Tal como se desprende del Cuadro N° 1, el proceso de crecimiento en la posconvertibilidad estuvo principalmente comandado por la absorción interna.

Tres evidencias de este análisis llaman especialmente la atención. En primer lugar, el ritmo de expansión de la inversión total entre 2003 y 2007 fue casi tres veces superior a la tasa de crecimiento del PIB. En segundo término, el crecimiento de la inversión pública en el producto se ubicó en niveles particularmente altos, aunque parte de la explicación de este fenómeno se encuentra en el reducido nivel de este componente a la salida de la Convertibilidad. Por último, a pesar del salto cambiario, el consumo interno privado se incrementó a una tasa similar a la del PIB. Queda claro que la inversión, en lugar de estar determinada por variables imaginarias, asociadas a los procesos políticos, estuvo impulsada por la más concreta rentabilidad sectorial.

Los tres pilares sobre los que se apoyó el nuevo esquema (la política cambiaria, los efectos de la crisis 2001-2002 sobre el salario y los impuestos al comercio exterior) comenzaron a erosionarse a lo largo del quinquenio 2003-2007, exhibiendo sus tensiones internas. En primer término, el Estado se veía obligado a responder a las presiones a la apreciación de la moneda derivadas del sostenido superávit comercial mediante intervenciones permanentes en el mercado cambiario, lo que lo forzaba a mantener un marcado superávit en las cuentas públicas para no recurrir a la emisión de dinero o al endeudamiento. Esta presión podía aliviarse mediante incrementos en las retenciones, en particular si se experimentaban aumentos en los precios mundiales. En segundo lugar, a medida que la economía y -con ella- el empleo se expandían, la capacidad productiva requería de nuevas inversiones. Pero, además, la reducción del desempleo ponía a los trabajadores en condiciones de obtener aumentos en sus salarios reales. Estaba en juego el verdadero motor del crecimiento, es decir, las ganancias extraordinarias en los sectores más pujantes, sostenidas sobre las transferencias de excedente y los reducidos costos salariales.

CUADRO N° 1

Demanda Agregada. Tasas de crecimiento reales y participación en el PIB, 2003-2007. En porcentajes.

Año	PIB	Consumo		Inversión		Exportaciones
		Privado	Público	Total	Pública	
2003	8,8	8,2	1,5	38,2	84,9	6,0
2004	9,0	9,5	2,7	34,4	54,4	8,1
2005	9,2	8,9	6,1	22,7	59,5	13,5
2006	8,5	7,8	5,2	18,2	27,4	7,3
2007	8,7	9,0	7,6	13,6	26,1	9,1
Tasa anual acumulativa	8,8	8,7	4,6	25,4	50,5	8,8
Participación	100,0	65,6	12,4	19,2	n/d*	13,9

* Nota: Debido a que las fuentes de información disponibles para estimar la inversión total y la inversión pública no son homogéneas, no es posible calcular la participación de la formación bruta de capital del Estado en el PIB.

FUENTE: ESTIMACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

Desde el punto de vista del proceso político que acompañó a esta espectacular expansión, la *etapa rosa* de 2003-2007 estuvo también marcada por lo que podríamos caracterizar como una “triple alianza” de intereses: mientras los exportadores (predominantemente primarios) gozaban de la suba de los precios mundiales y el favorable nivel del tipo de cambio (aunque moderado por las retenciones), la industria mercado-internista crecía como no lo había hecho en décadas. Por su parte, los trabajadores se fortalecían al calor del crecimiento de la ocupación y la recuperación del salario, cuyo poder adquisitivo se había pulverizado con la crisis de 2001-2002. A partir de 2008 la comunión de intereses comenzó a resquebrajarse. El quiebre no obedeció al hecho de que el gobierno cesara en sus esfuerzos por mantener la paridad cambiaria en términos nominales, sino a que comenzó a registrarse una aceleración de los precios internos que erosionó sistemáticamente el tipo de cambio real. Es por eso que buena parte de los debates de este período giraron en torno de las causas de la inflación.

3. El período de inestabilidad (2008-2009) y aceleración inflacionaria.

El talón de Aquiles del esquema de la posconvertibilidad ha sido, sin lugar a dudas, la inflación. Echando una simple mirada a la relación entre el tipo de cambio nominal y el nivel de precios puede constatar la dificultad que comenzó a experimentarse en la competitividad, cada vez con mayor intensidad, una vez que se desató el proceso inflacionario. Una tasa de aumento de los precios que se encuentra por encima del incremento de la paridad nominal trae implicancias significativas tanto para el régimen en su conjunto como para la situación de las distintas clases y sectores. El dólar alto sirve como una protección de facto para la industria doméstica y fomenta las ventas al exterior, generando rentabilidades extraordinarias tanto para los exportadores como para la industria que coloca sus productos en el mercado interno. Esta ventaja tiende a extinguirse cuando se reduce el tipo de cambio real. Es así que ante el aumento de los precios se inicia una carrera desesperada para sostener los beneficios del esquema, desatando una disputa entre las clases sociales.

Esquemáticamente, la economía ortodoxa suele recurrir a cuatro grandes líneas explicativas para dar cuenta de las causas del alza generalizada de los precios. Una de las más difundidas es la teoría monetarista de la inflación, que sostiene que los aumentos de los precios obedecen principalmente al crecimiento de la oferta monetaria. Un segundo grupo de explicaciones atribuye el incremento de los precios al crecimiento exagerado de la demanda, de modo que la solución se encontraría en la contracción del consumo y del gasto público. A menudo, las teorías basadas en el exceso de demanda se complementan con explicaciones relacionadas con el crecimiento de los costos como causa de la inflación. En particular, se le atribuye a los aumentos salariales buena parte de la responsabilidad por el crecimiento

de los precios. Asimismo, una cuarta línea propone el abandono del régimen de dólar alto con el propósito de disciplinar los precios internos.

Jaqueado por la presión para introducir cambios, el gobierno nacional planteó una elevación de las tasas del impuesto a las exportaciones (en particular de la soja) dentro de un esquema variable en función directa del precio de los granos. La prensa, buena parte de los analistas y la oposición política tendió a asociar estas decisiones con las necesidades presupuestarias (una forma de “hacer caja”). Sólo esporádica y secundariamente se hizo referencia a su efecto sobre los precios internos. Y casi nunca se estructuró una explicación en base a la función desempeñada por las retenciones dentro del esquema completo, es decir, su relación con la política de protección cambiaria. Así, probablemente en base a un cálculo político equivocado de las reacciones sectoriales, en marzo de 2008 se presentó la nueva tabla de retenciones móviles. Para el caso de la soja, el impuesto alcanzaba un nivel cercano al 60% si el precio internacional llegaba a US\$ 750, de modo que el rechazo por parte de los productores y propietarios agropecuarios no tardó en llegar. La defensa de la medida comenzó entonces a basarse en el efecto de las retenciones sobre los precios internos, considerándola un instrumento adecuado para “desacoplarlos” de los precios internacionales (y así “defender la mesa de los argentinos”). No se hizo eje, en cambio, en su vinculación orgánica con el régimen de dólar alto. El conflicto finalizó a mediados de julio de 2008 con el rechazo de la medida por parte del Parlamento y un recrudecimiento de la inflación, luego de una escalada que incluyó manifestaciones callejeras, desabastecimiento y cortes de ruta. Más aún, en este contexto pareció predominar la posición del Banco Central, que dejó que la moneda se apreciara, reduciendo incluso el tipo de cambio nominal para “disciplinar” los precios y debilitando todavía más la protección cambiaria.

4. El problema inflacionario.

La aceleración del ritmo de aumento de los precios a partir de 2008 logró poner en jaque al nuevo patrón de crecimiento y desmembró el marco de alianzas que le dio sustento. Ante estas dificultades, el gobierno respondió utilizando fundamentalmente los dos principales instrumentos sobre los que se basó el régimen desde un comienzo: el tipo de cambio y las retenciones. No obstante, un bloque conformado por el sector exportador (tanto agrario como industrial, pero encabezado por los productores primarios) logró impedir, en adelante, la posibilidad de modificar la alícuota de las retenciones. Resulta relevante destacar la tendencia alcista de los precios internacionales de las materias primas, entre las que se encuentran los principales productos de exportación del país, particularmente en la segunda mitad de 2007 y a lo largo del año 2008.

¿Cuál es la consecuencia del incremento de los precios de los *commodities* que se registró en el período? Por una parte, el crecimiento de los precios implica un aumento directo de los precios de los productos transables (en especial los alimentos y materias primas), que se ve amplificado por la política de dólar caro. En primera instancia, entonces, se trata principalmente del fenómeno de la inflación importada. Ahora bien, este efecto inicial se transmite luego a los precios de la industria dirigida al mercado interno a través de las variaciones de los costos y, en parte, aprovechando la protección cambiaria y en defensa de los (altos) márgenes de rentabilidad, del traslado a precios de los salarios, que se elevan –ya defensivamente– para compensar el incremento de los bienes de consumo. En un escenario de tipo de cambio nominal prácticamente fijo, el resultado es una apreciación cambiaria en términos reales, lo que reduce la competitividad de la economía. A su vez, la suba de los precios de las exportaciones provoca un crecimiento del superávit comercial y –consecuentemente– ejerce una presión sobre el tipo de cambio debido a la abundancia de dólares. En el marco del mecanismo de funcionamiento de la economía de la posconvertibilidad, un incremento de las retenciones contribuye a la solución simultánea en todos los frentes: reduce el precio interno de los alimentos al tiempo que le permite al gobierno absorber la oferta incrementada de divisas con recursos presupuestarios, evitando así la apreciación nominal.

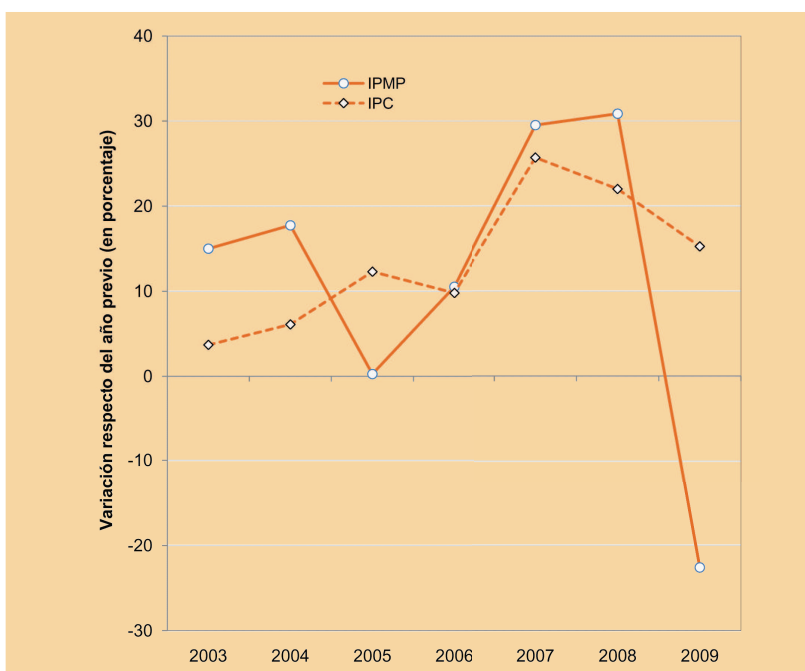
En este contexto, el regreso de la inflación importada, que ahora respondía más bien a causas externas (la suba en los precios de los bienes primarios) que a internas (como había sido en un primer momento el efecto de la devaluación sobre los precios internos), comenzó a presionar sobre los precios domésticos a partir de 2007 y se intensificó en 2008. Es por eso que en tales circunstancias resultaba adecuado proponer un esquema de retenciones crecientes a medida que los precios se incrementaran (retenciones variables y móviles).

Bajo el imperio del actual patrón de crecimiento, los precios de los insumos y de los alimentos vienen determinados por la economía mundial. Cuando tienen lugar fuertes variaciones, éstas se traducen necesariamente en cambios de los precios internos, si es que no pueden contrarrestarse con una modificación de las alícuotas de las retenciones. Por su parte, la disminución de la tasa de desempleo hace que los trabajadores cuenten con fuerza suficiente como para traducir los incrementos de la canasta alimentaria en aumentos salariales, en una reacción de corte defensivo. Así, tal como queda claro también en la secuencia temporal, los precios de los alimentos son los que empujan inicialmente hacia arriba a los salarios y no al revés. Los aumentos salariales, a su vez, reducen la rentabilidad y los empresarios tratan de restablecerla, siempre que encuentren demanda suficiente, a través de la suba de precios. Consecuentemente, la dinámica propia de la recuperación económica contribuyó a que los bienes no transables alimentaran también el proceso inflacionario.

A poco de concluido el conflicto con las entidades agropecuarias, en el último tercio de 2008 sobrevino la crisis económica mundial cuya escala fue comparada con la *Gran Depresión* de la década de 1930. Uno de sus efectos fue el estallido de algunas burbujas financieras especulativas. Es así que, luego de crecer fuertemente, se produjo una caída de los precios internacionales de las materias primas, anulando la presión para su crecimiento en el mercado doméstico.

El impacto de la crisis internacional sobre la economía local tuvo una injerencia directa en el ritmo de crecimiento del nivel general de precios a través del aumento de la tasa de desempleo, que subió en 1,8 puntos porcentuales entre el último trimestre de 2008 y el tercero de 2009 (INDEC). El resultado de este proceso fue la pérdida de capacidad de negociación de los asalariados, que pasaron a tomar una posición defensiva para evitar los despidos preventivos. El incremento de

GRÁFICO Nº 1
Índice de Precios de Materias Primas (IPMP) e Índice de Precios al Consumidor (IPC), 2003-2009.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DEL BCRA E INDEC. A PARTIR DE 2007 SE UTILIZA LA TASA DE VARIACIÓN DEL IPC 7-PROVINCIAS (CENDA).

la desocupación fue todavía más grave en el sector industrial, contribuyendo a deteriorar el poder de negociación de la clase trabajadora. Según datos del INDEC y del IPC-7 Provincias, el comportamiento de la tasa de crecimiento de los salarios *vis a vis* el ritmo de aumento de los precios fue exactamente el opuesto al que espera la explicación ortodoxa de la inflación de costos por suba de los salarios: si se toma un período dentro de la serie se observa que mientras que entre julio y diciembre de 2009 la inflación anual se aceleró del 12,5% al 15,3%, la tasa de variación anual de los salarios nominales prácticamente permaneció constante, con una leve baja del 17,6% al 17,3%.

Dos argumentos tradicionales que también pueden ser fácilmente descartados cuando se intenta aplicarlos a la aceleración inflacionaria durante 2008 y 2009 son los que asocian la inflación con el incremento del gasto público y la expansión desmedida de la oferta monetaria. Resulta claro que estas presuntas causas de la inflación afectarían los precios sólo a través del crecimiento de la demanda agregada. Nuevamente, la explicación es incapaz de dar cuenta de la presencia de inflación en un contexto netamente recesivo⁴.

En conclusión, no hace falta recurrir a la alquimia ortodoxa para dar cuenta de las causas de la inflación. Las presiones de los costos de bienes importados a dos dígitos sumadas a una devaluación del orden del 30% explican en buena medida el origen de la aceleración de los precios. En cambio, durante el mismo período la recuperación del salario real se hizo más lenta por la pérdida de poder de negociación derivada del menor dinamismo de la economía.

5. La encrucijada del nuevo patrón de crecimiento.

Tal como fuera mostrado anteriormente, el actual patrón de crecimiento presenta fuertes contrastes con la etapa de la Convertibilidad. No obstante, una particularidad histórica del período bajo análisis es que, si bien el esquema favoreció la aparición de algunas industrias productoras de bienes dirigidas al mercado interno, que gozaban de la protección generada por el tipo de cambio, el sector agroexportador también atravesó, al calor de los elevados precios mundiales, un extraordinario período de bonanza. Aunque el agro y la industria sustitutiva se expandieron al unísono, la alta capacidad de generación de empleo de la economía durante el período estuvo vinculada esencialmente al desarrollo de la industria, con sesgo mano de obra-intensivo, destinada a abastecer al dinámico mercado interno. Asimismo, el patrón de crecimiento se erigió sobre una inmensa transferencia de ingresos de los trabajadores a la clase capitalista en su conjunto, a través de la devaluación y de la inflación derivada de ésta, que en combinación con la protección cambiaria posibilitó

una formidable recomposición de la rentabilidad de los sectores productivos que habían retrocedido durante la larga fase iniciada a mediados de la década de 1970.

La existencia de un cuantioso excedente de renta agraria, al tiempo que permite sostener el patrón de reindustrialización, establece simultáneamente una serie de dificultades que son inmanentes al esquema adoptado. La presencia de un recurrente superávit comercial introduce una presión permanente hacia la apreciación cambiaria. En el extremo, en un contexto de apreciación cambiaria, previsiblemente regresará la especulación basada en la existencia de elevadas tasas de interés y de un dólar barato, que permite potenciar los beneficios obtenidos al girarlos al exterior, con su secuela de especulación, desindustrialización y fuga de capitales. La salida apreciadora cuenta en la actualidad con sus adherentes que la presentan como un remedio para combatir la inflación, ya que los precios tenderían a estabilizarse, acotados por la competencia externa. Pero por el mismo motivo las producciones domésticas que crecieron al calor de la protección cambiaria sucumbirían ante el aluvión de productos importados, no sólo más baratos por la mayor productividad de otras economías sino además por la caída del tipo de cambio. Para la clase trabajadora este escenario no implicaría más que un regreso a las épocas de empobrecimiento progresivo y de expulsión sistemática del mercado laboral. La debilidad producida por el desempleo creciente, a su turno, se encargaría por sí sola de congelar o incluso reducir el poder adquisitivo de los salarios.

A partir de 2008 el actual patrón de crecimiento pareció chocar contra sus propios límites. La política económica basada casi exclusivamente en el dólar alto y las retenciones, que había servido para sostener el apretado ritmo de recuperación durante un quinquenio, perdió parte de su efectividad. El conflicto latente se manifestó, como otras veces, en la aceleración de los precios internos, lo que a su vez introdujo una tendencia a la apreciación de la moneda, poniendo en riesgo la propia continuidad del esquema. La lógica de la política económica empleada hasta entonces indicaba que para continuar con el esquema, ante el incremento de los precios internos, era necesario profundizar la vía de la devaluación. Sin embargo, esa medida aislada hubiera implicado, casi con seguridad, un traslado de la depreciación a los precios de los bienes transables, agregando a la inflación importada una cuota adicional de inflación cambiaria. De manera que era necesario desacoplar todavía en un mayor grado los precios internos de los externos y poner simultáneamente un techo a los no transables, para lo cual los instrumentos utilizados hasta entonces eran las retenciones y los controles de precios y tarifas. Mientras la alianza entre el agro y los grandes exportadores industriales puso freno a la primera medida, la segunda no conseguía los resultados esperados y los precios continuaban su escalada.

⁴ Aunque sólo algunas opiniones audaces se atrevieron a hablar de la presencia de "estancflación", es decir, de la combinación del estancamiento con el crecimiento de los precios, claramente no puede recurrirse en casos como éste a la hipótesis del recalentamiento.

La protección cambiaria pasó a depender, entonces, de hechos exógenos como la mejora de la competitividad derivada de la apreciación de las monedas extranjeras, que la crisis mundial fuera pasajera o que se redujeran los precios de las materias primas para evitar que una mayor apreciación destruyera por completo los brotes de la tibia industrialización que habían nacido bajo la incubadora de la protección cambiaria. Mientras tanto, el gobierno echó mano de sus recursos para sostener la demanda interna, empleando herramientas convencionales como el crecimiento del gasto público o la política monetaria expansiva, que inyectó algo de crédito en la economía. Por ello, la inestabilidad política desde 2008 es ocasionada precisamente por los reajustes de las distintas clases y sus fracciones internas ante el nuevo giro de los acontecimientos. Solapadamente se empezó a discutir si convenía buscar la “profundización” o, por el contrario, buscar una “salida ordenada” del esquema de la posconvertibilidad. Así se entra en la actual encrucijada, donde no todos los actores muestran su juego, pero por lo que puede verse algunos representantes del agro y la ortodoxia claman casi abiertamente por la vuelta a la década de 1990, al tiempo que junto con el capital más concentrado piden un control más estricto de los aumentos salariales, la reducción del gasto público y la restricción de la emisión monetaria. Todos ellos se solidarizan en el reclamo de una menor intervención del Estado. Los sectores que producen para el mercado interno, los que ven amenazada su subsistencia, por su parte, parecen carecer de fuerza suficiente como para hacerse escuchar, mientras que los trabajadores se ven acorralados entre un proyecto que los conduce a la miseria que caracterizó el régimen de la Convertibilidad y otro que ya no parece asegurar una mejora sustancial y sistemática de sus condiciones de vida.

Pero, ¿hay salida? Para garantizar un crecimiento del empleo y -simultáneamente- sostener el salario no parece existir otro camino que insistir en la dirección industrializadora. De lo que se trata ahora es de impulsar un cambio de raíz en la estructura productiva del país, torciendo la tendencia hacia una especialización agroexportadora basada en las llamadas ventajas comparativas. Un patrón de crecimiento de esta naturaleza obliga necesariamente al Estado a asumir un papel protagónico. Tal participación en la economía tiene un papel específico que consiste -como ocurrió durante la época de la sustitución de importaciones, y tal como aconsejan todas las experiencias internacionales de esta naturaleza- en canalizar los recursos excedentes (renta agraria) hacia la producción manufacturera.

Ahora bien, una vez que se establece abiertamente el objetivo de impulsar un proceso de industrialización, queda claro que el “plan económico” basado casi exclusivamente en la política cambiaria y las retenciones, si bien sirvió a esos fines durante los cinco años posteriores a la crisis, resulta ahora a todas luces insuficiente. Asimismo, lo cierto es que todas las experiencias exitosas de desarrollo económico acelerado vinieron acompañadas de una tasa moderada de inflación. Para que los precios se mantengan bajo control, y para que no se desate una carrera de precios, es necesario emplear numerosas herramientas y la capacidad disciplinar a los distintos sectores. Se requiere, en fin, más y no menos intervención del Estado.

En definitiva, para asegurar un renovado y más decisivo impulso a la industrialización se necesita, ahora sí de forma excluyente, un verdadero plan de desarrollo, mucho más preciso y articulado, que priorice determinadas ramas industriales sobre otras, que fomente las actividades agropecuarias para asegurar excedentes y que proteja consistente y deliberadamente el empleo y el salario.

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EXTERNO ARGENTINO DURANTE LA POSCONVERTIBILIDAD. UNA MIRADA A TRAVÉS DEL BALANCE DE PAGOS.

1. Introducción.

El propósito de este trabajo es analizar la dinámica del régimen macroeconómico actual en materia externa a través del análisis del Balance de Pagos (BP), lo que a su vez permite aproximarnos al perfil y a la trayectoria de la inserción internacional argentina en la etapa 2002-2009.

Con este fin, se presenta en primer lugar una breve caracterización de las principales fases observadas entre 2002 y 2009 en el sector externo y se analiza luego con mayor detalle la Cuenta Corriente (CC) y la Cuenta Capital y Financiera (CKyF). A modo de conclusión se presentan algunas hipótesis generales sobre el comportamiento externo, analizando con especial atención, y a la luz de la evidencia, ciertas interpretaciones sumamente instaladas sobre la inserción internacional argentina en este período. Entre ellas, hay dos "mitos" que nos interesa abordar con particular énfasis: por un lado, la idea de que Argentina estuvo "fuera del mundo" en los últimos años; y, por el otro, el argumento que sostiene que nuestro país ha superado sus restricciones en materia externa gracias a la consolidación de una CC estructuralmente superavitaria. Finalmente, se esbozan una serie de recomendaciones de carácter general relativas a las formas de superar de manera más definitiva (estructural) los problemas externos, dificultades que eventualmente podrían volver a presentarse en el futuro y cuya resolución permitiría alimentar un verdadero proceso de desarrollo nacional.

2. Las fases del Balance de Pagos (2002-2009).

Durante el período 2002-2009, el BP atravesó seis etapas bien definidas (Cuadro N° 1). Las primeras dos fases se ubican en los años inmediatamente posteriores a la devaluación y a la salida del régimen de Convertibilidad (2002-2004), en donde desde una situación inicial de colapso externo se ingresó en un período de *recuperación*. Así, se pasó de un déficit de más de US\$ 4.500 millones en 2002 a un resultado positivo de más de US\$ 5.300 millones en 2004. El ciclo ascendente en el saldo del BP se configuró a partir de trayectorias claramente diferenciadas de la CC y la CKyF: la primera registró una evolución contracíclica, manteniendo un saldo positivo aunque decreciente a medida que se recuperaba el nivel de actividad y las importaciones; la segunda mostró un comportamiento procíclico, que fue mejorando con el crecimiento económico desde valores negativos hasta tornarse positivo en 2004.

En la etapa de *saneamiento* (2005) se redujeron los intereses a pagar y se dejaron de acumular atrasos por la deuda pública en cesación de pagos, lo que permitió una mejora combinada de los saldos de la CC y de la CKyF. De esa forma, ambos componentes experimentaron un crecimiento en sus saldos gracias al canje de la deuda externa pública. Este proceso de saneamiento abrió paso a una etapa de *bonanza* que abarcó dos años de muy buena *performance* externa (2006-2007). La CC arrojó resultados positivos muy elevados, como conse-

CUADRO N° 1

Balance de Pagos, 2002-2009. En millones de dólares.

Cuentas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	<i>Colapso</i>	<i>Recuperación</i>		<i>Saneamiento</i>	<i>Bonanza</i>		<i>Flujos cruzados</i>	<i>Crisis</i>
Cuenta Corriente	8.767	8.140	3.212	5.275	7.768	7.384	7.078	11.292
Cuenta Capital y Financiera*	-13.282	-4.560	2.107	3.582	-4.237	5.714	-7.069	-9.946
Saldo	-4.516	3.581	5.319	8.857	3.530	13.098	9	1.346

* Incluye errores y omisiones.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES (INDEC).

cuencia de la combinación de importantes saldos comerciales y de rentas de la inversión en contracción. Por su parte, durante estos años se produjo una renovada afluencia de capitales externos al país, fenómeno que permitió cancelar la deuda remanente con el FMI por más de US\$ 9.500 millones en 2006 y que explica el saldo negativo de la CKyF de ese año. La magnitud de la bonanza de esta fase se reflejó en el hecho de que, aún habiendo cancelado tamaña deuda, las reservas internacionales del BCRA siguieron expandiéndose, superando en diciembre de 2007 los US\$ 46.100 millones.

Los últimos dos años del período se caracterizaron por el progresivo deterioro del BP en su conjunto. No obstante, llaman la atención algunos elementos positivos, sobre todo teniendo en cuenta el desfavorable contexto externo. El año 2008 puede considerarse como de *flujos cruzados*, en tanto se conjugaron niveles récord de exportaciones e inversión extranjera directa (IED) hacia el país, con registros también récord de importaciones y fuga de capitales, lo que resultó en un saldo del BP prácticamente nulo. La profundización de la crisis internacional y el accidentado andar de la economía doméstica en 2009 tuvo su correlato en el comportamiento de las cuentas externas. Por un lado, el superávit comercial se incrementó, aunque este resultado se debió fundamentalmente a la estrepitosa caída de las importaciones, que incluso superó al nivel de contracción de las exportaciones. Por otra parte, la CKyF profundizó su saldo negativo, al combinarse una elevada fuga de capitales con una retracción de la IED, que detuvo su crecimiento luego de cinco años consecutivos de expansión.

3. La Cuenta Corriente.

La devaluación del peso de inicios de 2002 implicó un cambio estructural en el signo de la CC argentina. Luego de una década sistemáticamente deficitaria, las ganancias de competitividad asociadas a la pérdida de

valor de la moneda local se expresaron en un sostenido superávit desde entonces hasta la actualidad (Cuadro N° 2). En ese marco, el notable resultado positivo de la Balanza Comercial fue el factor que permitió compensar a partir de 2002 el saldo deficitario permanente del rubro Rentas. En particular, se destaca el resultado positivo de la Balanza de Bienes, producto de dos grandes tendencias. Por un lado, del mantenimiento de la trayectoria ascendente de largo plazo de las exportaciones; por el otro, de la fuerte caída de las importaciones en el marco de la crisis, seguida de un ritmo de recuperación de las compras al exterior que –si bien elevado– no resultó suficiente para revertir el saldo comercial favorable.

Las exportaciones de bienes se expandieron a una tasa promedio del 18% anual entre 2002 y 2008, impulsadas tanto por el aumento tanto de los precios (11% anual) como de las cantidades (7% anual). Las causas de este verdadero boom exportador tienen que ver con i) la mejora de la competitividad-precio de la producción local ante la variación de los precios relativos originada en la devaluación y el posterior sostenimiento del tipo de cambio en niveles “competitivos” y ii) el favorable contexto internacional que acompañó al crecimiento de la economía argentina, caracterizado por un gran dinamismo de la demanda mundial y por la significativa mejora de los términos de intercambio, lo que en conjunto permitió configurar un escenario extraordinariamente ventajoso para el país. Sin embargo, la tendencia creciente de las exportaciones culminó abruptamente en 2009 como consecuencia de la crisis mundial, que mostró como uno de sus rasgos más destacados una abrupta caída de los volúmenes de comercio internacional, inclusive mayor a la observada durante la *Gran Depresión* de la década de 1930. Como resultado global de estas tendencias, durante 2009 se verificó una caída en los valores de exportación de Argentina del orden del 20%, asociada a una reducción del 17% en los precios y del 4% en las cantidades.

CUADRO N° 2

Cuenta Corriente, 2002-2009. En millones de dólares.

Cuentas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	<i>Colapso</i>	<i>Recuperación</i>		<i>Saneamiento</i>	<i>Bonanza</i>		<i>Flujos cruzados</i>	<i>Crisis</i>
Balanza de Bienes	17.178	16.805	13.265	13.087	13.958	13.456	15.464	18.621
Balanza de Servicios	-1.460	-1.193	-1.331	-992	-501	-459	-995	-758
Rentas	-7.491	-7.975	-9.282	-7.304	-6.150	-5.941	-7.551	-9.271
Transferencias Corrientes	540	504	561	484	459	328	150	2.701
Saldo	8.767	8.140	3.213	5.275	7.768	7.383	7.068	11.291

* Incluye errores y omisiones.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES (INDEC).

El análisis por grandes rubros para el período 2002-2009 muestra que las ventas externas que más se incrementaron fueron las de productos manufactureros. En efecto, las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) fueron las más dinámicas, con un crecimiento anual promedio del orden del 15%, seguidas por las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), con una evolución anual del 14%. En ambos casos, tanto los precios como las cantidades fueron responsables del aumento de las exportaciones, aunque la variable más sustantiva para las MOA fueron los precios y para las MOI las cantidades. En síntesis, si bien las exportaciones mostraron un gran dinamismo entre 2002 y 2009, se sigue observando una gran concentración de las exportaciones argentinas en torno a bienes primarios y *commodities* industriales. Entre los productos industriales siguen predominando claramente los de menor contenido tecnológico, asociados a una primera elaboración de materias primas. De todas formas, no era esperable que en los ocho años que transcurrieron desde el cambio de régimen macroeconómico se produjeran modificaciones sustantivas de la oferta exportable, debido no sólo a que se trata de un período de tiempo relativamente corto, sino también a la falta de una estrategia decidida de transformación estructural del aparato productivo, más allá de la modificación de la paridad cambiaria y de las políticas de fortalecimiento del mercado interno aplicadas.

Las importaciones, por su parte tuvieron un acelerado ritmo de crecimiento desde 2002 en adelante, del orden del 36% anual promedio, teniendo en cuenta el nuevo contexto de precios relativos en el que predominó un tipo de cambio significativamente mayor al de la Convertibilidad. Este incremento se explica fundamentalmente por los aumentos en las cantidades demandadas (29% anual), en tanto, los precios de importación se movieron relativamente poco (5% anual) gracias a que gran parte de la canasta importadora argentina está compuesta de bienes industriales que en los últimos años experimentaron considerables mejoras tecnológicas en sus procesos productivos y estuvieron sujetos al recrudescimiento de la competencia a nivel mundial. Sin embargo, la crisis internacional y su contagio provocaron una caída del orden del 32% de las compras externas en 2009 como consecuencia de una visiblemente menor tasa de crecimiento de la economía nacional y, en menor medida, de la aplicación de diversas medidas de política comercial desde finales de 2008 por parte del gobierno nacional, enfocadas a proteger principalmente a los sectores de la industria nacional considerados sensibles por su intensidad de generación de empleo.

El análisis por Uso Económico muestra que las importaciones que más se incrementaron desde el cambio de régimen macroeconómico han sido las de Bienes de Capital, fuertemente ligadas al pujante proceso inversor que vivió la economía argentina desde 2003 en un contexto de alta rentabilidad y de progresiva utilización y agotamiento de la capacidad ociosa que había dejado la recesión y crisis de

1999-2002. A continuación aparecen, en orden de dinamismo, las adquisiciones en el exterior de Bienes de Consumo, en este caso explicadas por el aumento de las cantidades importadas a raíz de la recomposición de los ingresos reales de la población desde 2002. En síntesis, las razones de la acelerada recuperación de las importaciones luego del colapso de 2002 se vinculan con: i) la rápida recuperación y aceleración de la actividad productiva; ii) la recomposición de la demanda doméstica y los ingresos reales de la población; iii) el importante proceso de inversión que ha presentado la economía argentina desde entonces; iv) la consolidación de hábitos de consumo de productos importados de tipo suntuario de rápida obsolescencia en los mercados; v) la fragmentación de procesos y la desintegración productiva de la industria local, que encuentra en Brasil un proveedor privilegiado desde finales de la década pasada; y vi) el débil e insuficiente proceso de sustitución de importaciones que tuvo lugar a partir de la devaluación, especialmente en el caso de bienes intermedios y de capital.

En cuanto a la Balanza de Servicios, durante el período 2002-2009 se verificó un déficit estructural, explicado fundamentalmente por los saldos negativos de las cuentas de Transportes, Regalías, Viajes y Seguros, en ese orden, que se vio compensado parcialmente por los superávits mostrados por el componente de Servicios Empresariales, Profesionales y Técnicos. Por su parte, las Transferencias Corrientes, componente de menor importancia dentro de la cuenta, se mantuvieron con saldo positivo a lo largo de todo el período, registrándose un salto importante hacia 2009 debido a la asignación de Derechos Especiales de Giro (DEGs) por un monto de US\$ 2.500 millones realizada por el FMI a modo de intentar hacer frente a la crisis internacional.

La Renta de la Inversión durante la posconvertibilidad mantuvo la trayectoria deficitaria observada en los tiempos del *uno a uno*; no obstante, se evidenciaron algunos comportamientos marcadamente diferenciados al interior de sus componentes en comparación con la década anterior. A nivel general, se observa una participación mucho más equilibrada entre el pago de Intereses y el envío neto de Utilidades y Dividendos. Este fenómeno es resultado, por un lado, de un visiblemente menor peso de la carga de Intereses como consecuencia del proceso de *desendeudamiento* llevado adelante a través de la renegociación de la deuda en 2005 y del pago adelantado al FMI por un monto cercano a los US\$ 10.000 millones. Por el otro, se observó un notable incremento de los envíos de Utilidades y Dividendos al exterior como consecuencia de la gran rentabilidad obtenida por las empresas extranjeras por sus operaciones en el país.

El análisis de la CC por fases permite ver una mejora sustantiva en el saldo positivo que ya venía exhibiendo desde 2001 en ocasión del *colapso* de la economía argentina. Ello se debió principalmente al violento descenso de las importaciones en 2002. La fase de *recuperación* permitió mantener el superávit de CC, aunque en menores niveles. Este resultado se explica

por el menor saldo positivo de la Balanza de Bienes (en un contexto en donde, si bien se produjo un fuerte aumento de los valores de exportación, también tuvo lugar una acelerada recuperación de las importaciones debido al acelerado crecimiento de la economía) y, en menor medida, por el mayor déficit en el rubro Rentas (a raíz del incremento del envío de remesas al exterior bajo la forma de Utilidades y Dividendos). De esta forma se ingresó en la fase de *saneamiento* con un superávit comercial que se estabilizó en torno de los US\$ 13.000 millones, mientras que el déficit en el componente de Rentas de la Inversión comenzó a descender paulatinamente como resultado de la menor carga de Intereses vinculada a la renegociación de la deuda externa hacia 2005.

Durante la fase de *bonanza* se mantuvieron ambas tendencias. Sin embargo, al llegar a 2008, los *flujos cruzados* también se reflejaron en la CC. Por una parte, el récord de exportaciones se expresó en un aumento sustantivo del superávit comercial, en un contexto en el que los términos de intercambio se dispararon como consecuencia de la mejora de los precios internacionales de los alimentos. Por el otro, se incrementó el déficit del rubro Rentas, en este caso como resultado de una combinación de menores créditos por el lado de los Intereses (en virtud de la caída de las tasas internacionales) y de mayores débitos por el lado de las Utilidades y Dividendos (a causa de las mayores remesas enviadas por las empresas extranjeras en un contexto mundial de inestabilidad e incertidumbre económica). Por último, lejos de hacerse sentir en el saldo de la CC, el impacto de la crisis en el país mejoró de manera significativa sus resultados. No obstante, ello se debió primordialmente al ajuste que realizó la economía nacional por el lado de las importaciones y, en menor grado, al mencionado ingreso de divisas giradas por el FMI.

4. La Cuenta Capital y Financiera.

El resultado de la CKyF se modificó visiblemente a partir de 2002, pasando del saldo netamente superavitario que exhibió durante el régimen de Convertibilidad (a excepción de 2001) a un recorrido oscilante hasta el año 2009, donde los años de déficit se alternaron con algunos (menos) de superávit (Cuadro N° 3). Esta trayectoria se configuró a partir de una dinámica que mostró rasgos disímiles de año en año, sin que se observara -como en el caso de la CC- una continuidad en los rubros que conformaron este resultado.

Durante las fases de *colapso*, *recuperación* y *saneamiento* (2002-2005), la CKyF pasó de una situación de déficit a otra de superávit. Esta trayectoria positiva se debió, en primer lugar, a la desaceleración inicial y al posterior cambio de signo de la fuga de capitales -que en 2005 incluso registró un saldo neto positivo como reflejo de la repatriación de activos externos por parte del empresariado local-, fenómeno impulsado por las buenas perspectivas de inversión en una economía altamente rentable y en crecimiento. En segundo lugar, ya en 2005 los flujos entrantes de Inversión Extranjera Directa (IED) triplicaban su nivel de 2003 (el piso histórico de la serie), también impulsados por las atractivas oportunidades de inversión disponibles y un favorable escenario internacional que redundó en un crecimiento de los flujos globales de IED. Finalmente, la renegociación y la reestructuración de la mayor parte de la deuda externa en cesación de pagos -en un primer momento del sector privado en 2002 y 2003 y luego del sector público mediante el canje de títulos en 2005- fue el tercer elemento clave para sanear la situación externa. La renegociación y la reestructuración de la deuda externa también tuvo como correlato inmediato la reducción de los *stocks* de pasivos con el resto del mundo, modi-

CUADRO N° 3

Rubros de la Cuenta Capital y Financiera, 2002-2009. En millones de dólares.

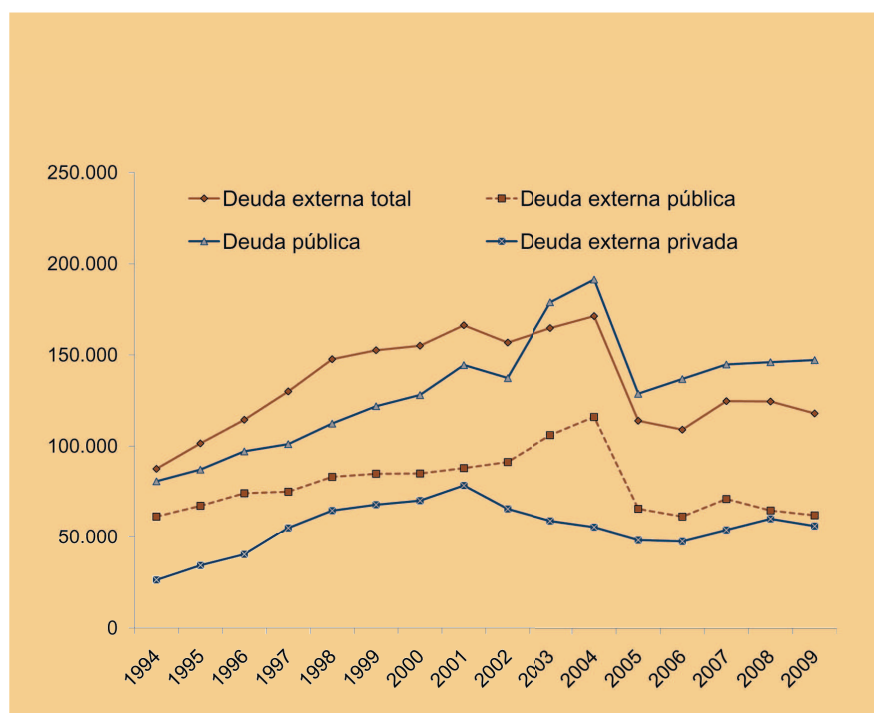
Cuentas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	<i>Colapso</i>	<i>Recuperación</i>	<i>Saneamiento</i>	<i>Bonanza</i>	<i>Flujos cruzados</i>	<i>Crisis</i>		
IED	2.149	1.652	4.125	5.265	5.537	6.473	9.726	4.895
ICA e ICD*	-116	65	-86	-48	580	1.220	-1.465	-1.344
Títulos y Bonos	-5.001	-7.728	-9.253	-1.707	7.118	5.285	-7.572	-2.910
Endeudamiento Directo	-10.666	-4.689	-4.679	-6.537	-10.352	5.994	6.566	-1.657
Atrasos	9.616	12.725	14.314	4.350	-1.452	-194	820	271
Fuga de Capitales**	-10.566	-5.675	-1.378	2.257	-2.878	-11.104	-13.281	-8.150
IED y Activos Públicos en el Exterior	1.302	-910	-935	3	-2.790	-1.961	-1.863	-1.049
Saldo	-13.282	-4.560	2.107	3.582	-4.237	5.714	-7.069	-9.946

* Inversión de Cartera en Acciones (ICA) e Inversión de Cartera en Derivados (ICD). ** Incluye errores y omisiones.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES (INDEC).

GRÁFICO N° 1

Endeudamiento externo y del sector público, 1994-2009.
En millones de dólares.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES (INDEC) Y EL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

ficando la tendencia ascendente que la deuda externa experimentó durante los años noventa (Gráfico N° 1).

Al ciclo 2003-2005 de mejora y saneamiento de la CKyF, siguió una fase de dos años (2006 y 2007) que puede calificarse de relativa *bonanza* en materia externa. La IED continuó creciendo a tasas altas, la inversión en cartera pasó a tener un signo positivo, como reflejo del renovado ingreso de capitales al país para adquirir tanto acciones como bonos en la plaza local, y -por primera vez desde la caída de la Convertibilidad- se volvieron a colocar títulos públicos en el mercado doméstico (BODEN y BONAR) que en parte fueron adquiridos por no residentes (convirtiéndose, pues, en un ingreso de financiamiento externo). No obstante, si bien se trató de una fase de *bonanza*, el resultado neto de la CKyF fue deficitario en más de US\$ 4.000 millones debido a la cancelación, con reservas y al contado, de la deuda remanente del Estado nacional con el FMI por US\$ 9.530 millones en 2006, profundizando así el denominado proceso de desendeudamiento del sector público iniciado en 2005. Esta decisión fue tomada en un contexto de bonanza en materia externa que permitió desembolsar un monto de esa envergadura y, aún así, mantener una acumulación de reservas positiva (Cuadro N° 1).

En estos años también resurgió parcialmente el endeudamiento externo (Gráfico N° 1), protagonizado principalmente por el sector privado, que incrementó su deuda externa directa y su deuda con títulos y bonos con no residentes. En mucho menor grado, el sector público contribuyó a este proceso, ya que tanto el Tesoro como el BCRA realizaron colocaciones en el mercado local de títulos que fueron adquiridos, en parte,

por no residentes. La deuda pública también creció ligeramente por la acumulación de atrasos de interés y capital devengados por la porción no canjeada de los pasivos en cesación de pagos. No obstante, aún cuando se registró un leve aumento del stock de deuda externa y de deuda pública en términos absolutos, ambas alzas fueron menores al crecimiento del PIB, por lo que el coeficiente de deuda en relación al producto continuó reduciéndose en estos años.

Sin embargo, no todas fueron buenas noticias en esta fase. La fuga de capitales reapareció en 2006 y comenzó a acelerarse en el tercer trimestre de 2007. Se trató del prelude de lo que sucedería en el año 2008, cuando comenzó la quinta de las fases identificadas (*flujos cruzados*), caracterizada por exhibir niveles récord de corrientes de capitales entrantes y salientes. Los principales ingresos fueron los de IED y de endeudamiento directo, que involucraron conjuntamente más de US\$ 14.300 millones.¹

En 2008, los cuantiosos flujos de divisas ingresados se conjugaron con una salida de capitales también récord, que involucró la preferencia por activos externos por parte tanto de los residentes argentinos -que fugaron al exterior casi US\$ 14.000 millones en ese año- como de los no residentes -que se desprendieron velozmente de sus colocaciones en activos financieros internos (mayormente títulos públicos, por US\$ 6.500 millones adicionales). En cierta forma, estas señales referidas a nuevos comportamientos de fuga de capitales tuvieron que ver con ciertas características propias del escenario de crecimiento de la economía nacional hacia fines de 2007. Por entonces, y antes de sufrir los

¹ Contrariamente a la difundida visión que argumenta que la IED estuvo estancada o fue muy tenue a lo largo de este período, la evidencia demuestra que cobró creciente importancia como fuente de divisas entre 2004 y 2008. Incluso en el año 2008 la IED en el país se expandió al 50% en un contexto de caída de 14% de los flujos globales de inversión extranjera a causa de la crisis internacional (UNCTAD, World Investment Report 2009, Naciones Unidas, Ginebra y Nueva York.).

primeros impactos de la crisis internacional de 2008, la principal herramienta de competitividad de la economía argentina (el tipo de cambio relativamente alto) comenzaba a perder terreno frente a la erosión sufrida por una mayor presión inflacionaria interna. A este fenómeno debía sumarse la generación de una serie de devaluaciones de las monedas de los países vecinos, lo que para 2008 hizo reducir visiblemente el nivel de competitividad de la economía nacional.

De esta forma, el menor nivel de competitividad real de los sectores transables demostraba ya ciertos indicios de que las condiciones favorables para la inversión productiva observadas en la fase previa comenzaban a erosionarse. A esta situación se sumaban las expectativas devaluatorias del peso argentino, alimentadas por las mini-devaluaciones puestas en práctica por el BCRA a partir de 2007 con el objetivo de evitar cambios abruptos en el valor de la moneda local y de dar señales de certidumbre sobre la evolución del precio "de equilibrio" del peso en relación al dólar. En la práctica, las mini-devaluaciones tuvieron el efecto contrario, ya que potenciaron la fuga de capitales y las presiones sobre la moneda local. Adicionalmente, en 2008 tuvo lugar el conflicto interno entre el gobierno nacional y los productores del sector agropecuario y aparecieron las primeras expectativas de menor crecimiento del PIB a raíz del contagio de la crisis internacional. Esta situación de conjunto potenció el proceso de fuga de capitales que comenzó a evidenciarse desde el tercer trimestre de 2007 y que se volvió mucho más intenso a partir del año 2008. Así, la salida de capitales de la economía argentina rozó los niveles de los peores años de la Convertibilidad, aunque con una configuración externa sumamente distinta.

La dinámica descrita redundó en un saldo fuertemente negativo en la CKyF ese año. La combinación de la crisis internacional con los propios desequilibrios de la economía local generó en 2009 una significativa fuga de capitales que, a diferencia del año anterior, se potenció ahora con la reversión de los flujos de endeudamiento directo y el derrumbe de la IED. Como resultado de estos movimientos de divisas, la CKyF mostró un saldo negativo cercano a los US\$ 10.000 millones. Sólo un superávit de envergadura, tal como el registrado en la CC en 2009 (aunque también como producto de la desaceleración del crecimiento de la economía local y la crisis internacional) fue capaz de compensar este resultado negativo sin poner en jaque la acumulación de reservas internacionales (Cuadro N° 1).

5. Balance y Perspectivas.

Las medidas de política comercial aplicadas desde el funcionamiento del sector externo argentino durante la posconvertibilidad, analizado a partir del BP, permite discutir algunos de los "mitos" que se plantearon al comienzo del artículo. En primer lugar, queda claro que Argentina no estuvo "fuera del mundo" ni mucho menos. Si bien es cierto que el flujo total promedio de ingresos y egresos de divisas fue menor a la media de la década

del noventa, también es verdad que -ante un cambio en el régimen de funcionamiento de la economía- muchos de los flujos que antes resultaban vitales para mantener al sistema en marcha resultaron absolutamente innecesarios. En particular, el crecimiento económico no estuvo supeditado al ingreso de capitales externos para financiar el déficit de CC; por el contrario, los superávits estructurales obtenidos en la posconvertibilidad permitieron, al menos hasta el momento, pagar el capital y los intereses de la deuda externa y no depender del auxilio de capitales privados voluntarios o provenientes de los organismos de financiamiento internacional. Por otra parte, si bien los ingresos de IED resultaron en promedio menores a los de la década anterior, hay que tener en cuenta que este fenómeno respondió en gran parte a la finalización del proceso de privatizaciones. Al mismo tiempo, con niveles de inversión interna históricamente elevados, la economía argentina dejó de depender en parte de los flujos de IED a la hora de sostener el proceso de crecimiento que tuvo lugar entre 2003 y 2008. Contrariamente, al mirar la situación desde el lado comercial, Argentina ha estado incluso tanto o más vinculada al mundo que en el marco de funcionamiento del modelo agroexportador de finales de siglo XIX y comienzos del XX, con coeficientes de apertura que rozaron el 50% hacia 2007 y 2008.

Tampoco queda claro que se haya superado la restricción externa. Más allá de que nunca se hizo presente el mecanismo de *stop and go* relacionado con la aceleración de las importaciones en el marco de un proceso de crecimiento rápido (posibilidad sobre la que se advertía desde sectores opositores al gobierno), ello no significa que la robustez del desempeño comercial argentino impida que -bajo determinado contexto internacional- el país no vuelva a experimentar situaciones de zozobra en el resultado de su BP. Es más, si no hubiera tenido lugar un fuerte ajuste recesivo durante 2009, con brutales caídas de las importaciones que permitieron sostener el superávit comercial, la masiva fuga de divisas que tuvo lugar desde 2007 y hasta finales de 2009 hubiera llevado a la economía argentina a enfrentarse nuevamente con la temida restricción externa. Por lo tanto, lejos de superada, la restricción externa ha sido desplazada y posteriormente administrada, aunque se mantiene siempre latente.

Para concluir, se trazan una serie de líneas generales de política que favorecerían de una manera más definitiva la superación de los problemas de brecha externa. Estos lineamientos, vale decirlo, deberían formar parte de un plan de desarrollo nacional y no deberían aparecer como medidas aisladas o escindidas de una estrategia integral y coherente.

En primer lugar, y teniendo en cuenta los recurrentemente estudiados problemas de la especialización productiva y comercial en productos de baja elaboración y complejidad tecnológica, se hace imperiosa la articulación de políticas productivas que tiendan a mejorar el perfil productivo local. Si bien el paraguas del tipo de cambio y algunas acciones de política comercial y de fortalecimiento del mercado

interno han permitido cierto proceso de sustitución de importaciones y la aparición de algunas tendencias virtuosas en el patrón de especialización a partir de 2002, se trata de medidas insuficientes a la hora de lograr una transición de la estructura productiva hacia sectores y productos de mayor valor agregado, contenido tecnológico e intensidad de eslabonamientos con el entramado productivo local.

En segundo lugar, es necesario profundizar el cambio de perspectiva sobre los flujos de IED. Durante la década de 1990 prevaleció una perspectiva “de caja”, orientada a maximizar la cantidad de IED que arribaba al país de modo de compensar el déficit estructural de la CC y de financiar con fondos externos el proceso de crecimiento económico. En la posconvertibilidad, desde el lado de la demanda, tal enfoque fue dejado de lado porque desapareció la necesidad de financiar el BP (gracias al superávit estructural de la CC) y porque la inversión interna resultó suficiente para financiar el proceso de crecimiento de la economía nacional, al menos hasta 2008. Asimismo, por el lado de la oferta, la gran rentabilidad obtenida a partir de los menores costos operativos de la economía argentina durante la posconvertibilidad aseguró la llegada de importantes flujos de inversión productiva. Sin embargo, tampoco hubo una preocupación visible por la calidad de la IED ni una definición explícita y consistente con una política integral de desarrollo productivo del tipo de inversión buscada, las actividades a ser radicadas en el país o el tipo de sector al cual debería dirigirse. Un enfoque que extraiga los beneficios potenciales de la IED –y disminuya sus costos- tendría que asegurar este *quid-pro-quo*, al tiempo que deberían fijarse los objetivos de maximizar impactos macroeconómicos de largo plazo,

hacer efectiva la aparición de derrames tecnológicos y de productividad y permitir una vinculación más estrecha con el aparato productivo local, evitando la constitución de “islas de modernidad”.

En tercer lugar, es necesario avanzar en el control de la volatilidad de la inversión de portafolio, de modo de evitar fugas repentinas o ingresos masivos de capitales de corto plazo. A tal efecto, desde 2002 en adelante se han ido tomando distintas medidas que, si bien han tenido un impacto importante en el marco de las coyunturas que buscaban ser enfrentadas, no se han constituido como una política definida de control de capitales, existiendo así todavía espacio para profundizar en esta dirección.

Por último, debe avanzarse en la profundización del proceso de “desendeudamiento”. Al respecto, es fundamental asegurar los superávits externos que permitan consolidar la posición de reservas y -de este modo- generar los recursos requeridos para la cancelación de los vencimientos de capital e intereses. En esta línea, medidas tales como el canje de deuda de los *holdouts* pendientes desde 2005 lejos de tener que permitir la *normalización* financiera del país para abrir paso a un nuevo ciclo de endeudamiento externo, deben vincularse estrictamente con el *stock* de deuda a ser cancelado. Ciertamente resulta crítico evitar la configuración de una estructura de rentabilidades relativas que estimule la especulación financiera por sobre la inversión productiva, tal como se observó durante la Convertibilidad. Tomar en consideración este potencial riesgo es clave para arbitrar las medidas necesarias para enfrentarlo.

TRANSFORMACIONES EN LA DINÁMICA DEL SECTOR AGROPECUARIO PAMPEANO EN LA POSCONVERTIBILIDAD.

1. Introducción.

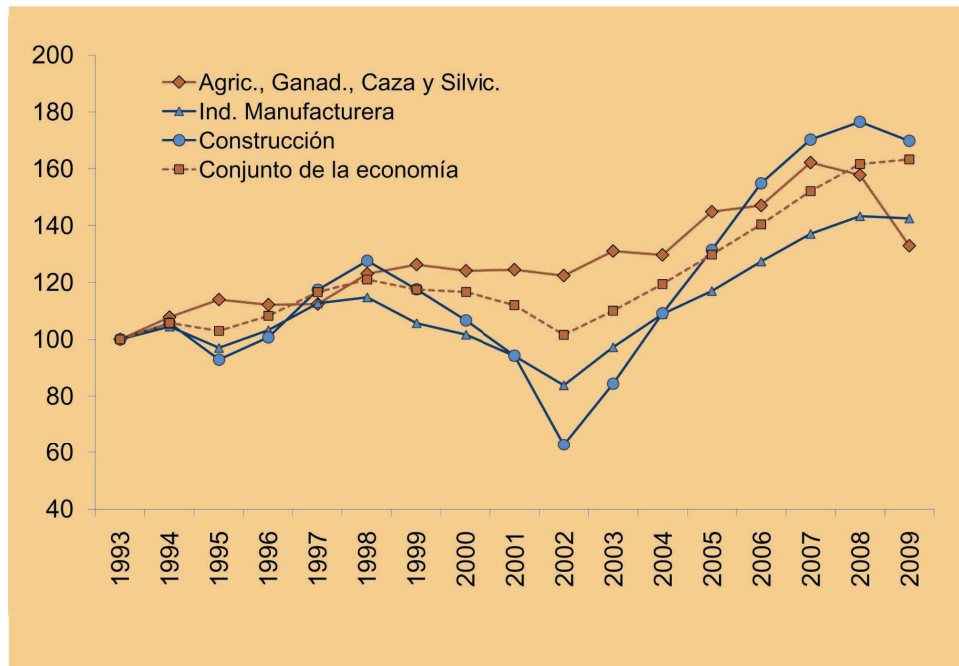
Luego de sufrir una de las crisis más profundas de su historia, la economía argentina logró mantener una senda de elevado crecimiento durante gran parte de la primera década del siglo XXI. Entre 2003 y 2008, el Producto Interno Bruto (PIB) se expandió a una tasa anual acumulativa superior al 8%, registro que se encuentra considerablemente por encima de los niveles observados en la década previa (inclusive si se lo compara con los años de mayor crecimiento bajo el régimen de Convertibilidad).

El sector agropecuario, por su parte, ha cobrado un renovado protagonismo en el escenario macroeconómico delineado en la posconvertibilidad. El abandono del tipo de cambio fijo y crecientemente sobrevaluado a comienzos del año 2002 dio lugar a una profunda modificación de la estructura de precios relativos en favor de los productos transables. Para los productores de bienes de exportación –como es el caso de los agropecuarios– la devaluación de la moneda implicó, por un lado, un incremento del poder adquisitivo local de los ingresos percibidos por medio de las ventas al exterior y, por el otro, determinó una reducción de los costos locales de producción medidos en dólares. Consecuentemente, la salida de la Convertibilidad significó una sensible mejora de la rentabilidad de las producciones agropecuarias, dando inicio a una etapa caracterizada por elevados márgenes de ganancia. En

este marco, se profundizó el proceso de expansión de la producción agraria vigente en nuestro país desde mediados de la década del noventa. Asimismo, en este período de elevada rentabilidad y crecimiento del sector, volvieron a escena las discusiones en torno a la distribución de la renta agraria, que durante la década previa habían quedado relegadas a un segundo plano.

A través de este trabajo nos proponemos examinar la evolución del sector agropecuario durante la fase que se abrió tras la devaluación de la moneda, poniendo énfasis en los productos típicamente pampeanos. El objetivo central es identificar tanto las diferencias como aquellos puntos que evidencian un proceso de continuidad con la etapa anterior. A tal fin, en la primera sección se analiza el desempeño productivo del sector agropecuario pampeano desde la ruptura del régimen de Convertibilidad hasta la actualidad. Para ello se estudia la trayectoria de la producción, las exportaciones y el empleo, mostrando a la vez algunas de las distintas dinámicas existentes en distintas producciones al interior del sector en esta etapa. En la siguiente sección se realiza un análisis de los mecanismos de apropiación del excedente agropecuario durante la década de 1990 y en el período actual, así como algunas de las polémicas y debates que surgieron en torno a las mayores ganancias del sector. Finalmente, la última sección reúne las conclusiones y los comentarios finales.

GRÁFICO Nº 1
Producto Interno Bruto (a pesos de 1993). Sectores seleccionados y conjunto de la economía, 1993-2009. En número índice base 1993 = 100.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS NACIONALES (INDEC).

2. Desempeño productivo en la posconvertibilidad.

Tras la devaluación de la moneda en el año 2002, el sector agropecuario experimentó un gran dinamismo, al punto de alcanzar niveles de expansión notables. Sin embargo, las altas tasas de crecimiento no constituyen una novedad para su desempeño, ya que la tendencia expansiva también se observó a lo largo de la década previa. Aún más, el sector agropecuario consiguió mantener durante los años de recesión económica –e incluso en el período más agudo de la crisis– un nivel de producción relativamente estable, lo que muestra claras diferencias con otros sectores de la economía (como la industria manufacturera o la construcción) que se vieron fuertemente afectados por el menor nivel de actividad interna. Aún así, en la posconvertibilidad se produjo una aceleración en el ritmo de expansión del sector agropecuario: la tasa anual acumulativa de crecimiento de la rama Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura fue del 5,8% entre 2002 y 2007, valor marcadamente superior al 2,8% del período 1993-2001 (Gráfico N° 1).

En cuanto a las cantidades producidas, los resultados obtenidos en los principales productos pampeanos entre la campaña 2002/2003 y la 2007/2008 muestran importantes incrementos. En perspectiva, comparada con el promedio de la Convertibilidad, en esta última campaña la producción de maíz fue 62% superior, la de trigo 29% y la de soja 174%.

La situación en la campaña 2008/2009 resulta en algunos aspectos diferente. Un primer dato notorio es la reducción de la producción de granos en el país. El cultivo de trigo fue el que experimentó el mayor retroceso, con una contracción de la producción medida en toneladas de 49%. No obstante, la superficie implantada total no mostró una caída tan marcada, ya que sólo se redujo un 4%. En este sentido, no todos los cultivos se comportaron de igual manera: mientras que la superficie sembrada con girasol, maíz y trigo disminuyó 25%, 18% y 20% respectivamente, el área implantada con soja durante la campaña 2008/2009 fue 9% superior a la de la campaña anterior. La caída de la producción total en esa última campaña obedeció, por un lado, a la disminución de la superficie destinada a tres de los cultivos más importantes de la región. Los principales determinantes de este fenómeno fueron la tendencia descendente de los precios internacionales y la persistente sequía en los períodos de implantación. En el caso de la soja, en tanto, el incremento de la superficie implantada en la campaña 2008/2009 no provocó los aumentos esperados en la producción, dado que la sequía sufrida a partir del segundo trimestre de 2008 tuvo graves consecuencias sobre los rendimientos.

En la campaña 2009/2010 este panorama se ha visto revertido debido a las mejores condiciones climáticas y a la recuperación de los precios internacionales de los

commodities. De acuerdo a datos de la Bolsa de Cereales, la producción de soja en la campaña 2009/2010 superó las 55 millones de toneladas, lo que representa un incremento del 78% con respecto a la campaña anterior.

En términos del aporte del sector agropecuario al crecimiento económico en la etapa posterior a la devaluación, el producto de la rama Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura representó en promedio el 8,9% del PIB en el período 2002-2008 (medido a precios corrientes).¹ Desde una perspectiva dinámica, el peso relativo de la producción agropecuaria se incrementó rápidamente a partir de la salida de la Convertibilidad, ya que pasó de representar el 4,3% del PIB en el año 2001 al 9,8% al año siguiente, como consecuencia de la nueva estructura de precios relativos, pero también porque aún cuando el valor agregado generado por el sector disminuyó 2% en valores constantes entre 2001 y 2002, el desplome del conjunto de la economía fue considerablemente superior. Este proceso obedece a la creciente independencia del sector agropecuario, en particular el agrario, de la evolución del ciclo económico local, ya que la mayor parte de la producción se orienta al mercado externo. Es decir, la condición de *commodity* de una gran parte de su producción le permitió al agro sortear en buena medida los efectos de la deprimida demanda interna.

En cuanto a la evolución de las exportaciones, las ventas externas de cereales y oleaginosas tuvieron una fortísima expansión del 241% entre 2002 y 2008 (precio FOB, dólares corrientes). Vale recordar que los precios internacionales de estos productos mostraron un considerable crecimiento desde mediados de la década. Por lo tanto, una parte del incremento del valor de las exportaciones se explica por los mayores precios. Aún así, medidas en dólares constantes de 2009, las ventas de estos productos agropecuarios al exterior subieron 136% entre 2002 y 2008. Más aún, en el pico registrado en ese último año más que duplicaron el valor promedio del período de la Convertibilidad. En este contexto, se destaca el vigoroso crecimiento observado en los años 2007 y 2008, en contraposición con la marcada caída en 2009, fenómeno relacionado íntimamente con la fuerte contracción de la producción local en esa campaña.

Por otra parte, el sector agropecuario ha representado tradicionalmente una parte importante del total de las ventas al exterior. Esta característica no se ha modificado sustancialmente tras la ruptura del régimen de Convertibilidad. Aún cuando en la etapa actual las exportaciones industriales y de combustibles tuvieron un importante crecimiento, las exportaciones vinculadas al agro continuaron siendo fundamentales en la balanza comercial. Las ventas al exterior de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario (MOA) representaron en promedio el 54% del valor total de las exportaciones en la posconvertibilidad, mientras que en la década anterior su participación era del 59%.

¹ Si se incorpora al análisis la evolución de la elaboración de productos alimenticios y bebidas y de productos del tabaco (producción agroalimentaria en su conjunto), la participación del sector representó en promedio el 15,3% del PIB a precios corrientes entre 2002 y 2008.

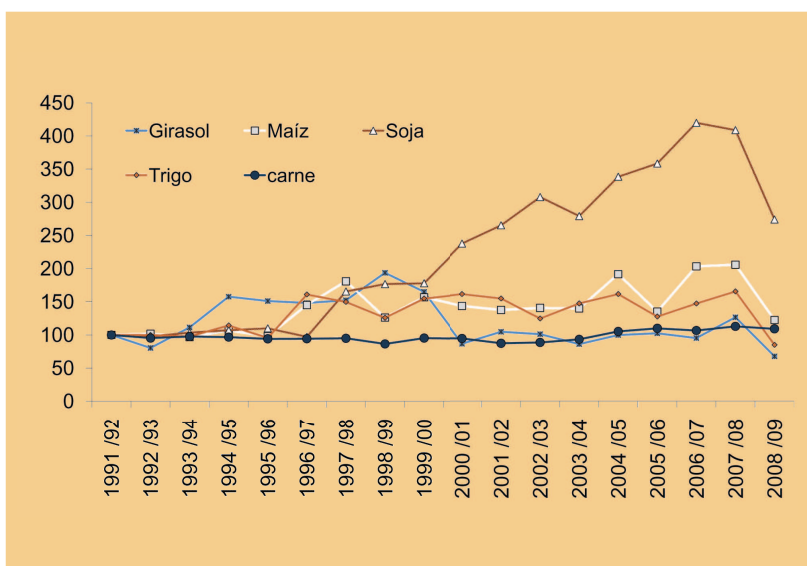
En cambio, la incidencia del sector en términos del empleo agregado de la economía no ha sido demasiado relevante durante la posconvertibilidad, en consonancia con lo observado a lo largo de la década anterior. De acuerdo a la cuenta de Insumo de *Mano de Obra e Ingresos Generados en la Producción* (INDEC), entre 2002 y 2007 la elasticidad empleo-Producto del sector Agricultura, Ganadería, Pesca y Silvicultura fue de 0,13, mientras que la del conjunto de la economía fue sustancialmente superior (0,58). Por lo tanto, se trata de uno de los sectores que menos contribuyó al notable proceso de crecimiento del empleo en el período reciente de recuperación económica. Esto queda de manifiesto si se considera que entre 2002 y 2007 se crearon 51 mil nuevos puestos de trabajo (asalariados registrados, no registrados y no asalariados) en el sector, apenas el 1,3% del total de empleos generados en el conjunto de la economía durante la etapa.²

Algunas diferencias entre las distintas producciones agropecuarias.

Hasta aquí se ha mostrado que el agro pampeano tuvo una importante expansión en el período reciente. Sin embargo, el desempeño productivo al interior del sector no ha sido homogéneo. Consistentemente con la tendencia observada durante la década de 1990, existen significativas diferencias entre las distintas producciones (Gráfico N° 2). Mientras que la producción agrícola registró un fuerte crecimiento, el sector ganadero evidenció en los últimos años una sensible contracción. Al interior de la producción agrícola, a su vez, la trayectoria de los distintos cultivos también fue disímil.

GRÁFICO N° 2

Producción de los principales productos pampeanos, campañas 1991/1992-2008/2009. En número índice base campaña 1991/1992 = 100.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA.

Entre las producciones más dinámicas del período se destaca el cultivo de soja por su importante expansión y presión al corrimiento de la frontera agropecuaria. El aumento de la superficie destinada al cultivo de soja (proceso conocido como sojización), sin embargo, no constituye una novedad de los últimos años. Su crecimiento se remonta a la década de 1970, cuando comenzó a incrementarse la superficie destinada a esta producción, convirtiéndose ya en 1991 en el cultivo con mayor superficie en el agro pampeano (superando incluso al trigo). En los últimos años, la tendencia expansiva del cultivo de soja no ha hecho más que acentuarse, lo que se pone de manifiesto al observar la evolución de la superficie destinada a esta actividad. El área implantada con soja creció 43% entre la campaña 2001/2002 y la campaña 2007/2008, cuando alcanzó 16,6 millones de hectáreas. Este registro es 124% superior al promedio de superficie cultivada con soja durante la Convertibilidad.

El determinante fundamental de este proceso es la mayor rentabilidad relativa que posee esta actividad respecto de otras producciones pampeanas.

El auspicioso desempeño de la producción de soja contrasta con la evolución de otras de las producciones típicamente pampeanas, como el trigo y la carne vacuna, que a lo largo de esta década mostraron importantes limitaciones para mantener sus niveles de producción, lo cual ha tenido fuertes repercusiones debido a que se trata de producciones con una gran relevancia en la canasta de consumo de la población.

En el caso de la ganadería vacuna, las dificultades se remontan años atrás, ya que su nivel de stock viene presentando una tendencia decreciente desde hace ya más de tres décadas, al tiempo que la actividad se ha visto desplazada hacia zonas marginales como conse-

² La capacidad del sector de generar puestos de trabajo es un tema que ha sido ampliamente debatido. Al respecto véase Llach, J., Harriague, M. y O'Connor, E. (2004), "La generación de empleo en las cadenas agroindustriales", Fundación Producir Conservando; y Rodríguez, J. (2005), "Los complejos agroalimentarios y el empleo: una controversia teórica y empírica", Documento de Trabajo N° 3, CENDA. En ellos se presentan estimaciones de la incidencia del sector en el empleo total de la economía, donde no sólo se considera el empleo en la etapa primaria sino que se incluye la totalidad del sistema agroalimentario.

cuencia del proceso de sojización. Asimismo, en la etapa de la posconvertibilidad han confluído condiciones favorables para la exportación de carne vacuna en el mercado mundial con un mercado interno en crecimiento, lo que suscitó fuertes tensiones relacionadas con el destino de la oferta de estos productos.

Por su parte, la retracción de la producción de trigo es mucho más reciente. En efecto, hasta mediados de la década corriente, la mayor superficie destinada al cultivo de soja no determinó una caída del área triguera, ya que en muchas regiones el modelo de rotación trigo-soja incluso alentó un crecimiento del cultivo. Sin embargo, la creciente rentabilidad de la soja de primera con respecto a la de segunda llevó a que se extendiera el esquema soja-soja en reemplazo de la rotación anterior.³

La progresiva desregulación del sector desde comienzos de la década de 1990, en línea con la política económica aplicada durante la vigencia de la Convertibilidad, en nada contribuyó a morigerar las diferencias entre las distintas producciones, principalmente aquellas relativas a la rentabilidad. Aún cuando a lo largo de la etapa actual se han aplicado diversas medidas de política puntuales dirigidas al sector agropecuario, esta situación no se ha visto modificada en lo sustancial. Las retenciones a las exportaciones, las cuotas de exportación, la regulación de precios, los subsidios a los productores y las políticas específicas dirigidas a pequeños productores, entre otras, constituyeron cambios relevantes en la política agropecuaria y contrastan con el *laissez faire* predominante durante la Convertibilidad. No obstante, se trata de medidas que tienen como objetivo fundamental la regulación de los precios internos –en un contexto de crecimiento de los precios locales- y que han apuntado a sectores puntuales para solucionar conflictos específicos. De este modo, el carácter desarticulado y fragmentario de estas políticas, así como su escasa efectividad, han determinado que las diferencias en el desempeño productivo de las distintas actividades no se hayan visto revertidas.

3. El excedente agropecuario y su distribución.

A lo largo del prolongado conflicto se ha recurrido La devaluación de la moneda significó el inicio de una etapa de elevada rentabilidad para el agro pampeano en la que se vieron beneficiados tanto los productores de mayor tamaño como los más pequeños. Los márgenes de ganancia de los principales productos de la región se vieron fuertemente incrementados, debido al impacto que tuvo la depreciación del peso sobre los ingresos y los costos de producción. Ya en el año 2002 el margen bruto por hectárea de los principales cultivos pampeanos superaba ampliamente el promedio de la década anterior, como reflejo inmediato del impacto de la devaluación. En efecto, el margen bruto por hectárea –medido en pesos constantes- fue en ese año un 55% superior al promedio registrado a lo largo de la Convertibilidad, aún en un contexto de caída de los precios internacionales de los principales productos.

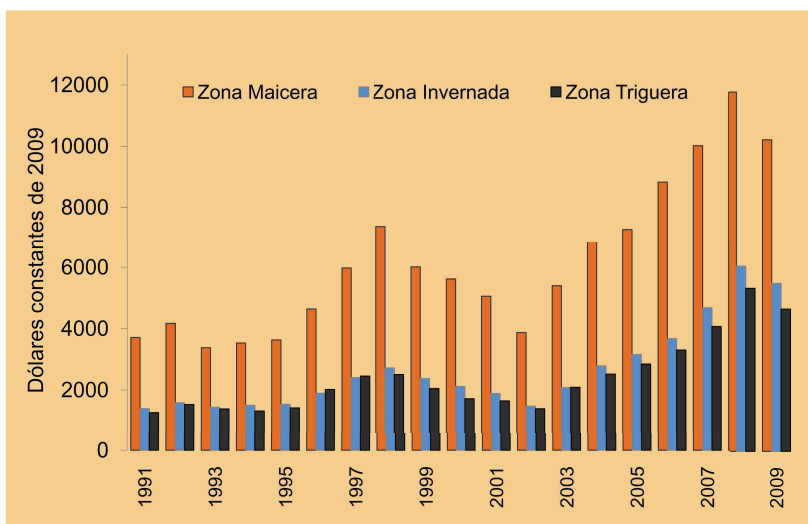
Paralelamente a los mayores márgenes de rentabilidad de la producción agropecuaria se produjo un significativo aumento del precio de los arrendamientos, que alcanzaron niveles sumamente elevados en términos históricos. A modo de ejemplo, los arrendamientos en la zona núcleo maicera crecieron 259% entre la campaña 2001/2002 y la 2008/2009, pasando de promediar US\$ 160 por hectárea de soja a US\$ 575. Al mismo tiempo, se registró una considerable suba del precio de la tierra, tanto en pesos como en dólares. Este fenómeno no resulta llamativo, ya que si se eleva el nivel de ganancias que es posible obtener por medio de la producción agropecuaria es lógico que el valor de la tierra se incremente. De esta forma, la devaluación no sólo implicó un aumento de la rentabilidad para los productores, sino que significó también una importante ganancia patrimonial para los terratenientes. Como se muestra en el Gráfico N° 3, en la zona maicera, triguera y de invernada, el precio de la hectárea de tierra mantuvo valores muy por encima de los registrados durante la vigencia de la Convertibilidad.

GRÁFICO N° 3

Precio de la tierra en la zona maicera, triguera y de invernada, 1991-2009. En dólares constantes de 2009 por hectárea.*

* La zona maicera comprende el norte de Buenos Aires, la triguera el sudeste de Buenos Aires y la de invernada el oeste de la provincia.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA REVISTA MÁRGENES AGROPECUARIOS.



³ La soja de primera hace referencia a la producción de soja como único cultivo anual, mientras que la soja de segunda se siembra –un poco tardíamente- después de la cosecha de otro cultivo.

Una característica particular de esta etapa es que el incremento de la rentabilidad fue generalizado, y tanto las explotaciones de mayor tamaño como las más chicas de la región pampeana mejoraron considerablemente su situación. Desde ya, esto no implica desconocer las distintas situaciones al interior del sector, ni las diferencias existentes en términos de rentabilidad de acuerdo con las dimensiones de las explotaciones. No obstante, las mayores ganancias que obtuvieron los grandes productores, que se benefician de producir a una escala mayor, no deben hacer perder de vista que la situación económica antes descripta también benefició a los productores más chicos.

En este sentido, debe destacarse el proceso de desendeudamiento que significó el cambio de régimen cambiario para gran parte de los productores, que comenzaron la década de 2000 con pesadas deudas contraídas a lo largo de la década anterior, en un contexto de disponibilidad de créditos y ante la necesidad de encarar un proceso de reconversión productiva para mantener cierta competitividad. En la etapa que se abrió tras la devaluación esta situación se vio aliviada. Muchos productores que se encontraban al borde de la quiebra repentinamente vieron licuarse sus pasivos en dólares con la pesificación de sus deudas, al tiempo que sus ingresos en pesos crecían fuertemente. Sin embargo, esto no implica que el proceso de concentración de la producción se haya revertido. La diferencia reside en que en la actualidad los productores de menor tamaño que salen de producción lo hacen para poner sus tierras en alquiler, dado el elevado valor de los arrendamientos agrícolas. Los productores más grandes, a su vez, están dispuestos a pagar más por los arrendamientos debido a los mejores resultados económicos que es posible obtener mediante la producción a gran escala.

Los mayores ingresos que en la etapa actual obtienen los propietarios y productores agropecuarios dan cuenta de un cambio en el modo de distribución de la renta agraria. En efecto, aún cuando una de las particularidades de la renta del suelo es que es apropiable por el dueño de la tierra, existen distintos mecanismos que permiten que sea transferida a otros sectores de la economía.⁴

La vigencia del régimen de Convertibilidad implicó que los exportadores de productos primarios obtuvieran sólo un peso por cada dólar adquirido por medio de las ventas al exterior. Esto significaba que los productores agropecuarios percibían menores ingresos en términos de poder adquisitivo local que los que podrían haber conseguido de regir un tipo de cambio más competitivo,

lo cual constituyó un importante dispositivo de transferencia de renta hacia otros sectores de la economía. Los beneficiados de este mecanismo fueron aquellos que realizaban la operación inversa, es decir, los que importaban o compraban sistemáticamente dólares *baratos*.⁵ Así, la reducción de la masa de renta agraria apropiada por los productores durante la Convertibilidad no se debió a su desaparición, sino fundamentalmente a que la estructura de precios relativos determinó su transferencia hacia otros sectores de la economía.

Con la devaluación de inicios de 2002, la masa de renta agraria que durante la Convertibilidad se ocultaba detrás de la moneda sobrevaluada volvió a hacerse visible. A partir de ese momento, los propietarios y productores agropecuarios se apropiaron una porción más significativa de la renta agraria, proceso que se tradujo en un sensible incremento de la rentabilidad sectorial. Se debe destacar que las mayores ganancias obtenidas por el sector denotan un cambio en el patrón de distribución del excedente agropecuario. Esto, a su vez, posibilitó la vuelta a escena de las *retenciones* a las exportaciones agropecuarias, instrumento que había sido eliminado -o fuertemente reducido- para la mayoría de los productos hacia principios de la década de 1990, como parte del programa de apertura económica, liberalización y desregulación de los mercados.

A partir de la re-implementación de los derechos de exportación sobre los productos agropecuarios se suscitaban diversos debates en torno a la misma. La disputa desatada a partir de la Resolución 125 de marzo de 2008, que implicaba la aplicación de aranceles móviles, constituyó un hito en el desarrollo de esta controversia. Desde entonces, diversos debates largamente relegados acapararon la atención pública y de los medios de comunicación, así como de los ámbitos académicos. Estas discusiones abarcan desde la relevancia del sector en la economía argentina hasta la legitimidad de las retenciones como instrumento de política y sus posibles consecuencias sobre la economía local y regional. La disputa por la rentabilidad y la apropiación de una parte importante del excedente agropecuario constituye, indudablemente, un rasgo novedoso de la etapa de la posconvertibilidad.⁶

4. Comentarios finales.

En este trabajo hemos presentado algunos elementos que muestran cómo incidió el nuevo escenario macroeconómico en la dinámica del sector agropecuario

⁴ Sobre las transferencias de renta agraria en los noventa y en la posconvertibilidad véase Arceo, N. y Rodríguez, J. (2006) "Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina 1990-2003", Documento de Trabajo N° 4, CENDA.

⁵ Las empresas de servicios privatizadas suelen ser mencionadas como uno de los sectores beneficiados por estas transferencias de renta, ya que con sus ingresos locales en pesos compraban dólares artificialmente baratos que luego giraban al exterior.

⁶ Sobre las discusiones en torno a las retenciones a las exportaciones véase CENDA (2005) "¿Las retenciones a las exportaciones son distorsivas y deben eliminarse?", en El trabajo en Argentina, condiciones y perspectivas, N° 6; o CENDA (2009) "La política agropecuaria en el centro de la escena", en Notas de la economía argentina, N° 6.

pampeano tras la ruptura del régimen de Convertibilidad. El impacto que tuvo la depreciación del peso sobre los ingresos y los costos de producción determinó que los márgenes de ganancia de los principales productos de la región se vieran fuertemente incrementados, al tiempo que los niveles de producción crecieron notablemente. En efecto, a lo largo de este período se profundizó el proceso de expansión de la producción agraria que ya se observaba desde mediados de la década anterior. Sin embargo, como se ha visto, a pesar de esta fuerte expansión, el aporte del sector al crecimiento de la economía argentina durante de la posconvertibilidad ha sido llamativamente discreto, en contraste con el rol protagónico que muchas veces le es asignado como “motor” de la economía. Por otra parte, las mayores ganancias posibilitaron que se aplicaran derechos de exportación sobre diversos productos, lo que desató un fuerte debate respecto a quién debía quedarse con esa porción de renta agraria.

Al interior del sector, sin embargo, la evolución de las distintas actividades tuvo marcadas diferencias, continuando las tendencias existentes en las décadas previas, especialmente en relación al avance del proceso de sojización y a la retracción de la ganadería vacuna y, más recientemente, el cultivo de trigo. En este sentido, aún cuando a lo largo de los últimos años se han aplicado diversas medidas de política puntuales dirigidas a las producciones pampeanas, queda todavía pendiente la discusión respecto de una estrategia concreta de desarrollo para el sector.

En definitiva, dadas las características que ha presentado el desempeño del agro pampeano en la última década, resulta necesario que las políticas públicas orientadas al sector se enmarquen en un plan de desarrollo que, a su vez, se encuentre en consonancia con una política pública más amplia que aborde la problemática del desarrollo económico y social del país.



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO

El Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) es un centro de estudios económicos y sociales constituido por un grupo de investigadores con formación en economía política. El CENDA se propone contribuir al desarrollo de la sociedad argentina a través de la producción académica crítica e independiente, integrando la discusión teórica con el análisis de la economía nacional.

www.cenda.org.ar



cenda@cenda.org.ar