

## EXPORTACIONES Y CRECIMIENTO



### Por JORGE PAZZI

UNS (Universidad Nacional del Sur)

Profesor Departamento de  
Economía - Fundador y director  
de Pazzi & Asociados

Doctor en Economía (UNS)

La Argentina atraviesa una nueva crisis de magnitud, la cual extiende una serie que se inició en el último cuarto del siglo pasado luego de un episodio que fuera denominado "Rodrigazo". No es que no hubiese habido dificultades en nuestra economía previamente a esa fecha. Sólo que la intensidad y la frecuencia eran menores. No obstante, es posible identificar factores comunes a lo que ocurrió desde 1975 y a otros hechos económicos anteriores a ese año, pero también disruptivos de las tendencias de crecimiento. Estos factores están vinculados al sector externo de la economía y nos proponemos argumentar que nuestro modo de inserción en el mundo es una cuestión no resuelta desde hace casi noventa años.

Sin que esto implique ningún juicio de valor sobre el modelo agroexportador que la Argentina venía desarrollando desde las últimas décadas del siglo diecinueve, lo cierto es que a partir de ese año cambió la relación comercial internacional de nuestro país, la que hasta entonces consistió, principalmente, en ser el proveedor privilegiado de alimentos al Reino Unido. La crisis del '30 interrumpió esa dinámica para siempre.

El gobierno argentino de entonces, no obstante, diseñó políticas económicas buscando atenuar los efectos de los impulsos externos, pero orientadas por la idea de que el mundo pre-Gran Depresión sería restaurado. La prueba terminante de que las autoridades esperaban la vuelta del paraíso perdido fue la firma del Pacto Roca - Runciman, destinado a regular las relaciones comerciales entre Argentina y el Reino Unido ante el nuevo escenario internacional.

Este acuerdo, sin embargo, tenía cláusulas que ponían en evidencia que el mundo anterior había cambiado. Por caso, aún con cierta declinación previa, nuestro país estaba, en 1929, en condiciones de exportar 600 mil toneladas de carne al mercado británico. En ese pacto el Reino Unido se comprometía a comprar 380 mil toneladas, casi un 40% menos. El escenario ante-

rior se había ido para no volver. No se advirtió que, si las condiciones habían cambiado, mantener un sector de bienes transables en expansión requería ahora un tipo de cambio real más alto, lo que habría implicado un nivel de salario real menor, lo cual habría constituido una fuente de conflictos. Aquí el error fue suponer que era transitorio un fenómeno que en realidad era permanente.

Si es posible rastrear hasta la Gran Depresión el origen de una dinámica tenaz, el conflicto habría de emerger plenamente luego de 1945. Curiosamente, al principio se pudo evitar ese conflicto pese a que se pusieron en marcha significativas mejoras salariales y se dio el impulso inicial a un costoso sistema de relaciones laborales. ¿Cómo fue esto posible? Una constelación irrepetible de circunstancias domésticas e internacionales permitieron financiar un sistema para el que se haría insostenible mantener las condiciones iniciales.

En primer lugar, las reservas internacionales de mediados de los cuarenta, más allá de la inconvertibilidad de parte de ellas, suponía un stock considerable para ser utilizado en financiar determinadas políticas. En segundo término, la creación de las cajas jubilatorias, con pocos beneficiarios y muchísimos aportantes en aquellos días, generó flujos fiscales que se utilizaron para sostener una generosa política de ingresos. Un tercer elemento -probablemente el más importante- que permitió retrasar la aparición del conflicto distributivo tuvo que ver con un extraordinariamente benevolente contexto internacional. El mundo ávido de alimentos de la segunda posguerra brindó a la economía de entonces los términos de intercambio más altos del siglo XX.

Por definición, la utilización de las reservas internacionales sin un mecanismo de recomposición estaba destinado a agotarlas; los ingresos fiscales de la seguridad social también tenderían a decrecer al revertirse la relación entre trabajadores activos y pasivos. Finalmente, los precios internacionales de nuestras exportacio-

nes no podrían sostenerse cuando se saciara la Europa hambrienta de la segunda mitad de los cuarenta. Suponer que era permanente un fenómeno que en realidad era transitorio fue esta vez el error del gobierno.

Se puso en marcha así un ciclo que desvelaría desde entonces a los hacedores de política económica, quienes se enfrentaron sistemáticamente a un problema para mantener ciclos de crecimiento prolongados: era la denominada restricción externa. Los economistas llamaron stop-and-go al modelo que explicaba, de manera estilizada, la dinámica que derivaba de esa cuestión.

A medida que la economía empezaba a crecer también lo hacían las importaciones, comportamiento que se podía advertir en las otras economías capitalistas. En el caso argentino los dólares para pagar esas importaciones debían provenir del saldo de la balanza comercial, dado que se trataba de un mundo sin flujos de capitales privados y con pocos fondos multilaterales o soberanos para economías como la nuestra. Cuando la industria se expandía y consumía esas divisas para comprar insumos intermedios y bienes de capital en el mundo, dependía de las ventas externas del campo, casi exclusivo proveedor de dólares. Como las exportaciones agropecuarias per cápita estaban estancadas desde la década del 30, toda expansión manufacturera -lo que implicaba toda expansión del empleo dada el excluyente rol del sector en este aspecto- estaba condenada a detenerse cuando se agotaba el saldo de comercio y empezaban a caer las reservas. Era la fase stop del modelo. El remedio tenía que ver con una devaluación que encareciera las importaciones y maximizara el saldo exportable para ampliar el resultado de la cuenta de comercio y reconstituir reservas.

Claro que esto no era neutral en términos sociales. En una economía en la que la canasta de exportaciones coincidía con la canasta de consumo de las clases populares, el tipo de cambio más alto encarecía los alimentos a nivel doméstico, impulsando una caída en el salario real que incentivaba la resistencia de la gente. La tensión tendía a disminuir cuando los nuevos precios relativos relajaban la restricción externa, permitiendo el inicio de una nueva expansión de la industria y el empleo. Empezaba así una nueva fase go.

Un funcionamiento algo distinto tuvo lugar a partir de la disponibilidad de flujos financieros privados de origen internacional para economías como la nuestra. Ese financiamiento permitía atenuar la restricción. En

efecto, la posibilidad de tomar deuda en el mundo permitió “alargar” la fase expansiva (el go), al poder seguir importando aun cuando no hubiera superávit comercial. Claro que la contracara (el stop) se reveló con características de consecuencias más severas, como lo confirma la aparición de grandes saltos en la tasa de desempleo en cada episodio de crisis. Además, fue el modelo en que apareció una presencia nueva en la economía argentina: la deuda externa.

## La tendencia interrumpida

Durante los noventa se incubaron las razones para modificar esa dinámica. Una de ellas tiene que ver con cambios tecnológicos y de organización de negocios que permitieron dejar atrás el modelo de oferta agrícola rígida. La semilla de soja modificada genéticamente y la siembra directa posibilitaron un salto en las toneladas por habitante cosechadas. En tanto, la organización del proceso productivo en redes con alta especialización de los distintos actores posibilitó caídas en los costos y escalas de producción más grandes, lo que reforzó esa tendencia. El resultado: se multiplicó por dos la cantidad de toneladas cosechadas por habitante, y por un número mayor las exportaciones agrícolas (también *per cápita*). Nótese, además, que al provenir éstas de una fuente -la soja- que no forma parte de la canasta de consumo popular, tendía a relajarse el conflicto distributivo recurrente, el cual, como se dijo, surgía en tanto las mejoras en las ventas externas implicaban simultáneamente un encarecimiento de los alimentos para el consumo doméstico.

Vale prestar atención, sin embargo, a que luego del dinamismo que mostraron a comienzos de este siglo, las exportaciones argentinas tendieron a estancarse. El Gráfico 1 ilustra el punto. Observando la línea azul es posible advertir que el total de cantidades exportadas el año pasado fueron menores que en el 2007.

Desde el punto de vista del ingreso de dólares, y a pesar de la tendencia apuntada arriba, el sector externo siguió proveyendo en cantidades aceptables a fines de la década pasada y principios de la actual. La explicación a esta aparente contradicción hay que buscarla en el llamado *superciclo de las commodities*. Los precios excepcionales de los productos agrícolas, mineros y energéticos dispararon el valor de las exportaciones primarias de todas las economías de la región, incluida la de la soja argentina. Desaparecidos esos precios, el estancamiento de las exportaciones se tradujo en una

falta de dólares que recreó, nuevamente, la trampa del crecimiento interrumpido en la que la economía argentina se encuentra desde hace décadas.

Para confirmar esto último, basta recordar que, incluyendo el actual, entre 1945 y 2019 hemos tenido diecisiete episodios recesivos que implicaron 27 años de caída del producto. Una contracción económica cada tres años. No hay país en el mundo con una performance equivalente. El aspecto a subrayar aquí es que todos esos episodios, salvo uno, se debieron a problemas de balanza de pagos; en otras palabras, a la falta de dólares.<sup>1</sup>

En la situación de crisis actual hay dos rasgos que se destacan: i) más de un tercio de la población está en situación de alta vulnerabilidad; ii) a pesar de que el endeudamiento soberano como proporción del producto no es elevado, otras circunstancias hacen de la deuda un condicionante central para la salida de la crisis, cuestión que excede a estas líneas. Ninguna de ambas cosas puede ser solucionada si la economía no crece. Es en este sentido que se vuelve relevante prestar atención a algunos de los rasgos de funcionamiento de la economía argentina cuando se inician períodos de recuperación. La elasticidad importaciones/producto en nuestro caso ha sido estimada en 3. Dicho de otro modo, cada punto porcentual de incremento del PIB implica que las compras externas se deben expandir 3%. Esto quiere decir que si se plantea una tasa de crecimiento de la economía sostenida en el tiempo hay que pensar en contar con los dólares para financiar el necesario aumento de las importaciones.

Hay algunas economías que han podido mantener por décadas una Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos deficitaria. En general, hay que buscar en razones geopolíticas, además de económicas, la explicación de que haya existido la posibilidad de financiarlas con fondos provenientes del resto del mundo. No ha sido este el caso de la economía argentina. Nuestro reciente accidentado acceso a los mercados internacionales voluntarios es una prueba de que no se puede esperar ese tipo de financiamiento de manera permanente.

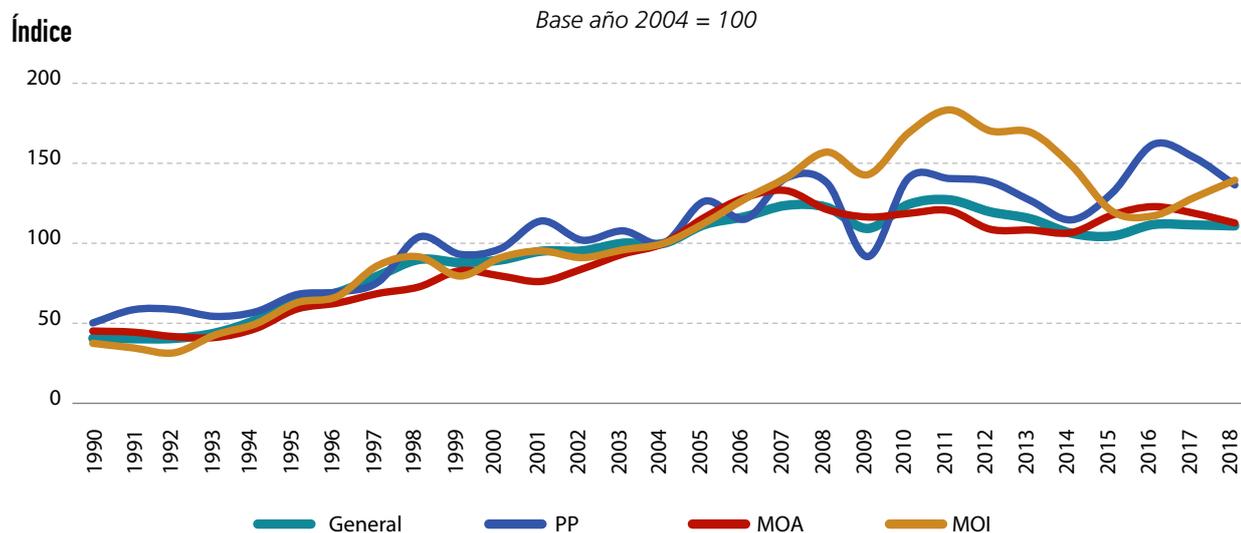
Si consideramos en conjunto los dos párrafos anteriores, podemos concluir que necesitamos dólares para crecer y que éstos no pueden venir -al menos no exclusivamente- de los mercados de deuda. Se sigue de aquí, pues, que deberán ser provistos por nuestras ventas externas. Atento a lo que se discutió arriba en esta materia, surgen algunos interrogantes: ¿cómo hacer para aumentar nuestras exportaciones?, ¿qué sectores podrán aportar significativamente en esta dirección?

## Ricos, pero no tanto

Hay una convicción generalizada, en buena parte de la sociedad argentina, sobre nuestra riqueza natural que viene desde hace mucho tiempo y que no se corresponde con la realidad. Tiene que ver con la sobreestimación de nuestras riquezas naturales. La verdad es que no somos tan ricos en recursos naturales como pensamos. Los países de los que se afirma que “podríamos haber sido como ellos” (Australia, Canadá, por caso) en realidad son mucho más dotados que Argentina en ese aspecto.

**Gráfico 1. Evolución de las cantidades exportadas**

Base año 2004 = 100

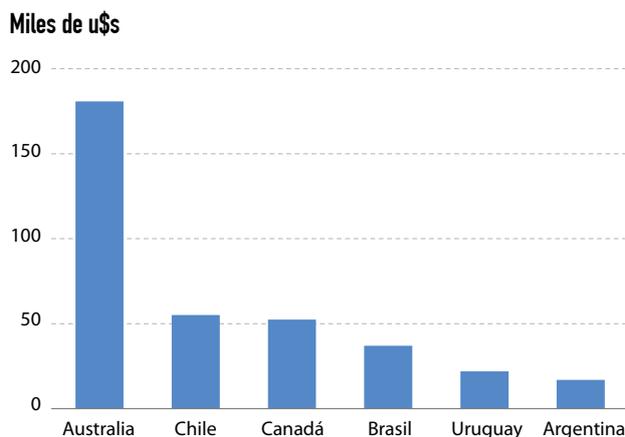


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

<sup>1</sup> Rapetti, Martín: “Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI”, Documento de Políticas Públicas 208, julio 2018, CIPPEC.

El Gráfico 2 está construido con las estimaciones que el Banco Mundial ha hecho periódicamente y que publicó en 1997, 2006, 2011 y 2018. Las cifras incluidas aquí corresponden a la última publicación<sup>2</sup>. Dentro del llamado Capital natural, esa institución computa **energía** (petróleo, gas, carbón), **minerales** (bauxita, cobre, oro, hierro, plomo, níquel, fosfato, estaño, plata y zinc), **tierras agropecuarias** (para cosecha y para pastoreo), **bosques** (madera, caza, pesca) y **áreas protegidas** (reservas de vida salvaje, reservorios de agua dulce, etc.). Aunque las valuaciones cambian en las distintas publicaciones, no se advierten modificaciones significativas en las posiciones relativas de los países seleccionados. Merece aclararse que Vaca Muerta no está incluida en el total de nuestra riqueza natural en el cómputo presentado aquí, lo que podría modificar nuestra posición relativa, aunque no es claro en qué magnitud.

**Gráfico 2. Capital natural per cápita 2018**  
en dólares constantes de 2014

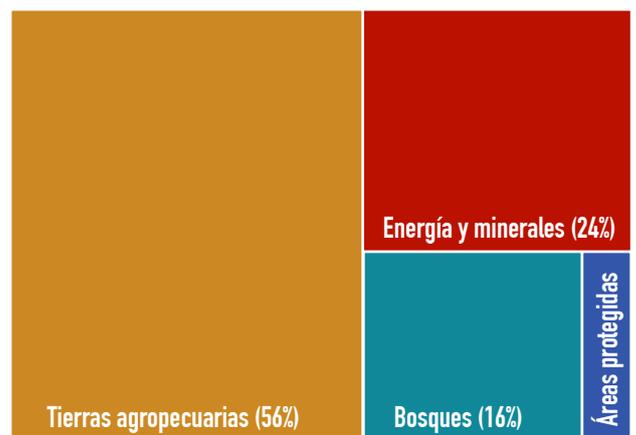


Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial

Si bien eso confirma que nuestro capital natural tiene una magnitud menor a la que asumimos, no implica, sin embargo, que no debemos considerar al campo como un sector fundamental de la economía nacional. Basta observar el Gráfico 3 para ratificar que lo agropecuario es y será extraordinariamente relevante en nuestra estructura productiva y en nuestras exportaciones. No obstante, también conviene destacar que aquellos países que son una potencia exportadora basada en recursos naturales son, en general, economías ricas en recursos minerales y/o energéticos. Una excepción notable a esta regla es Nueva Zelanda que es, dato no menor, un país de poco más de cuatro millones de habitantes.

Teniendo en cuenta esto, de lo que se trata aquí es de resaltar que una expansión de las ventas externas como la que necesitamos para iniciar un sendero de crecimiento sostenible, no parece posible que sea a partir solamente de nuestros recursos naturales. No significa esto que no puedan aumentar este tipo de exportaciones; de hecho, algunas lo hacen rápidamente ante un aumento del tipo de cambio real, como algunas economías regionales. También en minería es posible esperar resultados positivos. El litio no está incluido en las mediciones del Banco Mundial, y -aunque debe haber explicaciones de la geología que no conocemos- conviene reflexionar acerca de que, compartiendo la misma cordillera, Chile exporta más de 35 mil millones de dólares de minerales, en tanto nosotros escasos 3 mil.

**Gráfico 3. Composición del Capital natural per cápita en el caso argentino**



Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial

El punto que queremos tratar aquí tiene que ver con un cambio sustancial en el sector externo. Vamos a subrayarlo otra vez: para evitar crisis y romper la trampa del desarrollo argentino en la que estamos desde hace muchas décadas hay que aumentar mucho las exportaciones. Tenemos que volver a tener un lugar claro en el mundo como el que teníamos antes de la crisis del 30, lo que no implica que sea igual en términos productivos. Hay que imaginar una cierta posición mundial desde la que podamos venderle más bienes y servicios al resto de los países; con una estructura productiva que impulse tal cosa, con un conjunto de precios relativos sostenibles en el tiempo y que posibilite una distribución del ingreso que permita procesar razonablemente los conflictos sociales.

<sup>2</sup> World Bank Group: "The Changing Wealth of Nations", 2018.

Si no podemos esperar que el sector primario solo nos resuelva esa restricción externa de larga data, ¿en qué deberíamos pensar para aumentar las exportaciones? Apuntamos arriba que hubo una interesante dinámica de las exportaciones a principios de los 2000, lo que se explica por un tipo de cambio favorable para las ventas externas. Teniendo en cuenta esto y lo señalado en el párrafo anterior, ¿por qué no probar con establecer un contexto amigable, mantenerlo en el tiempo y ver qué pasa con las exportaciones? Parece innecesario agregar que esto implica un tipo de cambio real competitivo. Estamos convencidos que ese es el camino para revertir décadas perdidas y destrabar el camino de nuestro desarrollo. Estamos igual de seguros, también, que eso es extraordinariamente difícil en la Argentina. Tercera certeza: como todo cambio que importa, sólo puede ser llevado adelante por la política.

Hay aquí una fortísima coalición social que apoya el tipo de cambio apreciado. Esto se hizo obvio a partir de la segunda posguerra: tipo de cambio bajo implicaba alimentos baratos para las clases populares. Aunque eso se mantiene, a los beneficiados inicialmente por el tipo de cambio apreciado se fueron sumando en tiempos recientes otros grupos sociales. Por caso, se incorporaron las clases medias. Dentro de éstas, los sectores medios bajos apoyan ese tipo de cambio que les permite acceder más fácil a determinados electrodomésticos; en la clase media alta se defiende lo que les permite viajar mucho y, además, como es un sector que ahorra en dólares, también le posibilita comprarlos baratos. En consecuencia, el tipo de cambio real bajo es muy po-

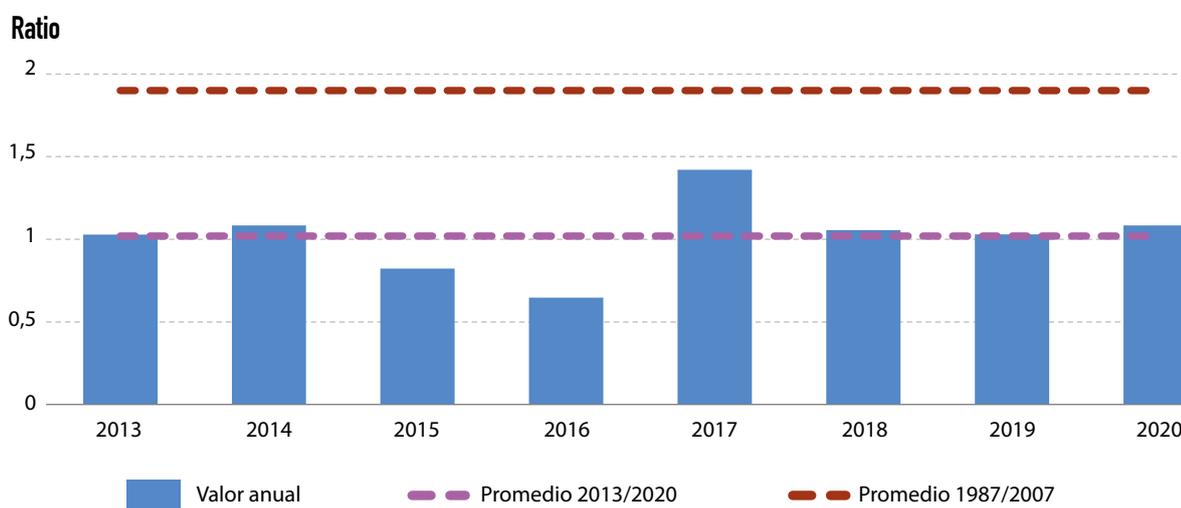
pular en un muy amplio porcentaje de la población, lo que tiene implicancias electorales obvias como resultó evidente desde la convertibilidad hasta ahora.

Lo que le agrega complejidad a la cuestión es que, además de las bases materiales concretas descritas, hay un componente simbólico que sesga la percepción colectiva en contra del desarrollo apoyado en las exportaciones en un amplio conjunto de la población. En efecto, está muy fuertemente arraigada la idea del desarrollo "hacia adentro". Se trata de una reivindicación permanente del modelo manufacturero de la segunda posguerra, con su secuela de pleno empleo de trabajadores sindicalizados en gremios pertenecientes a actividades industriales protegidas. Nótese que están incluidos tanto los trabajadores urbanos y sus sindicatos como aquellos capitalistas al frente de diversos sectores industriales.

Si de lo anterior se desprende que es imprescindible una modernización que rompa el ciclo que recurrentemente produce crisis, hay que ser cuidadosos en su diseño. Como contraposición al modelo ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones), otros sectores, si bien menos numerosos, proponen una visión del tipo "laissez faire" yo me mantengo al margen y que defina el mercado". Son también voceros de otro paraíso también pasado y perdido, pero al cual la nostalgia de este grupo ubica en la Argentina anterior a 1930, lo que también tiene un fuerte contenido simbólico, y es igual de históricamente inviable por los bolsones de exclusión que podría generar.

#### Gráfico 4. Intensidad del comercio

Crecimiento del comercio mundial / crecimiento del PIB mundial



Fuente: Elaboración propia en base a Banco FMI

No es posible “vivir con lo nuestro” en el mundo de hoy; mientras que lo opuesto, una inserción poco prudente en ese mundo puede llevar a una modernización con excluidos que no va a ser tolerada. Y en esto, a nuestro juicio, la clave de bóveda es un modelo que privilegie un aumento sustancial de las exportaciones. Claro que, dados los ingredientes que están detrás del apoyo a estrategias alternativas, propiciar el impulso a las ventas externas, como objetivo central de la política económica, supone dificultades políticas no menores.

En el mismo sentido, hay que tomar en cuenta que tampoco el contexto global parece tan amigable como lo fue hace unos años. En el Gráfico 4 se ha representado un índice de Intensidad del comercio, que muestra la marcha del comercio internacional relacionándola con el comportamiento del producto bruto mundial.

Parece claro que los tiempos de gran expansión de los intercambios comerciales globales han quedado atrás. Esto no implica que no podamos aumentar nuestras ventas externas; solamente muestra que la economía mundial dista de ser, en este sentido, tan benevolente como lo fue hace unos años.

Si no hay un sector que sea claro, que pueda darnos el impulso exportador imprescindible para romper la

trampa en que estamos inmersos desde hace décadas; si, además, el mundo no ayuda, la manera de romper el nudo es apostar a todas las alternativas a la vez. Sostenen las ventas externas del campo, darle mayor espacio a la minería a la vez que se espera que maduren las inversiones de Vaca Muerta, son estrategias obvias. Pero no hay que perder de vista que también hay que apostar a que el incremento de las exportaciones venga de donde se crea valor y, además, se emplea más gente. Y estos no son sino las manufacturas y los servicios transables.

Es fácil compatibilizar ambas necesidades: la de aumentar las exportaciones por lo que hemos argumentado largamente aquí; lo de hacer crecer el empleo parece obvio en un país donde la pobreza explica la situación de más de un tercio de la población. En este sentido, hay una coincidencia generalizada sobre que el aumento de la demanda de trabajo es la única manera de disminuir la pobreza de manera sostenida. Por eso mismo, la economía argentina tiene que lograr expandir las actividades transables que emplean gente, sin basarse en la mano de obra barata. No es una tarea sencilla, pero deberá ser hecha si se espera que vuelva el crecimiento.