

Sumario

Página 3

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

Página 9

Retenciones a los granos: cuando la historia cuenta
CIEPYC

Página 11

El comportamiento reciente del gasto público
Por Germán Saller

Página 18

Inversión para el desarrollo Argentino
Por Agustina Battistuzzi y Rafael Selva

Staff

DIRECTOR
Lic. Gerardo De Santis

AREA EMPLEO Y SALARIOS
Lic. Miguel Zanabria

AREA FISCAL
Lic. Alfredo Iñiguez

AREA MACRO-FINANCIERO
Lic. Leonardo Perichinsky

AREA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA E INSERCIÓN INTERNACIONAL
Dr. Pablo Lavarello

AREA DE PRENSA Y COMUNICACIÓN
Lic. Daniela Meroni

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN
Dr. Alejandro Naclerio
Lic. Germán Saller
Lic. Rafael Selva
Lic. Gonzalo Peña
Lic. Julián Barberis
Lic. Agustina Battistuzzi
Lic. Cecilia Peluffo
Lic. Matías Mancini
Natalia Abdala

Entrelíneas de la Política Económica

Editorial: Discutiendo con nuestros prejuicios

Tal como planteaba Keynes al inicio de su teoría sobre los precios¹, por un lado, los economistas ortodoxos nos enseñan que los precios están regidos por las condiciones de la oferta y la demanda de los diferentes mercados, relacionados o no, según se trate de equilibrio parcial o general. Pero cuando pasamos a la siguiente materia (macro) ya no oímos hablar de oferta y demanda ni de relaciones entre mercados, y nos trasladamos a un mundo donde los precios están gobernados por la cantidad de dinero, por su velocidad-ingreso, por el atesoramiento o por el ahorro forzado. Después, dice Keynes, no se hace ningún esfuerzo por ligar estas frases más vagas con nuestras ideas anteriores sobre elasticidades de oferta y demanda.

Para que se cumplan los supuestos macroeconómicos de los economistas tradicionales, la oferta de bienes - la producción - no puede superar la restricción de la escasez y debe hacer abstracción de los aumentos de productividad asociados a la creciente división del trabajo. Por su parte, la demanda efectiva (el gasto público incluido) debe ser proporcional a la cantidad de dinero, y así convertirse en el determinante excluyente de los precios.

La teoría general de Keynes ha sido contundente explicando que sólo en casos muy particulares, casi imposibles de encontrar (que la producción no pueda aumentar), se cumplen los postulados clásicos sobre la inflación: básicamente, que el aumento en la cantidad de dinero genera aumentos proporcionales en los precios, o su derivación más frecuente, sobre el incremento del gasto público.²

Sin embargo, la visión dominante, la escuela neoclásica del pensamiento económico, ha logrado imponer ciertos prejuicios que, aun con los fracasos de sus experimentos en la Argentina y en casi todo el mundo, siguen prevaleciendo en el discurso de la mayoría de los economistas, e impregnan buena parte de los análisis sobre las causas de la inflación.

Por este motivo, además de reflexionar e investigar las causas reales de la inflación, nos vemos envueltos en el eje del discurso tradicional, discutiendo ciertas naturalizaciones de la economía que calan hondo en el inconsciente colectivo. Dos notas de esta revista intentan responder desde una perspectiva empírica estas cuestiones: el análisis de la evolución del gasto público y la inversión.

Uno de esos prejuicios es que el gasto público es inflacionario (pareciera) cualquiera sea su nivel, su participación en producto o el resultado financiero de las cuentas públicas. El gasto público actual no cumple ninguna condición que pudiera suponer, aun desde una visión neoclásica ortodoxa, la generación de un fuerte efecto sobre la demanda y de esa manera, ser inflacionario. Se encuentra en niveles inferiores al promedio de los 90 en términos reales, posee una baja participación en el PBI y se verifica un importante superávit en las cuentas públicas del Estado Nacional. De todas maneras, tratamos de desentendernos de los prejuicios, y terminamos analizando la dinámica del sector público desde el lugar que más nos interesa; esto es, repensando los gastos del sector público desde una lógica redistributiva más que deflacionaria.

Por su parte, el análisis sobre el comportamiento de la inversión intenta verificar si hay problemas de limitantes de la producción que pudieran estar "justificando" aumentos en

los precios. Es decir, si estamos en presencia de elasticidades nulas de oferta que estén confirmando los supuestos clásicos que explican la inflación.

En la primera nota de esta revista se presenta una discusión de la inflación desde una perspectiva de economía política, haciendo hincapié en el entramado de políticas y formas institucionales que fue consolidándose desde de la salida de la convertibilidad. Se plantea que la caída de alguna de las instituciones clave que conforman la trama (nivel y tipos de cambio efectivos diferenciales, negociaciones colectivas de salarios, etc.) produciría efectos sobre el resto del entramado de regulaciones, abortando el proceso de crecimiento. Sin embargo, a fin de profundizar el cambio estructural es necesario complementar políticas de corto y largo plazo que permitan prepararse frente al recrudescimiento en las pujas intersectoriales con sus efectos sobre los precios.

Las retenciones a las exportaciones forman parte de esta trama, y se las piensa como una herramienta clave que genera, más allá de todo lo que se ha planteado, tipos de cambios diferenciales para sectores con productividades desiguales tanto en sus niveles como en sus tasas de crecimiento potenciales. Sería saludable que se comience a discutir argumentos superadores, que reflejen que el campo presenta niveles de productividad más elevados que la industria, pero también que la industrialización es fuente de innovación del sector agropecuario y que, por lo tanto, es condición indispensable para acortar la brecha de productividad entre ambos sectores, y sostener el crecimiento en la producción de materias primas agrícolas.

Seguramente, varias notas de las próximas ediciones tendrán en el centro de la escena el tema de los precios y de la inflación. Tratando de repensar sus causas estructurales, sus mecanismos de propagación y los problemas que pudiera generar.

La economía argentina se encuentra en un contexto marcado por altas tasas de crecimiento del producto, desde hace más de cinco años, con un mercado de trabajo fuertemente segmentado, donde el sector privado formal ya ha superado el salario real promedio de la década pasada, y donde los sectores de altos ingresos convalidan los aumentos de precios resultantes de decisiones oligopólicas en casi todos los mercados y de los incrementos de precios de los commodities agropecuarios. Las deficiencias en los controles de precios y la ausencia de una convención sobre cuál es el nivel general de precios, también son aspectos que resulta importante valorar en el análisis.

Asu vez, estamos en presencia de un fenómeno mundial de fuertes incrementos en los precios de los alimentos, motorizados por la demanda creciente de economías grandes (como china e india) que vienen creciendo a tasas vertiginosas, pero también de la mano del crecimiento en la demanda de activos financieros asociados a los bienes agrícolas. Los precios de los granos se mueven también por motivos especulativos.

El intento por desligar los precios internos de estas oscilaciones en los mercados mundiales generó un bloqueo a la circulación de alimentos durante 20 días en la Argentina. Todo parece bastante entrelazado. Las discusiones salariales desde principio de año, los desbocados aumentos de precios que dejó el lockout, el Estado que incorporó un millón y medio de personas al sistema previsional público, sin demasiado papeleo, etc. En esta revista también se incorpora la posición del CIEPYC sobre *lockout* del campo.

Estará en discusión hacia dónde va el modelo. Las alternativas al esquema actual implicarían o alimentos con precios *for export* para el decil de ingresos más alto, y para el resto de la población subsidios que no alcanzarían siquiera a cubrir el precio de los alimentos balanceados para animales; o dólar barato, alguna burbuja pensada para la fuga, y mucho desempleo.

1) Capítulo 21 de la Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.

2) Es una derivación, por que generalmente se plantea el problema en términos de déficit fiscal y necesidad de emisión para aumentar el gasto público. De todas formas, que se cumpla la teoría cuantitativa es bastante más difícil que la conclusión de que el gasto público genera inflación. El aumento en la cantidad de dinero requiere generar un aumento proporcional en la demanda efectiva (que incluye la respuesta de la tasa de interés a la cantidad de dinero) para luego ver que sucede con los precios; el gasto público, en tanto, ya superó esa instancia.

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

Por Miguel Zanabria¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) Dobry, Op.Cit.

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

Un sendero de crecimiento que se angosta

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

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

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

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

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

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

7) Ver Battistuzzi y Selva en esta misma publicación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10) Battistuzzi y Selva en esta misma publicación.

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

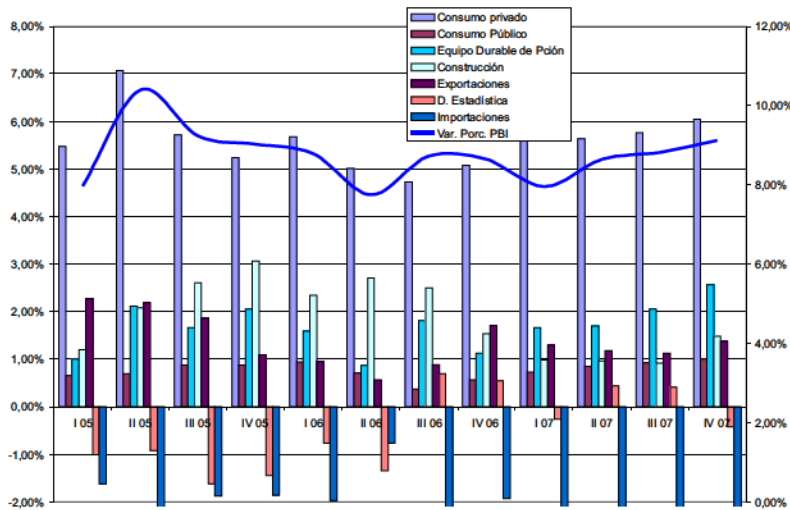
12) Otras medidas, como permitir la jubilación de aquellos trabajadores que no contaban con los años necesarios de aportes culpa de las políticas erradas de los '90, también tuvieron como efecto macroeconómico el aumento del consumo

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

complementariedad entre ellas.¹⁴

Lamentablemente el conflicto originado por los productores agrícolas se centra en la puesta en duda de las retenciones.¹⁵ Una eliminación o una reducción de ellas, que no fuera acorde al aumento de productividad de la industria generaría una reducción de los salarios reales, una puesta en duda de los resultados de la negociación colectiva, una reducción del consumo, inversiones que se manifestarían excesivas con un consiguiente aumento del endeudamiento tanto de la industria como del sector servicios. En otras palabras, ya sea por razones políticas o por luchas por la distribución de la renta agraria dentro del sector, el camino de crecimiento con inclusión social de la economía argentina se encuentra amenazado.

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



Fuente: CIEPYC, con datos de Cuentas Nacionales

Cuanto falta por hacer

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

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

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

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

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

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

especulativo.

Resultado de esto, el tipo de cambio que pierde competitividad (compensado en gran parte por la política cambiaria brasileña y la pérdida del valor del dólar que permiten mantener a niveles más o menos aceptables el tipo de cambio multilateral), aumento de las expectativas inflacionarias, luchas intra e intersectoriales, desestabilización del proceso de negociaciones colectivas, etc. Esto provoca un desgaste de lo político, que entorpece el arribo de nuevos consensos y la pérdida de grados de libertad en el diseño de políticas económicas.¹⁷

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

Ante esto los economistas estándar se dividen entre:

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

2) Los que proponen una reducción del gasto público para disminuir el crecimiento de la demanda. Siendo el objetivo el mismo que en el caso anterior: reducir la absorción interna. Esta idea olvida las características del gasto público, el cual está constituido en gran parte de transferencias que apuntalan la administración de precios.¹⁸ Por lo tanto si bien frenaría la demanda provocaría una desestabilización aun mayor de la oferta al aumentar la incertidumbre.

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

¿Cómo hacer entonces para mejorar la regulación de la economía sin afectar las instituciones que sustentan el crecimiento y guían el ajuste de la economía y a la vez no aumentar la fluidez política?. La respuesta no es simple, pero parece razonable por un lado, enmendar por un lado la política de administración de precios mediante una mayor amplitud, seguimiento y control de los acuerdos corrigiendo las asimetrías en las cadenas de valor,¹⁹ y por el otro, uso de la política crediticia como herramienta de corto plazo, por tres razones. Primero, no se trata de frenar el crecimiento de la demanda sino de apuntalar el aumento de la inversión que se viene registrando desde el año anterior, generando nuevas líneas de crédito para la inversión en equipo de capital, como así también flexibilizando las condiciones de refinanciamiento. Esto último permitiría que los posibles desajustes en la actividad de las empresas sean compensados financieramente sin que se requieran ajustes ni en los salarios ni en el empleo. Segundo, en el diseño de la línea de crédito pueden incorporarse condicionamientos asociados al

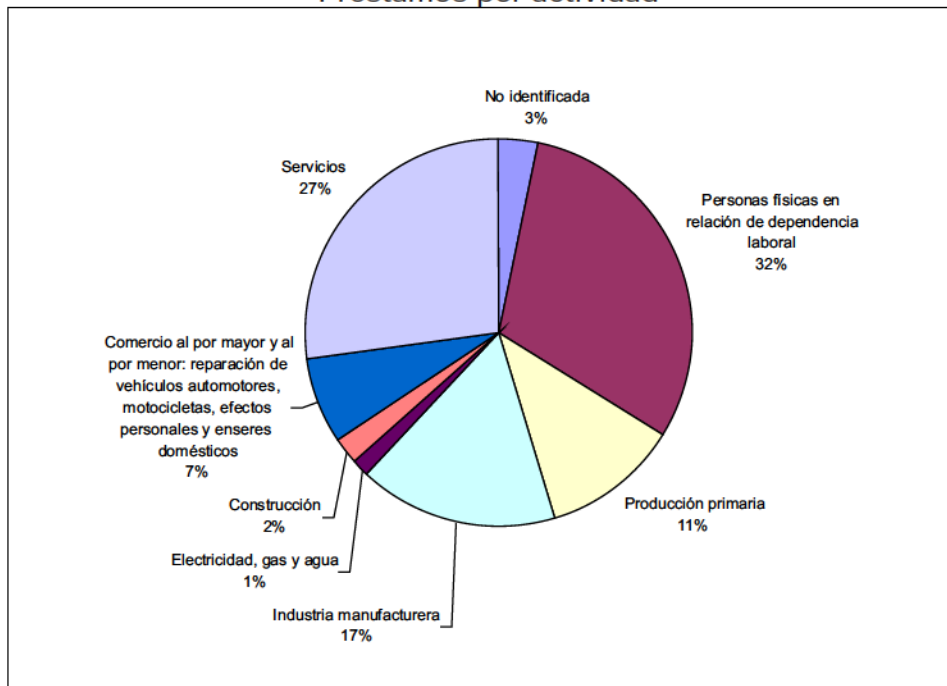
17) Por ejemplo, aumentar el tipo de cambio nominal para recuperar niveles anteriores puede resultar atractivo e incluso conveniente desde el punto de vista del crecimiento pero es totalmente inoportuno coyunturalmente dado que se corre el riesgo de acelerar la inflación.

18) Ver Saller, Germán en esta publicación

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

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

GráficoN° 2
Préstamos por actividad



Fuente: CIEPyC, con datos del BCRA

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

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

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

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

Retenciones a los granos: cuando la historia cuenta

CIEPYC (*)

Las retenciones son el único instrumento que posee el Estado para hacer frente a las consecuencias no deseables de un aumento de precios internacionales de productos agroalimentarios, con el actual marco regulatorio e institucional del país. El conjunto de instrumentos alternativos fue desmantelado durante los años '90, dejando los mercados domésticos de alimentos a merced de la evolución de los precios internacionales y del poder de mercado de los grandes traders de granos. En consecuencia, que las retenciones se apliquen ahora no es el resultado de un capricho del gobierno actual sino de un conjunto de decisiones tomadas en el pasado.

Seguramente este instrumento es insuficiente y resultaría innecesario si la Argentina hubiera mantenido otros mecanismos institucionales que supo crear a lo largo de su historia, y que en otros países permitieron el desarrollo de las cadenas agroindustriales diversificadas. Nuestro país es el único entre los cinco principales exportadores mundiales de cereales que no cuenta con mecanismos de regulación del comercio de materias primas.

La Argentina contó alguna vez con mecanismos regulatorios del mercado de granos y de carnes. Por ejemplo, la Junta Reguladora de Granos fue establecida durante los años '30 en forma contemporánea a las juntas (denominadas "Boards") de Canadá y Australia en un contexto de fuerte caída de los precios internacionales. La Junta tenía varias funciones, entre ellas la de intervenir en el mercado de granos para sostener el precio interno al productor, abastecer a la industria y el consumo local a precios accesibles, entre sus principales actividades. El mantenimiento de precios del productor solo se practicó en los primeros años de su existencia, y durante el primer y tercer gobierno peronista. Sin embargo, las mismas constituían una herramienta fundamental para coordinar las cadenas de valor.

Cuando se eliminaron las Juntas, las entidades del campo no adoptaron medidas con la magnitud y la agresividad vistas en estos días. Algunos sectores del campo apoyaron activamente y otros no opusieron tanta resistencia. Es interesante comparar esta actitud con la de los productores australianos, neozelandeses y canadienses, frente a la oleada de liberalización de los años '90, quienes no cedieron ante la ofensiva de las grandes transnacionales de granos. La centralización de las compras de materias primas no fue entregada a estas empresas, sino que optaron por el reemplazo de los Boards por mega cooperativas de exportación (como Fonterra, la Cooperativa de productores lácteos neocelandeses, o el Board privado, en el caso del trigo de Australia).

En ausencia de una institucionalidad desarrollada, las retenciones son un primer paso necesario que permite cumplir con objetivos indelegables del Estado frente a la coyuntura internacional de mayor demanda de granos: desacoplar los precios internos de los alimentos de los internacionales e incidir en las rentabilidades relativas de los distintos cultivos a fin de limitar el avance de la sojización. No hacerlo implicaría poner en riesgo el acceso de la mayoría de la población a los alimentos. Este camino requiere que

Nota publicada el 27/03/08 en www.ciepyc.unlp.edu.ar

el gobierno implemente mecanismos de regulación contra el abuso de poder monopsonico de la comercialización concentrada, y lleve adelante políticas selectivas para los productores pequeños. El 50% de la tierra está en manos de 5000 productores, sólo mil poseen el 33% de las hectáreas cultivables. El otro 50% está atomizado y frente a los aumentos de las escalas eficientes, una gran parte encuentra como opción más rentable vender o arrendar sus tierras a los grandes pools o propietarios concentrados. Esto explica, en parte, la coincidencia de intereses entre los grandes y los chicos que se manifiesta en estos días. Para hacer sustentable políticamente un modelo basado en la acumulación productiva y no en la apropiación de rentas, es necesario rescatar a los pequeños productores. Entre las medidas que consideramos importante discutir, se destacan:

1. Complementar las retenciones con transferencias directas a los productores con pequeñas extensiones, planteando la diversificación de los cultivos más allá de la soja.
2. Regenerar las herramientas de regulación del mercado agropecuario, como las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes.
3. Crear una infraestructura portuaria y de almacenamiento que permita reorganizar el sistema de logística.
4. Mejorar la eficacia recaudatoria hacia el sector.

El comportamiento reciente del gasto público

Por Germán Saller

Los gastos del Estado nacional no son tan altos ni parecen descontrolados como se predice por ahí. Si el Estado gastara como otros países del mundo, se podrían sacar de la pobreza a 20 millones de personas por año, además de mantener el gasto actual. Los gastos en jubilaciones, las transferencias a las provincias y la inversión pública, fueron los principales determinantes del gasto público nacional. Durante 2007 en particular, el incremento en la masa de jubilaciones y los gastos en subsidios de tarifas y precios, reavivan los roles de redistribución y de contención de los precios por parte del Estado

En esta nota pretendemos mostrar qué se hace con los fondos públicos recaudados, esto es, el destino de los mismos y qué se ha hecho con el incremental de recursos desde 2003 en adelante.

En este caso se analizará únicamente el gasto del sector público nacional no financiero, que incluye a la administración nacional (tesoro nacional, organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social) y a las empresas públicas y otros entes (empresas públicas, fondos fiduciarios, AFIP, PAMI, INCAA).¹

El tamaño importa

El gasto público del sector público nacional no financiero alcanzó en 2007 los \$209.000 millones, superando de este modo el 25,8% del PBI². Sin tener en cuenta las transferencias automáticas a las provincias, alcanza el 20% del PBI. El gasto total del Estado argentino, sumando provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios, lo estimamos en 33,5% del PBI³, de los cuales quedarían limpios de los intereses de la deuda unos 30 puntos del PBI, el llamado gasto primario.

Más allá de que el gasto ha venido aumentando en porcentaje del PBI (en 2002 era del 29,3%) lo cierto es que una mirada de más largo plazo indica que recién ha recuperado los niveles que tenía en los años 90. En efecto, el gasto total consolidado del Estado argentino, era en promedio para los años 90 del 32%, y el gasto primario un 29%. Hay que tener presente que la comparación se realiza con un período poco intervencionista, en el cual el Estado fue despojado de la mayoría de los activos productivos (empresas estatales) y de algunas instituciones con incidencia en el gasto (juntas nacionales de granos y carnes, etc.). Por otro lado, con la devaluación del año 2002, el gasto público sufrió una licuación que tardó recién cinco años en recuperarse. Lo que no se licuó en dólares fue la deuda pública.

Resulta evidente entonces que, cualquiera sea el nivel de gasto y/o intervención del Estado en la economía, siempre suenan las mismas voces que alertan por los niveles altos de gasto público, internalizando que eso es malo per sé, cuando en el fondo se trata de una cuestión ideológica que define qué tanto creemos que el mercado resuelve, sin

1) No se incluye el conjunto de provincias, ni municipios ni Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2) Este monto del gasto incluye a los fondos por coparticipación; las transferencias de impuestos de la Seguridad Social; el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI); las transferencias para obras de infraestructura social básica financiadas con un porcentaje del Impuesto a las Ganancias y la Coparticipación Vial. Todos estos fondos son en realidad fuentes de financiamiento para las provincias y la ejecución del gasto la realizan éstas últimas.

3) Los datos del gasto para 2007 aún no se encuentran consolidados para todos los niveles jurisdiccionales.

intervención estatal, los problemas económicos. A la luz de estos datos, sumado a lo que se describe más adelante, queda claro que los reclamos por reducir el gasto se producen con independencia de su nivel y, por consiguiente, no hay otra forma de interpretar esos planteos que desde el punto de vista ideológico.

Siempre es bueno comparar los niveles de gasto público a nivel internacional para demostrar no sólo que los niveles actuales son bajos respecto de los países desarrollados, sino que también resultan insuficientes comparados con otros países que a priori tienen las mismas raíces históricas (Brasil) o similares paridades del poder adquisitivo (Polonia, República Eslovaca, e incluso Brasil).

Cuadro N° 1
Gasto público en países seleccionados y comparación con la
Argentina

	Gasto en % del PBI	Diferencias con la Argentina			
		En puntos del PBI	En millones de \$	En Canastas de Pobreza (CBT) ¹	En Viviendas unifamiliares ²
Australia	34,4	0,9	\$ 7.309	1.942.137	73.087
Brasil	35,9	2,4	\$ 19.490	5.179.033	194.897
Grecia	36,6	3,1	\$ 25.174	6.689.584	251.742
Estados Unidos	36,6	3,1	\$ 25.174	6.689.584	251.742
República Eslovaca	37,3	3,8	\$ 30.859	8.200.136	308.588
Japón	38,1	4,6	\$ 37.355	9.926.480	373.553
Nueva Zelandia	38,1	4,6	\$ 37.355	9.926.480	373.553
España	38,5	5,0	\$ 40.604	10.789.652	406.036
Canadá	39,3	5,8	\$ 47.100	12.515.996	471.002
Islandia	42,8	9,3	\$ 75.523	20.068.753	755.227
Polonia	43,6	10,1	\$ 82.019	21.795.097	820.193
República Checa	44,0	10,5	\$ 85.268	22.658.269	852.676
Reino Unido	45,0	11,5	\$ 93.388	24.816.200	933.883
Alemania	45,7	12,2	\$ 99.073	26.326.751	990.728
Portugal	46,1	12,6	\$ 102.321	27.189.923	1.023.211
Italia	50,1	16,6	\$ 134.804	35.821.645	1.348.040
Dinamarca	51,4	17,9	\$ 145.361	38.626.954	1.453.610
Hungría	53,0	19,5	\$ 158.354	42.079.643	1.583.541
Francia	53,4	19,9	\$ 161.602	42.942.815	1.616.024
Suecia	55,5	22,0	\$ 178.656	47.474.469	1.786.559

¹Calculado para la CBT de un adulto equivalente en primer bimestre de 2008 para el Gran Buenos Aires

²Costo de una vivienda de 96,47 m2 a un costo de \$1.155,95 el m2

Fuente: CIEPyC sobre la base de datos de OECD in Figures 2007 Edition, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), Índice de Costo de la Construcción (INDEC), Ministerio de Economía y estimaciones propias

En el cuadro 1 se presenta el gasto público en porcentaje del PBI de un listado de países seleccionados y se compara la diferencia en puntos porcentuales del PBI respecto de la Argentina. Esa diferencia, que también la expresamos en millones de pesos en la columna 3, representa el mayor gasto público del resto de los países respecto de la Argentina, o lo que podría gastar de más Argentina si el gasto público tuviera tal participación en el PBI. Asimismo, esa diferencia se cuantifica en términos de canastas de pobreza y de viviendas unifamiliares.

4) Fuente: Fondo Monetario Internacional

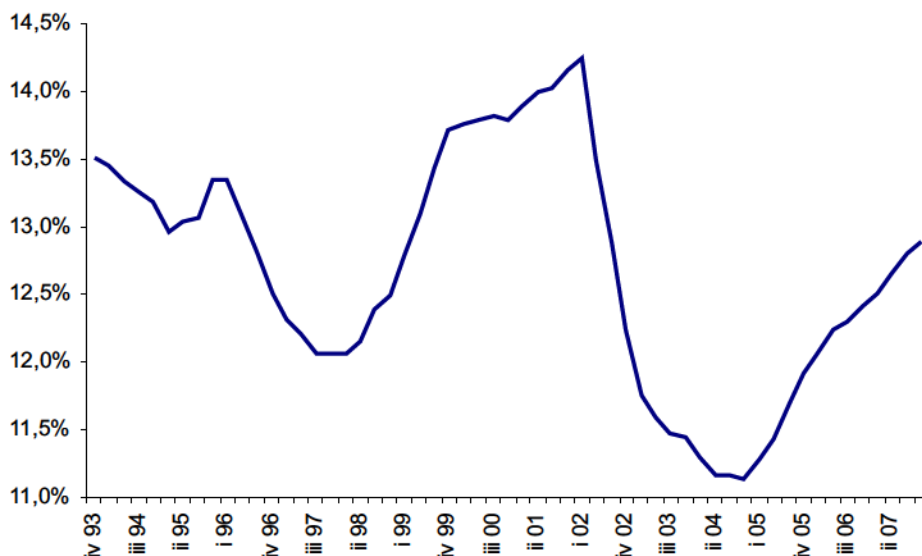
Por ejemplo, si el gasto público argentino alcanzara los niveles de Polonia⁵ (43,6%), tendría un nivel adicional de gasto público (\$82.019 millones) equivalente a más de 21 millones de canastas de pobreza⁶ o el equivalente a 820 mil viviendas anuales unifamiliares estándar, de acuerdo a los costos vigentes en Argentina.

El gasto público y la demanda final

Analizando el gasto público como componente de la demanda, podremos valorar el peso del estado en el crecimiento económico.

El consumo público representa una de las fuentes de la demanda final, junto con el consumo privado, la inversión y las exportaciones. Recién desde el tercer trimestre de 2004, el consumo, en porcentaje del PBI, comienza a crecer a un ritmo mayor que el PBI, pero no alcanza a representar el nivel previo a la devaluación ni los valores promedio de los 90 (ver gráfico 1).

Gráfico N° 1
Consumo Público/PBI



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del INDEC

Por último, hay que advertir que el tamaño del gasto público se encuentra sobreestimado en todos los ratios comparativos con el PBI. Esto se debe a que en el cálculo del PBI se utiliza al índice de precios al consumidor (IPC) para determinar buena parte del índice de precios implícitos del consumo privado, el componente más fuerte de la demanda final. En tal sentido, dado que el actual indicador está subestimando la evolución de los precios al consumo, el valor del PBI sería mayor al actual y los ratios del gasto público reforzarían aún más la hipótesis de una evolución conservadora del mismo.

Los principales componentes del gasto

¿Qué gastos aumentaron en estos años?. El gasto primario corriente (gastos corrientes sin contemplar los intereses de la deuda) en términos del PBI se mantuvo relativamente estable desde 2002 hasta 2006, aunque en 2007 se incrementó en forma significativa en (o unos) 3 puntos del PBI⁷. Los intereses de la deuda muestran un importante retroceso

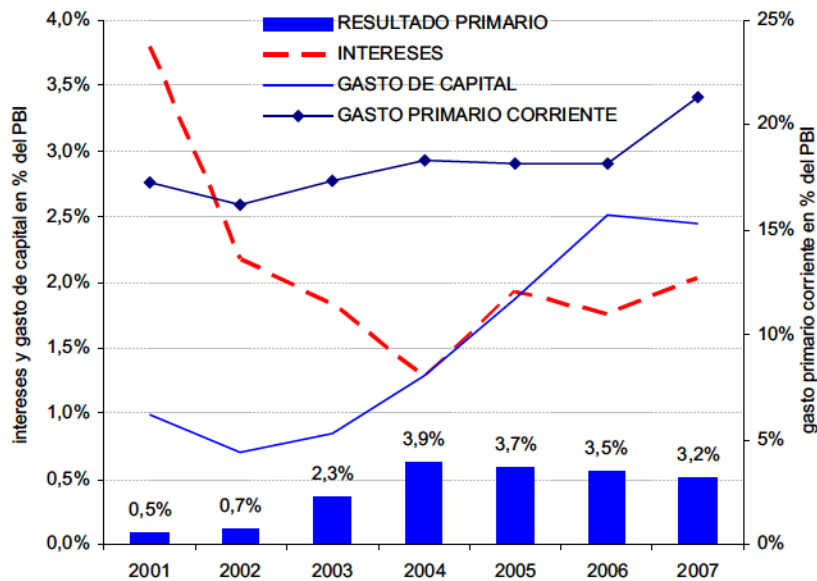
5) Poner como ejemplo a Polonia no es casual. Muchos economistas que rechazan la idea que Argentina mantenga altos niveles de gasto público, sostienen que la comparación del ratio gasto público/pbi con países desarrollados (que en general tienen ratios altos) es errónea y que la comparación debe hacerse con países de igual pbi per cápita. Aún comparando con este tipo de países, como es el caso de Polonia, vemos que una mayor presencia del Estado es posible.

6) Estimado para un adulto equivalente del Gran Buenos Aires durante los meses de enero y febrero de 2008.

7) Tener en cuenta la salvedad hecha en el párrafo anterior

merced a los efectos de la renegociación de la deuda entre 2003 y 2005, mientras que los gastos en capital (inversión pública) muestran el mayor dinamismo: mientras en 2002 representaban el 0,7% del PBI en 2007 representan el 2,5%.

Gráfico N°2
Gastos y resultado primario 2001-2007
Sector Público Nacional no Financiero basa caja
(Incluye coparticipación)



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda e INDEC

En términos nominales, desde 2002 a 2007, los gastos del estado nacional se incrementaron en casi \$150.000 millones, lo que representa un crecimiento del 251%. En dicho lapso la inversión se multiplicó por nueve, los gastos en jubilaciones por tres, las transferencias al sector público por cuatro y al sector privado por 2,5. Los gastos más rezagados son los salarios de los empleados públicos nacionales que presentan el menor crecimiento nominal. Este dato coincide con los indicadores de la evolución del salario del sector público respecto del privado tanto formal como informal, que muestra la peor evolución.⁸

¿A donde fueron a parar los \$150.000 millones adicionales de gasto?. Más del 34% se destinaron a transferencias a las provincias, entre las cuales se incluye la coparticipación, mientras que casi el 23% se destinó al incremento de las jubilaciones. El 13% se utilizó para transferencias al sector privado (entre ellos los planes jefas y jefes de hogar y los subsidios a los sectores económicos) y la inversión pública absorbió casi el 12% de dicho monto.

Sin incluir las transferencias a las provincias, cuyo mecanismo de distribución es en su mayoría por vías automáticas, el Estado nacional utilizó el incremento del gasto casi en un 50% para aumentos de jubilaciones y remuneraciones y un 18% para inversión pública.

Como se dijera al inicio, los gastos presentan un crecimiento más significativo en 2007, a punto tal que entre 2007 y 2006 los gastos del estado nacional, sin incluir las

8) Fuente INDEC

transferencias a las provincias, se incrementaron en \$44.200 millones, mientras que entre 2002 y 2006 el incremento fue casi similar (\$54.000 millones). En otras palabras, durante el año 2007, el gasto público se incrementó lo mismo que había aumentado en los 4 años anteriores. Sin embargo, el análisis del incremento del gasto en el corto plazo no altera las principales observaciones del período 2007-2002. En tal sentido puede observarse que la contribución al crecimiento de los gastos de las prestaciones a la seguridad social es la más significativa, aunque también crece la importancia de las transferencias al sector público y privado. Para tomar dimensión de la importancia del incremento en el pago de jubilaciones durante 2007, dicho monto (\$18.000 millones) equivale a la totalidad de la recaudación por retenciones a las exportaciones de dicho año.

Sin tener en cuenta las transferencias hacia las provincias, y contemplando sólo lo que el estado nacional puede erogar por sí mismo, el 41% del incremento del gasto en el último año encuentra su explicación en la expansión de las prestaciones a la seguridad social, mientras que, en segundo lugar, se destaca el 25% de aumento en las transferencias al sector privado, principalmente subsidios a los sectores económicos. Asimismo, se reduce la contribución al crecimiento de los gastos de la inversión pública; mientras la contribución al crecimiento de la inversión en el período 2002-2007 fue del 11,8% (17,9% si no contabilizamos las transferencias a las provincias dentro del gasto del estado nacional), en el último año la contribución al crecimiento se redujo al 5,5% (7,8% sin transferencias a provincias).

Cuadro N°2
Sector Público Nacional no Financiero basa caja
Gasto Público en miles de \$, variación porcentual y contribución al
crecimiento

	Gasto Total del SPNF (base caja) ¹			Variación % del gasto		Contribución al crecimiento del gasto			
	2002 en miles de \$	2006 en miles de \$	2007 en miles de \$ ²	Variación 2007/2002	Variación 2007/2006	Diferencia 2002/2007		Diferencia 2006/2007	
						miles de \$	%	miles de \$	%
Remuneraciones	6.776,8	14.324,8	18.615,2	174,7%	30,0%	11.838,4	7,9%	4.290,4	6,9%
Bienes y servicios	2.185,9	4.858,8	6.410,9	193,3%	31,9%	4.225,0	2,8%	1.552,1	2,5%
Intereses	6.810,5	11.548,0	16.467,7	141,8%	42,6%	9.657,2	6,4%	4.919,7	7,9%
Seg Social (Jubilaciones)	16.535,4	32.190,4	50.460,8	205,2%	56,8%	33.925,4	22,6%	18.270,4	29,2%
Transf. Al sector privado	8.695,5	17.639,9	28.322,6	225,7%	60,6%	19.627,1	13,1%	10.682,7	17,1%
Transf. Al sector público	16.357,4	49.032,9	67.427,3	312,2%	37,5%	51.069,9	34,1%	18.394,4	29,4%
Transf. Al sector externo	75,8	319,1	353,5	366,4%	10,8%	277,7	0,2%	34,4	0,1%
Inversión pública	2.182,1	16.459,7	19.903,0	812,1%	20,9%	17.720,9	11,8%	3.443,3	5,5%
Otros Gastos	13,1	524,5	1.533,0	11602,3%	192,3%	1.519,9	1,0%	1.008,5	1,6%
Total	59.632,5	146.898,1	209.494,0	251,3%	42,6%	149.861,5	100,0%	62.595,9	100,0%

Fuente: CIEPYC sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)

¹Incluye dentro de los gastos las transferencias al sector público por coparticipación

²Estimado

El gasto público, redistribución e inflación

Suponer que el Estado a través de los gastos es el que está causando el impulso inflacionario, es al menos reprochable si tenemos en cuenta que el balance del estado es superavitario, es decir, detrae más a través de impuestos de lo que inyecta a través de los gastos. Por otra parte, este pensamiento desconoce que los principales factores que generan inflación son de índole estructural y confunde los mecanismos de propagación con las causas de la inflación.

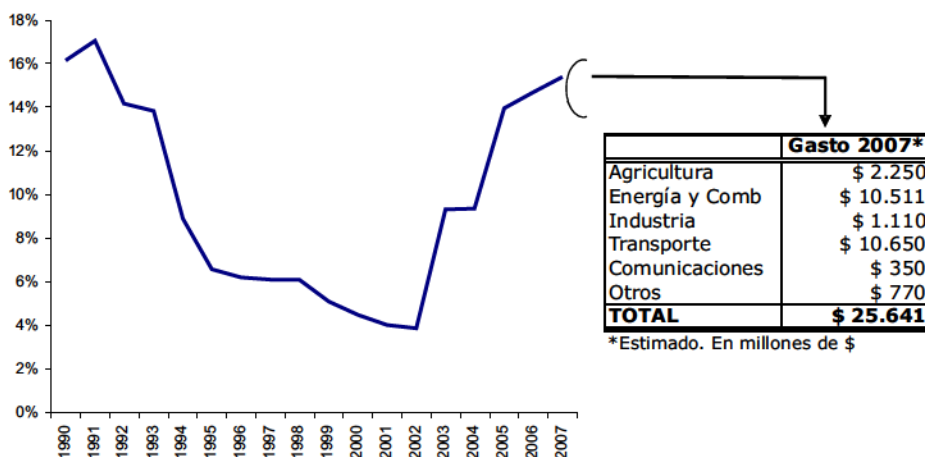
Si bien en el año 2007 los gastos tuvieron un mayor crecimiento que los ingresos, cabe mencionar que los primeros tuvieron en su mayoría un destino a priori irreprochable desde el punto de vista redistributivo: el 50% financió jubilaciones (se sumaron como

pasivos 1,5 millones de personas que no tenían ingresos ni cobertura y se efectivizaron incrementos en los haberes) y sueldos de los empleados públicos, que son los que se encuentran en peor situación relativa, si comparamos con la evolución del sector privado formal e informal.

Otra buena parte del incremento se lo llevaron las transferencias al sector privado, en particular las vinculadas a los sectores económicos. Este es un dato muy importante al analizar al gasto público en perspectiva, ya que las transferencias a sectores económicos (que son subsidios al consumo en su gran mayoría) alcanzan a nivel nacional al 16% del gasto (aproximadamente \$25.000 millones) cuando en 2002 apenas superaba el 4% del total.

Muchos de esos gastos (no todos) son en realidad antiinflacionarios y redistributivos, en el sentido que están contribuyendo a impedir que los aumentos de precios y tarifas deterioren las condiciones de acceso a distintos bienes y servicios por parte de los sectores asalariados. Tales son los casos del subsidio al consumo (que se manifiesta explícitamente como una transferencia a la oferta) en los sectores del transporte y la agricultura.

Gráfico N°3. Gasto público en sectores económicos en porcentaje del gasto total. Estimación del gasto en 2007



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y estimaciones propias

Resumen

Los niveles de gasto público en Argentina se han recuperado de la licuación que generó la devaluación de 2002. A pesar de ello, los niveles de gasto en porcentaje del PBI son insuficientes comparados internacionalmente aún con países subdesarrollados como por ejemplo Polonia. Un nivel de gasto como estos últimos permitiría a la Argentina sacar de la pobreza a 21 millones de personas.

Los gastos que más se incrementaron fueron los de inversión pública (pasaron del 0,5% al 2,5% del PBI entre 2002 y 2007) mientras que los gastos primarios corrientes (gastos corrientes menos intereses de la deuda) mantuvieron cierta estabilidad hasta 2006 para incrementarse significativamente durante 2007.

Sin considerar las transferencias a las provincias como gasto realizado por el gobierno nacional (se transfieren en su totalidad en forma automática), el 50% del incremento del

gasto nacional durante 2002 al 2007, encuentra su explicación en la masa de jubilaciones y salarios de los empleados estatales. Respecto de los primeros cabe mencionar la incorporación de 1,5 millones de personas que antes no tenían cobertura y a partir de 2007 tienen un ingreso. El incremento total del gasto en jubilaciones de 2007 fue el equivalente a la recaudación por retenciones del mismo año (\$20.000 millones).

Los otros factores que incidieron sobre el gasto fueron la inversión pública (se multiplicó por 9 desde 2002) y las transferencias al sector privado que explican el 25% del incremento del gasto durante 2007. Ambos incrementos tienen características antiinflacionarias. El primero, de más largo plazo, por incremento de la infraestructura y el segundo, de más corto plazo, por tratarse de subsidios que tratan de evitar incrementos en los precios en el corto plazo de sectores productivos con problemas estructurales en la provisión de la oferta.

Inversión para el desarrollo Argentino

Por Agustina Battistuzzi y Rafael A. Selva

La inversión ha venido creciendo desde el año 2002. Entre el cuarto trimestre de ese año y el cuarto trimestre de 2007, en promedio, un 25 por ciento por año. Su participación en el producto alcanzó el 26 por ciento el cuarto trimestre del año pasado, ubicándose así en el pico de la serie, por encima de los valores registrados durante las décadas pasadas. Dos factores que han influido han sido la fuerte recuperación de la demanda de bienes de capital nacional, a pesar que la mayoría de las adquisiciones resulten importadas, y el aumento en la utilización de la capacidad instalada

La inversión es necesaria para mantener elevadas las tasas de crecimiento y de esta manera seguir generando los puestos de trabajo que caracterizaron al actual proceso de acumulación. Además, es importante para la contención de los precios, al incrementar la respuesta de la oferta al aumento de la demanda. En esta nota nos proponemos examinar el actual nivel de inversión y preguntarnos si es suficiente para consolidar el modo de desarrollo iniciado en la post-convertibilidad.

Evolución reciente de la demanda de inversión

Según los últimos datos disponibles¹ la Inversión Interna Bruta Fija (IIBF) creció entre el cuarto trimestre de 2002 y el cuarto trimestre de 2007, en promedio, un 25 por ciento por año. Este concepto es el que determina el aumento en el stock de capital de la economía producto de las nuevas adquisiciones, tanto por parte del sector privado como público, de Equipo Durable de Producción; es decir, material de transporte o maquinaria y equipo, o por nueva Construcción,.

La participación de la IIBF en el producto alcanzó el 26 por ciento el cuarto trimestre del año pasado, ubicándose así en el pico de la serie, por encima de los valores registrados durante las décadas pasadas, y ratificando la tendencia creciente iniciada seis años atrás. (ver gráfico n° 1)

Los datos del último trimestre de 2007 permiten verificar que la tendencia alcista respecto del cuarto trimestre de 2002 es todavía mayor para el equipo durable de producción (32% promedio anual de crecimiento) que en la construcción (21% promedio anual). La inversión en equipos de producción es, medida en proporción del producto corriente, superior a la registrada entre 1993 y 1998, cuando la sobrevaluación cambiaría hacia notoriamente más baratos los bienes de capital importados.

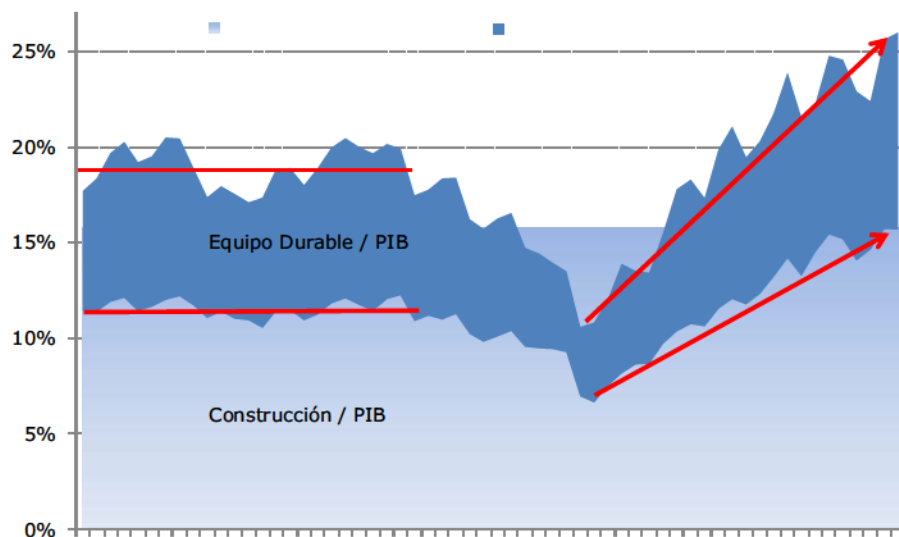
Al analizar la inversión a precios constantes de 1993 se observa que la IIBF resulta en el año 2007 casi un 60 por ciento superior a la registrada en el promedio del período comprendido entre los años 1993 y 1998, y la inversión destinada a equipo durable un 64 por ciento mayor respecto de igual período de la década pasada. Comparado respecto del año 1998 (el mayor valor de la década pasada) la IIBF en el 2007 resultó un 34 por

1) Secretaría de Política Económica e INDEC, dependientes del Ministerio de Economía y Producción de la Nación Argentina de Marzo de 2008.

ciento superior. Incluso la inversión registrada en promedio entre los años 2002-2007 es mayor al promedio de los años 1993-1998.

En el gráfico 1, se puede observar la magnitud del aumento en los niveles de inversión registrados durante la actual etapa de crecimiento de la economía.

Grafico N° 1
Inversión Bruta Interna Fija 1993-2007



Fuente: CIEPYC en base a datos de INDEC.

Los factores que favorecieron este comportamiento se hallan fundamentalmente en la dinámica doméstica del crecimiento. La inversión creció impulsada por la mayor rentabilidad de diversos sectores que se vieron favorecidos por la política económica; que incluye el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, el crecimiento sostenido del consumo privado interno y el predominio de bajas tasas de interés reales. Por su parte, la favorable coyuntura internacional, la reducción de costos debido a una mayor productividad y a una lenta recuperación de los salarios, también propiciaron la expansión de la inversión.

La nacionalidad y composición de la inversión

La IIBF incluye la demanda de equipo durable (transporte, maquinaria y equipos) y la construcción de nuevas instalaciones y viviendas. Ambos componentes se pueden diferenciar según sean públicos o privados y según si los bienes de capital adquiridos son nacionales o importados.

Durante el período bajo análisis la IIBF pública duplicó su participación en el total de la inversión respecto de los valores registrados en la década pasada. El crecimiento fue cercano al 60 por ciento promedio por año desde 2002, principalmente en el caso de la inversión en construcción (infraestructura social), donde la participación en el total pasó

del 8 al 18 por ciento del total.

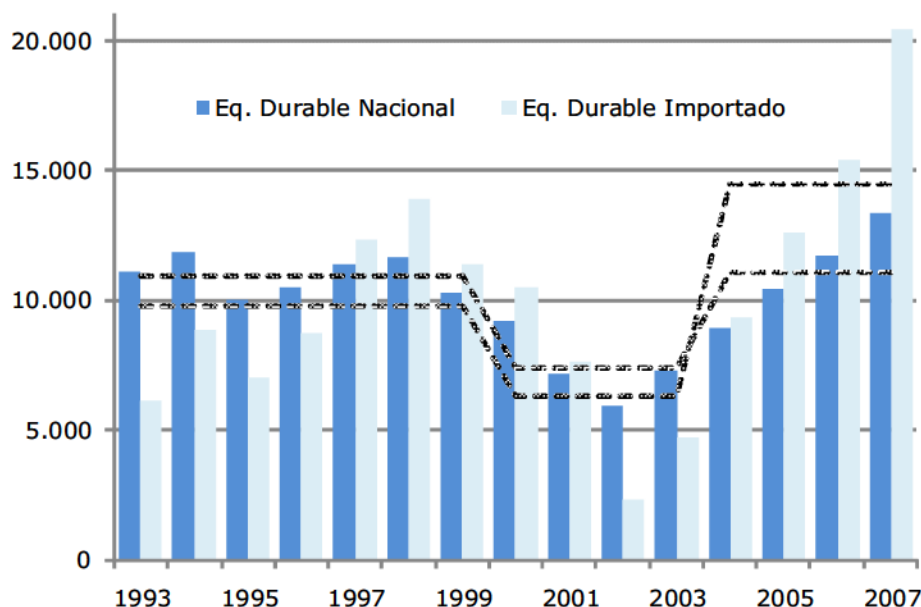
Un punto importante en torno a la dinámica descrita radica en que la inversión real (a precios constantes, en este caso pesos de 1993) en equipo durable nacional se recuperó y no sólo alcanzó el nivel de la década pasada, sino que incluso en el año 2007 lo supera en un 21,5 por ciento.

Si bien el dato que se está verificando es el aumento en la demanda de bienes de capital nacional (y no su producción), el mismo permite poner el acento en la importante recuperación del tejido industrial manufacturero nacional de maquinarias y equipo de producción durante el período. Sin embargo, la demanda crece con un menor dinamismo que las compras de equipos importados (ver gráfico n° 2).

La mayoría de las inversiones en Equipo Durable han sido bienes de capital de origen importado. En efecto, desde el año 2004 más de la mitad de la inversión en equipo durable es importada, creciendo desde el piso del año 2002 por encima del 50 por ciento promedio por año.

La demanda efectiva de inversión en equipo durable importado del año 2007 fue un 47 por ciento superior a la del año 1998, y en promedio desde 2004 supera el 48 por ciento de las compras de bienes de capital importado del periodo 1993-1999.

Gráfico N° 2
Inversión en Equipo Durable 1993-2007. Millones de pesos de 1993



Fuente: CIEPYC en base a datos de INDEC.

Los sectores que más han importado bienes de capital durante el año 2007 fueron la Industria manufacturera y las actividades vinculados a las Comunicaciones y el Transporte (entre los tres explican el 66 por ciento de las importaciones totales de bienes de capital del año 2007).

Las importaciones de bienes de capital que más crecieron desde 2002 se encuentran vinculadas a las comunicaciones, que casi duplican en promedio año a año sus compras de bienes de capital en el exterior, y el agro, que suma adquisiciones de bienes de capital

importado a una tasa superior al 70 por ciento por año.

Cuadron N°1
Importaciones de Bienes de Capital por sector productivo. Año 2007

	Millones de u\$s	Participación	Crecimiento anual 07 / 02
Total	10.734,3	100,0%	52,7%
Industria	2.582,5	24,1%	41,2%
Comunicaciones	2.347,5	21,9%	96,8%
Transporte	2.235,4	20,8%	49,4%
Construcción	1.055,5	9,8%	49,9%
Comercio, banca y seguros	734,5	6,8%	54,1%
Electricidad, gas y agua	668,7	6,2%	43,3%
Agro	550,1	5,1%	71,3%
Resto	560,2	5,2%	46,4%

Fuente: CIEPYC en base a datos de INDEC.

En el caso del agro los principales bienes de capital importados son tractores, cosechadoras y otras maquinarias agrícolas (80 por ciento del total de las importaciones de bienes de capital del año 2007 del agro). En el sector de comunicaciones, los transmisores-receptores de televisión, radio, radiotelegrafía y radiotelefonía (60 por ciento de las importaciones del sector) y otros aparatos para sistemas de transmisión por línea con onda portadora (13 por ciento).

Por el lado de la producción vinculada al transporte, las importaciones de vehículos automotores para pasajeros o carga (53% de las importaciones de equipo del sector en 2007) y las aeronaves (35 por ciento) fueron las principales.

En la industria las importaciones se repartieron durante 2007 mayormente en equipos de oficina y cálculo (11,6 por ciento), bombas para tratamientos de líquidos (10,1 por ciento), equipos de refrigeración (8,4 por ciento), montacargas (7,5 por ciento), motores (7,2 por ciento), maquinas para la industria metalmeccánica (6,4 por ciento), textil (6,2 por ciento), del caucho y plásticos (3,9) y generadores de corriente (5,5 por ciento).

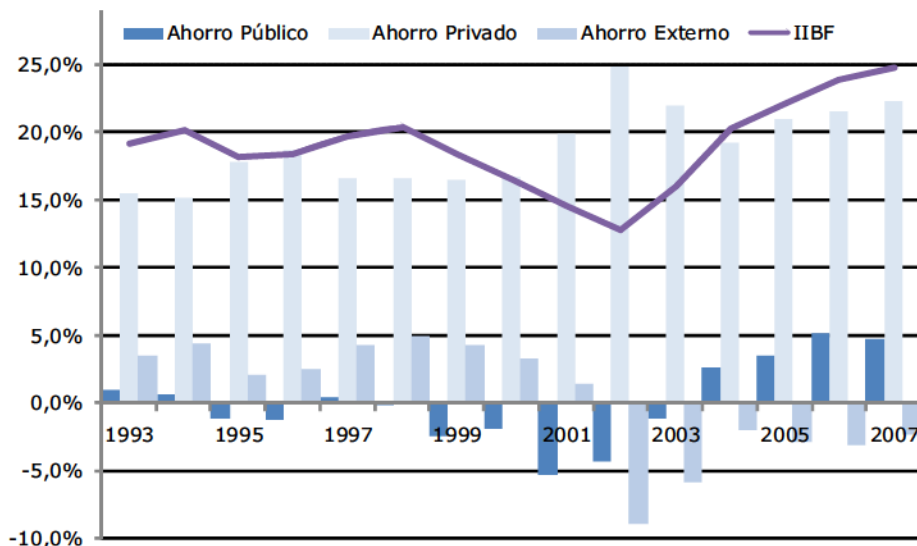
La financiación de la inversión

Durante la convertibilidad una parte significativa de la inversión se financió con ahorro del resto del mundo (contracara del endeudamiento externo público y privado). Por el contrario, en la actual etapa de acumulación se alcanzaron elevadas tasas de ahorro nacional, mientras que las cuentas externas son superavitarias generando acumulación de reservas.

El incremento en el ahorro nacional se apoya en el ahorro del sector público que mantiene por primera vez en su historia cinco años consecutivos de superávit fiscal a nivel nacional y presupuestos equilibrados a nivel provincial.

El gráfico n°3 permite apreciar cómo la evolución de la IIBF estaba determinada por la evolución del financiamiento externo hasta el año 2003, a partir del cual deja de estar condicionada por la disponibilidad de ahorro externo.

Gráfico N° 3
Fuentes de financiamiento de la IIBF. 1993-2007
En porcentaje del PNB

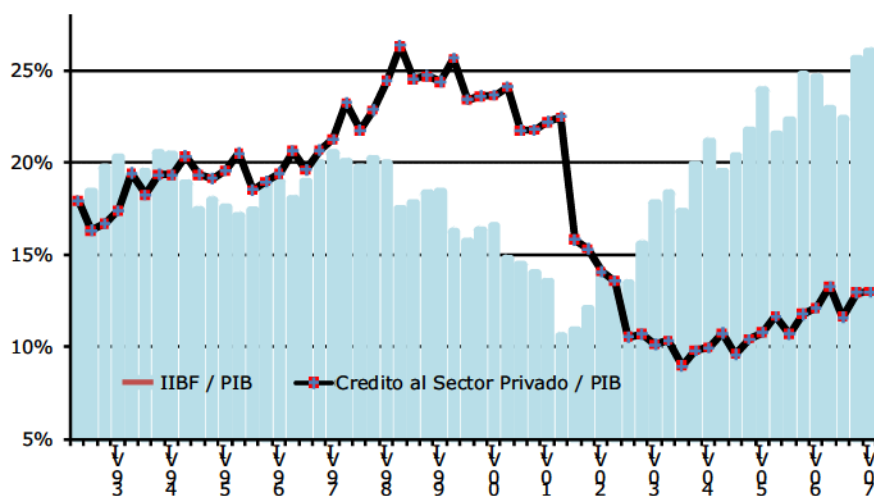


Fuente: CIEPYC en base a datos del INDEC

Sin embargo, a pesar de la existencia de niveles de ahorro nacional (público y privado) suficientes, el sistema financiero no está canalizando esos fondos a través de créditos destinados a la inversión.

Los actuales (bajos) niveles de crédito en relación al nivel de actividad económica sólo se recuperan levemente a partir de la salida de la crisis. Por lo tanto, podría suponerse que la financiación privada de la inversión (y por ende su orientación) se genera principalmente por sectores con mayor ganancia o renta durante el período.

Gráfico N° 4
Crédito al Sector Privado e IIBF



Fuente: CIEPYC en base a datos del BCRA

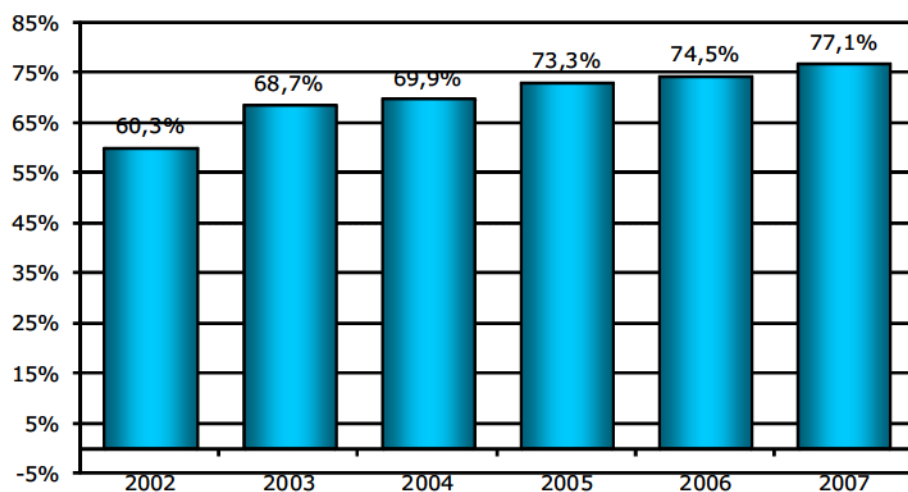
De confirmarse esto, existiría el desafío por orientar mayor cantidad de crédito de largo plazo para la producción, a partir del diseño de más instrumentos financieros que acompañen una política económica pensada para el desarrollo y no sólo el sostenimiento de elevadas tasas de crecimiento a partir de mayor consumo interno (privado).

La evolución del uso de la capacidad instalada

Para el cálculo del uso de la capacidad instalada se estima cuál es efectivamente la producción máxima que cada rama de actividad industrial alcanzaría si utiliza plenamente su capacidad. Se consideran criterios técnicos, como el aprovechamiento potencial de las plantas productivas empleando el máximo de turnos posibles y las paradas necesarias para el mantenimiento apropiado de dicha capacidad.

En el periodo bajo análisis se observa un fuerte aumento en el uso de la capacidad instalada. En el gráfico n° 5 vemos que para el último trimestre de 2007 la misma alcanzó un 77,1 por ciento. No obstante el uso de la capacidad instalada se recupera fuertemente entre 2002 y 2004, y se modifica levemente en el trienio 2005- 2007.

Gráfico N °5
Porcentaje de uso de la capacidad instalada de la industria (IV trimestre)



Fuente: CIEPYC en base a datos del INDEC

En consecuencia, el mantenimiento durante los últimos años del nivel de uso de la capacidad instalada en valores elevados y relativamente estables, mientras el producto y la demanda crecen sensiblemente, significa que se invierte en la industria para ampliar su capacidad.

Conclusiones

Se verifica en la actual etapa de crecimiento un fuerte crecimiento de la IIBF. Distinguiendo entre los principales cambios sufridos al interior de ésta y en comparación a la década pasada, podemos destacar el mayor dinamismo de la demanda de

maquinaria y equipo respecto de la construcción, el aumento en la participación pública en el total (en especial en infraestructura social), la fuerte recuperación de la demanda de bienes de capital nacional, a pesar que la mayoría de las adquisiciones resulten importadas, y el aumento en la utilización de la capacidad instalada a pesar de la dinámica descripta.

Indagamos, además, sobre las fuentes de financiamiento de la inversión y alertamos sobre la insuficiencia de los actuales niveles de crédito destinados a la producción, pensando en un modelo de desarrollo que vaya más allá del impulso explicado por el consumo privado.

La mayor demanda por inversión impulsa la mayor producción e incrementa la respuesta de ésta al aumento de la demanda, pero, en la medida que no se verifiquen cambios sustanciales en las formas en que se determinan los precios, sólo se garantizará la mayor rentabilidad empresaria, y la expectativa de sostenimiento de tales condiciones deja librada a las decisiones del "mercado" la mayor inversión en el futuro.

El principal desafío entonces, en cuanto a la definición de la inversión orientada a un modo de desarrollo, no es, como se propugna con eufemismo desde diversos ámbitos, "garantizar las condiciones jurídicas propicias" para un "ambiente de inversión" que permitan "aprovechar el momento", sino lograr un horizonte previsible de crecimiento que justifique inversiones, y crear a la vez, desde el Estado, los instrumentos financieros y los mecanismos de corrección necesarios para que se sostenga. Esto implica también, entre otras cosas, encontrar una regulación de los precios tal que las expectativas inflacionarias no erosionen las bases mismas del proceso de acumulación.

La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - primer piso - oficina N° 4

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria
Lic. Alfredo Iñiguez
Lic. Leonardo Perichinsky
Dr. Pablo Lavarello
Lic. Gerardo De Santis

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Dr. Alejandro Naclerio
Lic. Germán Saller
Lic. Rafael Selva
Lic. Daniela Meroni
Lic. Julián Barberis
Lic. Agustina Battistuzzi
Lic. Cecilia Peluffo
Lic. Matías Mancini
Natalia Abdala