

A contramarcha

Por Matías Mancini

Las políticas implementadas por el nuevo gobierno deben ser concebidas como un intento de consolidar y profundizar nuestra inserción internacional basada en las ventajas comparativas tradicionales del país. Esta nota propone señalar ciertos rasgos del escenario económico mundial que encienden señales de alerta para una estrategia de este tipo. En particular, al estancamiento global, la desaceleración pronunciada del comercio y el creciente proteccionismo a escala global.

Introducción

Como fiel reflejo de lo que señaló oportunamente M. Diamand, la economía argentina está transitando otra vez una oscilación pendular hacia una nueva (pero reiterada) etapa, al ritmo de políticas propias de un clásico ajuste ortodoxo. Vale la pena, al respecto, recordar las propias palabras de Diamand (1985, pag 2):

... las políticas ortodoxas reflejan el pensar y el sentir del sector agropecuario, del financiero, del exportador tradicional y, algo paradójicamente, de una gran parte del industrial. (...) los equipos ortodoxos llegan al poder en medio de las crisis de balanza de pagos. Su respuesta frente al problema son paquetes de medidas que involucran una brusca devaluación, un aumento de los ingresos agropecuarios, una caída de los salarios reales, una drástica restricción monetaria, una recesión de mayor o menor profundidad y un deliberado esfuerzo de atracción de capitales extranjeros. De acuerdo a las afirmaciones de la ortodoxia, la recesión y la caída de los salarios reales no serían más que perjuicios momentáneos que corresponderían a un período inevitable de sacrificio, necesario para ordenar y sanear la economía. Gracias a él, se crearían las bases para el despegue y el crecimiento en un beneficio del conjunto de la población.

Desde su asunción, el conjunto de medidas implementadas por la nueva alianza gobernante provocaron una importante caída del salario real y un aumento del costo de vida para gran parte de la sociedad. Tales han sido los efectos del cambio en los precios relativos a través de la devaluación de la moneda, las eliminaciones de los derechos de exportación (reducciones en la soja), el aumento de las tarifas de los servicios públicos (y en su caso la quita de subsidios) y la consiguiente aceleración inflacionaria.

El nuevo gobierno ha recurrido a dos apelativos para justificar este conjunto de medidas antipopulares: la herencia y el sinceramiento económico. Con la herencia recibida se argumenta la necesidad inevitable de estas medidas, incluso cuando la descripción sobre

la economía heredada no se condice con los datos sobre el efectivo desenvolvimiento de la economía en los últimos años en materia de crecimiento y empleo¹. Por su parte, la idea del sinceramiento, claro eufemismo de ajuste, esconde algo más preocupante: un cambio regresivo en la distribución del ingreso en perjuicio de los trabajadores (desempleados incluidos). En sus términos, sincerar la economía implica asumir que existiría un “verdadero” reparto del excedente generado en Argentina² que conlleva una mayor parte para el bloque dominante (complejo agroexportador, los grupos industriales vinculados al sector externo tales como el minero y el sector financiero). Sólo así puede sostenerse que los niveles de consumo y distribución de ingresos alcanzados en la década previa hayan sido “ficticios”.

Las decisiones de política económica golpearon de lleno así al consumo privado, que actuaba como motor de la economía nacional. Si se tiene en cuenta que el consumo privado es el principal componente de la demanda agregada, y que a su vez está explicado por la masa salarial, se pone de manifiesto el fuerte impacto sobre la economía que acarrea la pérdida de poder de compra de una vasta parte de la sociedad.

Estas consecuencias de la política económica no son simplemente daños colaterales que emergen del nuevo esquema distributivo – “sincero” en los términos del nuevo gobierno-, sino que son decisiones intencionadas que buscan consolidar y profundizar nuestra inserción internacional basada en las ventajas comparativas tradicionales del país: la producción de commodities y primeras transformaciones de materias primas. Desde esta óptica, el salario deja de ser visto como un agente promotor de la ademada doméstica. Por el contrario, su depresión permite reducir los costos empresarios y ganar competitividad externa.

La otra cara de este esquema es el rol conferido a la industria manufacturera. Bajo un modelo de integración dependiente de la exportación de productos básicos, la industria no tiene un lugar privilegiado. De hecho las medidas implementadas durante el último semestre no sólo fueron perjudiciales para los trabajadores sino también para parte del sector industrial y, dentro de este, principalmente para las PyMEs que orientan sus ventas mayormente al mercado doméstico y que paralelamente deben afrontar subas considerables en sus costos por los ajustes tarifarios, el encarecimiento de insumos por la devaluación, la suba de precios de materias primas nacionales por la quita de retenciones a las exportaciones y las subas de las tasas de interés de referencia del Banco Central. Los recientes datos oficiales sobre el desenvolvimiento industrial muestran, como era de esperar, una caída interanual acumulada del 3.3% en el primer semestre del año.

Frente al golpe recibido por el poder adquisitivo doméstico y la apuesta por profundizar una especialización sustentada en la producción y exportación de productos primarios, el devenir de la economía argentina y sus posibilidades de expansión estarán condicionadas en buena medida por el ritmo futuro de la demanda externa (cantidad y precios). Más aun cuando la propia experiencia argentina muestra que las exportaciones son más sensibles a las oscilaciones exógenas del ingreso externo que a las variaciones de los costos internos de producción y las rentabilidades del sector exportador.

A partir de este contexto, la presente nota busca trazar un panorama de la situación de la economía mundial para evaluar las posibilidades reales de expansión de la economía argentina en la actual coyuntura mundial. No se pretende discutir las desventajas y problemas para Argentina que surgen de asumir una especialización basada en recursos naturales -para esto se remite a notas previas de la revista-³. Se propone plantear algunos interrogantes que emergen del escenario internacional en base a una estrategia nacional como la que se vislumbra actualmente en Argentina.

1) Ver nota “El tesoro máspreciado de la herencia” en Entrelíneas n° 44 (Abril 2016).

2) Ver nota “Excedente, distribución del ingreso y acumulación. Trayectoria de la economía argentina 1993-2007”, Entrelíneas n° 19 (Mayo de 2009).

3) Por ejemplo en “Por qué no somos Australia” en Entrelíneas N° 40 (2014) y en Entrelíneas N° 43 (2015).

Luego de esta introducción, se comienza por señalar algunos datos que reflejan una mayor desprotección de la industria doméstica frente a la entrada de mercaderías extranjeras. Situación acorde a un cambio en la orientación del patrón productivo nacional. Posteriormente, para contextualizar los riesgos y oportunidades de una estrategia de profundización de una estructura productiva primarizada, se pone el acento en dos de los principales rasgos de la economía mundial: (i) la debilidad de la demanda global y (ii) los niveles crecientes de proteccionismo.

La mayor apertura comercial

En el marco de un proyecto de integración en la economía global basado en nuestras ventajas comparativas naturales y salariales, la industria manufacturera ocupa un papel secundario o marginal. En consecuencia, medidas de carácter proteccionista de la industria nacional pierden sustento y potencia. Adicionalmente, la apertura comercial deviene en una condición necesaria para generar un “clima” propicio para fomentar inversiones, al otorgar grados de libertad a los capitales para importar bienes intermedios y equipos (en el mejor de los casos, o bien directamente bienes de consumo) en detrimento de proveedores nacionales.

Los cambios en la política comercial se encuentran claramente direccionados hacia una desregulación del comercio exterior. Ante la eliminación (obligada tras el fallo adverso de la OMC) de las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI), se volvió al esquema de Licencias No Automáticas (LNA) implementado por medio del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones. A diferencia del esquema previo, el nuevo sistema afecta una proporción reducida del universo de las posiciones importadas, focalizándose sólo en ciertos productos sensibles⁴. A esta mayor flexibilización, hay que sumarle el reciente anuncio sobre el del servicio “puerta a puerta” para compras al exterior por medio de internet.

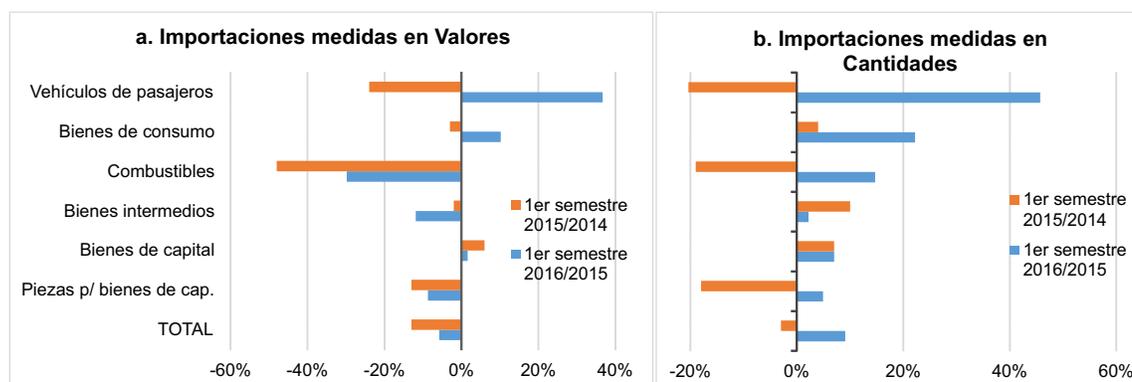
Como es esperable en un escenario contractivo y de retracción de la demanda interna, los datos agregados de compras en el extranjero muestran una caída acumulada en los primeros seis meses de 2016 (5,8%) respecto al mismo periodo del año 2015. Sin embargo, hilando fino los datos, se pueden ver algunas cuestiones que ponen de relieve un nuevo contexto de política comercial.

En primer lugar, la apertura por uso económico muestra importantes divergencias entre los tipos de bienes. A diferencia de los productos relacionados con la demanda empresarial como bienes intermedios y maquinaria y equipo (cuya dinámica obedece a los niveles de producción e inversión, en un escenario de contracción industrial) y de los combustibles (afectados por la caída del precio internacional), las importaciones de automóviles para pasajeros y de bienes de consumo tuvieron un importante aumento interanual en el periodo (Cuadro 1.a).

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la merma registrada en las importaciones durante 2016 obedece, en buena medida, a una caída de los precios de las importaciones. Medidas en cantidades, y pese al marco contractivo de la actividad agregada, el ritmo de las compras externas se mantuvo en todos los rubros (Cuadro 1.b). En el caso particular de los bienes finales de consumo, durante 2016 el monto de las cantidades importadas creció en paralelo con una caída de las ventas minoristas –medidas también en cantidades- (Cuadro 2). Esta situación refleja un proceso de sustitución inversa de bienes nacionales por bienes importados que enciende señales de alerta para el devenir de la industria nacional y fundamentalmente de las PyMEs (con sus consiguientes efectos sobre el empleo).

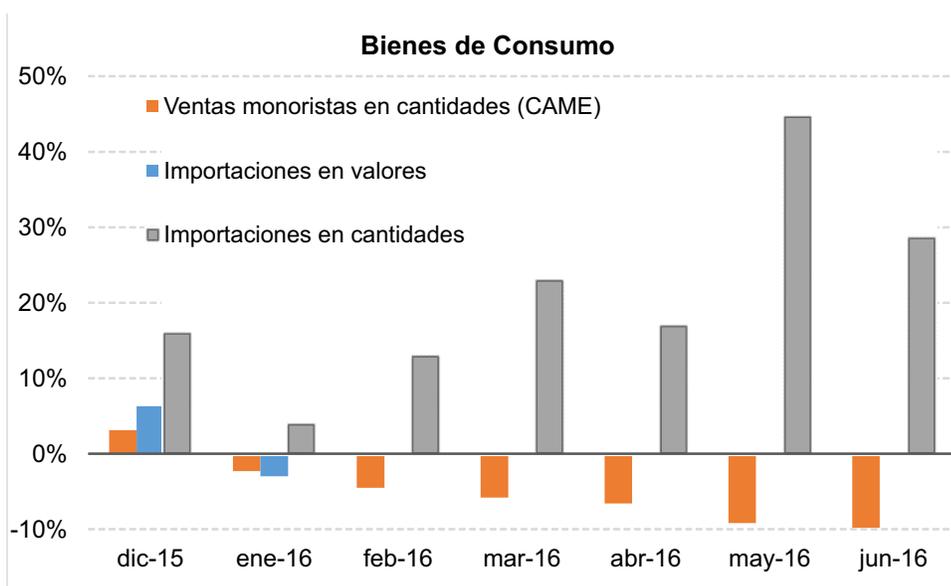
4) Además, aun cuando la situación de los importadores ya había mejorado cuando el esquema de LNA reemplazó a las DJAI, el Gobierno flexibilizó el régimen de importaciones extendiendo el plazo de vigencia de los permisos otorgados por las LNA de 3 a 6 meses.

Cuadro 1. Importaciones por uso económico.
Variación interanual (%) respecto a igual periodo del año previo.
Acumulado 1er semestre 2015 y 1er semestre 2016



Fuente: INDEC

Cuadro 2. Evolución de Importaciones y ventas de bienes finales de consumo.
Variación interanual (%) respecto a igual mes del año previo



Fuente: INDEC y CAME.

El estancamiento global

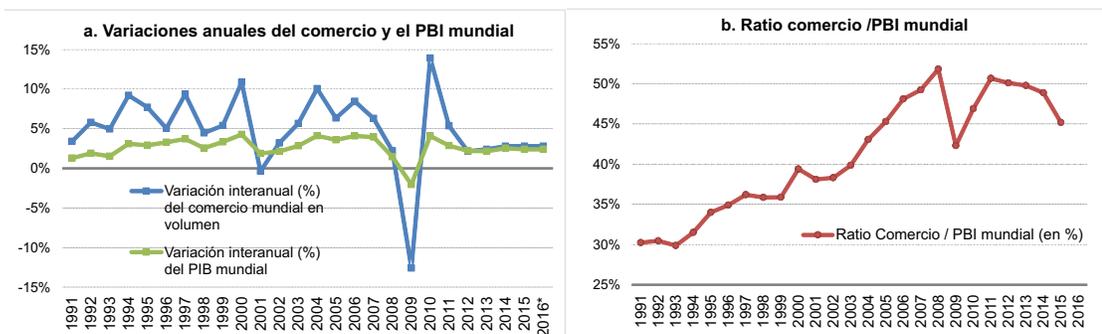
Si Argentina busca insertarse nuevamente al mundo en base a sus ventajas tradicionales, surge el interrogante sobre qué mundo nos espera. Dos cuestiones particulares merecen ser resaltadas al respecto: (a) la continuación de la crisis internacional que se refleja en la situación de estancamiento global y en un mayor preponderancia de patrones crecimiento apoyados en la demanda interna y un mayor grado de integración doméstica y (b) la tendencia al proteccionismo y la pretensión de “trasladar” la crisis al resto de los países.

a. La debilidad de la demanda agregada mundial

La intención de ganar competitividad externa sobre la base de la devaluación y menores costos salariales puede ser inocua, o al menos insuficiente, para el aumento de las exportaciones si no es acompañada por un impulso de la demanda mundial. Una apuesta por volver a insertarse en la economía mundial sobre la base de nuestras ventajas tradicionales, exige avizorar la vitalidad de la demanda externa por nuestros productos y la capacidad de sostenimiento o aumento de los precios de nuestros bienes en el mercado global.

El escenario de la economía mundial muestra que el mundo continúa sumergido en una situación de estancamiento. Tras el estallido de la crisis financiera, el volumen del comercio mundial muestra tasas de expansión muy bajas, sin lograr retomar las tasas previas a la crisis (Cuadro 3.a).

Cuadro 3. Crecimiento mundial del PBI y del Comercio



Fuente: OMC y Banco Mundial

Si se toma en valores, la situación es todavía más angustiante. En un marco de fuerte caída de los precios internacionales, el año 2015 mostró una reducción del 13% del valor comercializado. Previsiblemente, en un mundo con excedente de producción los precios tienden a disminuir. Sin embargo no todos los precios bajan al mismo ritmo. Inversamente a la fase expansiva del ciclo mundial, desde 2011 los precios de nuestras exportaciones caen de manera acelerada respecto a los precios de nuestras importaciones. Como consecuencia, aun cuando en términos históricos siguen siendo altos, los términos del intercambio se deterioran, exigiendo mayores incrementos del volumen exportado para mantener un mismo nivel de importaciones.

La desaceleración de las tasas de crecimiento de la economía china es un factor clave detrás de este escenario global. A esto debe sumarse la crisis política y económica en Brasil. La situación particular de nuestro principal socio comercial es doblemente preocupante. No sólo impacta en los volúmenes exportados sino que tiene un efecto directo sobre la estructura de las exportaciones. Más de un tercio de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) tienen como destino Brasil. En el periodo enero-abril de 2016 el valor de las MOI exportadas a Brasil cayó un 28.2%.

Es claro que el desempeño del comercio mundial obedece a la debilidad de la demanda agregada global en un escenario de estancamiento económico. Sin embargo, este panorama debe completarse con otro rasgo singular del escenario actual: la endeble respuesta del comercio a las variaciones del producto mundial; o en términos económicos, la menor elasticidad del comercio al producto mundial.

A diferencia de lo sucedido en décadas previas, cuando el comercio se expandía a tasas muy superiores a las del producto mundial⁵, la situación post-crisis muestra tasas de variación del comercio prácticamente idénticas a las del producto mundial (Cuadro 3.a) que se expresa en la tendencia decreciente del ratio comercio/PBI mundial (Cuadro 3.b). Esta caída de la elasticidad de los intercambios internacionales respecto del PBI mundial reflejaría que, a diferencia de los años previos (década de 1990 y a principios del 2000), el crecimiento agregado a nivel mundial estaría más asentado en la propia dinámica de los mercados domésticos. Por consiguiente, actualmente, un mismo aumento del PIB mundial implica menores aumentos del volumen comercializado a escala global que en las décadas previas.

Esta situación no sólo alerta sobre la debilidad de la demanda externa por bienes argentinos, sino que añade otra preocupación a la hora de evaluar las posibilidades de retornar a un sendero de crecimiento: el estancamiento y la debilidad de la demanda mundial se traducen en la acumulación de excedentes de producción que buscan nuevos mercados donde colocarse. Tal es el riesgo, por ejemplo, de la recesión en Brasil. En paralelo con la caída de las compras brasileñas es probable que las empresas de Brasil pretendan volcar parte de sus excedentes hacia sus socios comerciales.

En definitiva, la situación mundial muestra un magro desempeño de la demanda agregada explicada en parte por la propia desaceleración del ritmo de crecimiento y en parte por la magra respuesta de las compras externas a los aumentos del ingreso mundial. En este marco, es esperable que las respuestas de los Estados Nacionales se orienten a contener los riesgos asociados a la entrada masiva de productos importados frente a la débil demanda mundial. Como se verá a continuación, esto es lo que está sucediendo. Desde la crisis internacional, existe un recrudecimiento de medidas proteccionistas y distintas restricciones al comercio, coronadas con la tendencia segregacionista de Gran Bretaña.

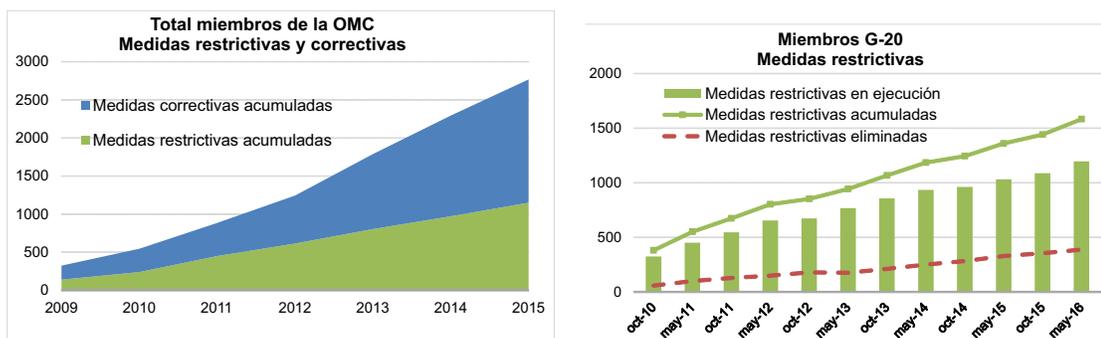
b. Un mundo preocupado por “exportar” la crisis

En el escenario descrito puede esperarse que los países intenten (i) limitar la entrada de mercadería extranjera y, paralelamente, (ii) hallar nuevos mercados dónde colocar sus productos. En otras palabras, es esperable un mayor peso de políticas proteccionistas del mercado interno y que compitan por destinos, que políticas de fomento y crecimiento de importaciones. Los datos disponibles sobre la acumulación de trabas comerciales impuestas por los diferentes estados nacionales parecen corroborar estas presunciones.

Los registros llevados a cabo por la OMC sobre el número de instrumentos que traban el libre comercio muestran una creciente e ininterrumpida acumulación a nivel global desde la crisis -año en que comienzan a monitorearse los niveles de “proteccionismo”-. El Cuadro 4 muestra cómo desde 2009 crece el conjunto de medidas del tipo restrictivas (la mayoría son medidas arancelarias y diversas restricciones a las importaciones) y también de carácter correctivas (iniciación de investigaciones en gran medida por antidumping y en segundo orden por medidas de derechos compensatorios y salvaguardias) que son impuestas por los miembros de la OMC. Aunque algunas de las trabas fueron posteriormente eliminadas, el porcentaje de eliminaciones en 2015 era sólo de del 25% de todas las medidas adoptadas desde 2008. Los datos sobre el universo de los miembros del G20 muestran cómo el ritmo de eliminación es inferior a ritmo de implementación de nuevas medidas, fenómeno que se traduce en una acumulación del número de medidas ejecutadas en la práctica.

5) Principalmente desde los años '90, con el proceso de apertura de China y su posterior ingreso a la OMC (diciembre de 2001) y las estrategias de deslocalización de la producción del capital transnacional, la elasticidad del comercio mundial pasó de una 30% (en 1991) a un 50% (en 2008)

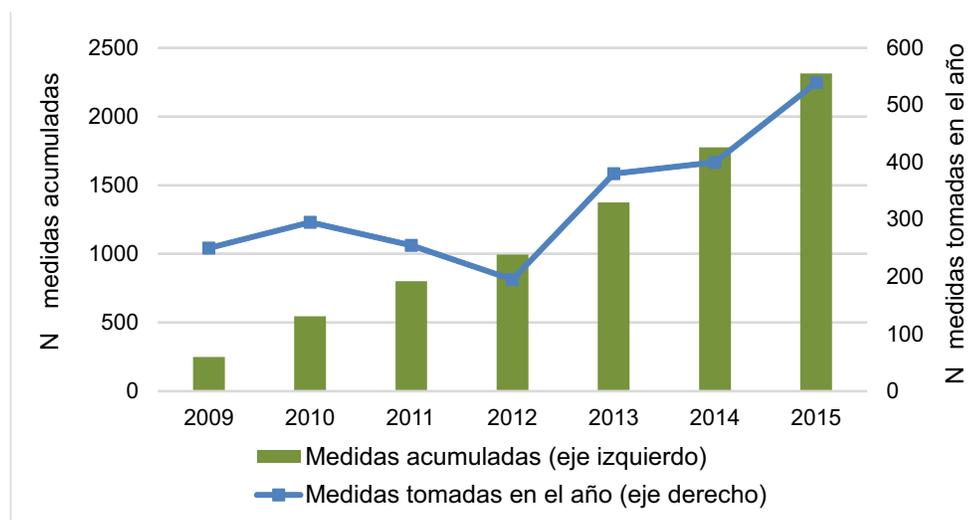
Cuadro 4. Medidas comerciales acumuladas desde 2008. Fuente: OMC



Fuente: Trade Monitoring Database – OMC.

Paralelamente al monitoreo de la OMC, desde el comienzo de la crisis financiera “Global Trade Alert” (GTA), dependiente del Centre for Economic Policy Research (CEPR), compila las medidas con efectos directos e indirectos sobre el comercio global. Se diferencian de la OMC en que utilizan un criterio más laxo para determinar la implementación de una medida proteccionista: identifican diversas intervenciones de política comercial que, a su juicio, tienen por objeto discriminar a socios comerciales. Por lo tanto incluyen restricciones directas a las importaciones como incrementos de los aranceles; establecimiento de cuotas o prohibición de importaciones; requerimientos de contenido local; contrataciones públicas que privilegian empresas locales sobre extranjeras en las licitaciones; impuestos y restricciones a las exportaciones; incentivos a las exportaciones, incluyendo el comercio subvencionado; entre otras medidas e instrumentos. Al igual que los datos oficiales de la OMC, sus registros muestran una tasa creciente de la cantidad de medidas implementadas que no se decelera desde la crisis. Por el contrario, existe una importante profundización de las políticas comerciales desde 2011.

Un dato interesante de la información recolectada por GTA es que entre los tipos de medias implementadas, si bien los aranceles y los controles a las cantidades importadas mantienen su lugar privilegiado, ganan espacio relativo las políticas de promoción como subsidios, ayudas financieras e incentivos fiscales para la exportación de productos. Es decir, cobran relevancia de manera creciente los subsidios destinados contribuir a la colocación de mercadería en otros mercados. Esto sería propio de una economía global que no se destaca por su rol de compradora, sino por el contrario pretende encontrar mercados para vender los excedentes.

Cuadro 5. Medidas comerciales acumuladas desde 2008. Fuente: GTA

Fuente: *The 18th Global Trade Alert Report, CPER. <http://www.globaltradealert.org/>*

Conclusiones

La economía argentina parece encaminarse hacia la consolidación de su especialización basadas en sus ventajas tradicionales. Esto se sustenta en las diversas medidas adoptadas desde 2016: cambios en los precios relativos tras la devaluación y las eliminaciones o reducciones de derechos de exportación y la quita de subsidios a los servicios públicos, flexibilización de las restricciones a las importaciones, entre otras.

En este marco, la demanda externa gana importancia relativa, sobre la dinámica del mercado interno, como variable clave para las posibilidades de crecimiento. Sin embargo, el escenario mundial muestra señales de alerta. Por un lado, se mantiene el débil dinamismo de la demanda global y de nuestros socios comerciales (Brasil). No sólo por el estancamiento económico global sino además por la pobre elasticidad del comercio al producto mundial. Paralelamente, ante la creciente oferta mundial de excedentes que buscan nuevos mercados, desde 2008 crecen ininterrumpidamente los niveles de proteccionismo a escala global. Al incremento del número de diversas trabas a las importaciones, se le suman medidas destinadas a subvencionar las exportaciones.

Bajo este cuadro, las políticas adecuadas para mantener la producción y el empleo deberían estar focalizadas en fortalecer el mercado interno estimulando al consumo como forma de compensación ante la debilidad de la demanda externa. Asimismo, es un contexto de excedentes globales, mantener ciertos grados de administración del comercio exterior es condición necesaria para evitar un alud de productos importados que golpee a la producción nacional. Sin embargo, las políticas implementadas van en el camino contrario: el golpe al mercado interno se combina con un mayor grado de apertura económica y desregulación de las importaciones.