

Informe CIEFCE N° 39:

Argentina y la falta de dólares para sostener su crecimientoAlberto Daniel Papini¹**1. Introducción**

Esta publicación surgió ante una necesidad de respuesta de políticas económicas eficientes al estrangulamiento externo de la economía argentina. Dicho estrangulamiento consiste en la escasez de moneda de pago internacional, que emerge en momentos donde las divisas que aportan las exportaciones no alcanzan al mismo tiempo, a cubrir las cancelaciones de obligaciones de pagos externos en concepto de deuda pública y privada, la remisión al exterior de utilidades de las empresas extranjeras, y los pagos para la compra de bienes y servicios que demanda el nivel de actividad interna.

En este sentido, entendemos al estrangulamiento externo como una categoría económica, es decir, como un concepto que se da en determinadas fases del desarrollo de una sociedad.

Ante la aparición de este problema, la respuesta tradicional ha sido la devaluación, la cual acarrea generalmente en nuestro país, incrementos de precios y contracción del nivel interno de actividad, situación que no se verifica en los países desarrollados, donde por el contrario, una devaluación genera incrementos de demanda externa y una leve sustitución de importaciones, que reactivan la economía interna solucionando el problema de falta de divisas al mismo tiempo, sin afectar el nivel de precios internos.

Decimos que la economía argentina es pequeña a nivel internacional, puesto que su P.B.I. participa solo del 0,7% del producto mundial, y **partimos de la evidencia que nuestro país no posee la posibilidad de emitir una moneda de pago internacional, lo cual limita sus posibilidades de cancelar obligaciones con emisión propia, a diferencia de los países centrales.**

Por todo ello, se entiende que en nuestro país se debe propender a generar el mayor tiempo posible una balanza de pagos externa con saldos superavitarios, ya que las medidas devaluatorias que intentan solucionar su déficit, generalmente provocaron importantes procesos inflacionarios y contracciones del nivel de actividad. Mientras que, los procesos de aperturas de entradas de capitales financieros utilizados para corregir el problema, **siempre han culminado con cesación de pagos internacionales y grandes**

¹ Licenciado en Economía, contador público nacional, especialista en Ciencias Sociales, director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales U.C.S.F, actual profesor de la UCSF, exprofesor de UNER y de la UNL.

crisis institucionales, así sucedió en 1982, 2001 y recientemente la experiencia ocurrida entre los años 2016 y 2019.

El estudio tiene por finalidad realizar una pequeña contribución para tratar de identificar de una manera objetiva, nuevas estrategias que promocionen y/o protejan algunos sectores específicos para generar un superávit comercial suficientemente importante, que equilibre los déficit de divisas por pago de amortizaciones de deuda externa, transferencias de rentas, utilidades y dividendos al exterior.

Para ello, se calcularon los Índices de Ventajas Comparativas Reveladas (IVCR) por el método de contribución al saldo, tomado de Gutman y Miotti, en función de las exportaciones e importaciones nacionales, según información suministrada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, de 1.258 grupos de productos a nivel mundial y particularmente para el comercio de nuestro país con Brasil, la Comunidad Europea, Estados Unidos y China.

Los indicadores hallados para cada país o región fueron ordenados y agrupados en función de su grado de competitividad, para permitirnos identificar posibilidades futuras de exportación o sustitución de importaciones, en función de las magnitudes actuales del comercio.

En este estudio se realiza un aporte metodológico para un mejor diagnóstico del sector externo, al procesar la información e identificar los grupos de productos en función de su IVCR, en forma paralela sus montos exportados e importados y su relación al saldo total.

2. El estrangulamiento externo de la balanza de pagos en Argentina, hallazgos y aportes para identificar un posible camino para su superación con producción, empleo y sin deudas

En esta investigación, la forma de exposición de la información nos muestra las estructuras de exportaciones e importaciones, en relación al grado de competitividad relativa de cada grupo de productos, lo cual permite estimar el impacto posible sobre la balanza comercial a nivel general si se incrementan exportaciones o disminuyen importaciones, en determinados porcentajes para cada rango de productos, en función de su índice de ventajas comparativas reveladas, el que se toma como una medida de competitividad sectorial.

Se entiende, que lograr una balanza comercial superavitaria es una cuestión necesaria, pero no suficiente, para solucionar el déficit externo, porque se reconoce la existencia de déficits crónicos en los otros componentes del balance de pagos externos, **como en el caso de remisión de utilidades al exterior y compromisos por endeudamientos**, generalmente provocados por medidas de apertura financiera, endeudamiento con el

objeto de obtener las divisas que culminan incrementando las necesidades futuras de estas, y llevando al país a una dependencia permanente de ayudas crediticias que minan su propia soberanía.

Obtener en el corto plazo, y mantener a largo plazo una balanza comercial superavitaria es una condición necesaria y urgente, a los efectos de poder garantizar un proceso genuino de crecimiento y desarrollo.

Es preciso recordar las crisis externas por insuficiencias de reservas ocurridas en 1982, 1989 y 2001, como ejemplos concretos. El temor de volver a encontrarlas se hace presente en el marco de la actual situación de balanza de pagos y políticas vigentes, cuando se ha disparado el endeudamiento externo y deteriorado en forma alarmante a fines de 2017, la balanza de cuenta corriente externa, con un déficit superior a los 30.000 millones de dólares que representan más del 50% de las exportaciones totales de bienes de la Argentina en dicho año. Este porcentaje nos da una aproximación del enorme esfuerzo en incrementos de nuestras exportaciones que resultaría necesario realizar para nivelar la cuenta externa de nuestro país.

Por ello, esta publicación intenta realizar una contribución al encuentro de un posible camino, que nos conduzca a solucionar el estrangulamiento externo de la economía argentina y realiza una propuesta para intentar corregir el estrangulamiento externo y la cultura bimonetaria que es potenciada por el mismo.

Las estimaciones de impacto para mejorar los saldos comerciales de Argentina en este trabajo fueron efectuadas en base al promedio de exportaciones e importaciones de los años 2015 a 2017. (Un año con administración del comercio -2015- y dos años sin administración del comercio 2016-2017) que arrojaron un saldo comercial promedio negativo de 2.688 millones de pesos para estos tres años.

Los cálculos fueron efectuados utilizando para cada grupo de productos el Índice de Ventajas Comparativas por Contribución al Saldo, el cual se basa en identificar la participación ponderada de cada sector al saldo agregado del comercio exterior total. La importancia de utilizar este índice radica en el hecho que, la contribución al saldo comercial es un indicador que permite identificar las fuerzas y las debilidades estructurales de una economía a través de la composición de sus intercambios comerciales.

Toma en cuenta no solamente las exportaciones sino también las importaciones, e intenta eliminar las variaciones coyunturales comparando el saldo comercial de una industria con el saldo comercial global, y se interpreta como un indicador de las ventajas comparativas reveladas porque permite medir el resultado (el saldo comercial) de una industria en relación al resultado (al saldo comercial) del conjunto de los sectores.

Este índice trata de identificar aquellos sectores en los que se asientan el núcleo de las ventajas y aquellos otros en los que la situación es desventajosa, mediante tres componentes que conforman el índice: 1) el saldo comercial de cada sector como proporción de la media del comercio total 2) el saldo comercial total como proporción de la media del comercio total y 3) la aportación de cada sector al comercio total.

Una vez calculados los índices para cada uno de los grupos de productos de la balanza comercial de nuestro país, se seleccionaron los grupos de productos que presentan una ventaja moderada, entre 0 y 1, y los grupos de productos que presentan una desventaja moderada entre 0 y -1, y dentro de este último grupo se seleccionaron aquellos grupos de productos que al menos habían exportado un 10% de lo importado, es decir, que tenían una experiencia exportadora capaz de revertir en parte su saldo negativo en la balanza comercial.

Estos grupos de productos, generalmente, exportan e importan en proporciones más importantes y son los que pueden ayudar a revertir los saldos agregados, puesto que los que tienen índices superiores a 1 son principalmente exportadores y los que tienen índices negativos mayores a -1 son principalmente importadores y sus saldos positivos o negativos son constantes y no pueden variar.

Se descartaron los grupos de productos con ventajas mayores a 1 por considerar que no necesitan protección y también se descartan los grupos de productos con desventajas mayores a -1 o que con un índice que se ubique entre 0 y -1 no alcancen el 10% de exportaciones sobre importaciones. Unos se descartan por ser muy competitivos y no necesitar protección (generalmente, porque aprovechan ventajas comparativas naturales) y otros por tener desventajas importantes, y se entiende que las políticas arancelarias y fiscales no alcanzarán para que incrementen adecuadamente exportaciones o sustituyan importaciones por una baja competitividad relativa.

En el primer rango (VCR entre 0 y 1) encontramos 268 grupos de productos y en el segundo rango (DCR entre 0 y -1, pero con 10% de exportaciones sobre importaciones como mínimo), se encontraron 305 grupos de productos, sobre un total de 1.258 grupos de productos relevados.

Estos dos grupos de productos abarcan el 38% de nuestras exportaciones y el 29% de nuestras importaciones, lo cual indica que conforman en forma conjunta un importantísimo porcentaje y valor absoluto de nuestro comercio exterior, factible de mejorar en su desempeño y capaz de minimizar los problemas periódicos de estrangulamiento externo.

Se realizaron dos simulaciones: la primera menos optimista supuso un incremento del 15% en exportaciones y una disminución del 15% en importaciones para cada uno de estos rangos seleccionados, dejando al resto de los productos con idéntico nivel de

exportaciones e importaciones que el observado en el promedio 2015-2017. El resultado fue una balanza comercial simulada total superavitaria en 3.805 millones de dólares, mientras que el resultado observado para el promedio real 2015-2017 había sido negativo en 2.688 millones de dólares.

Una segunda simulación con incrementos de exportaciones y disminución de importaciones del 20%, para el rango que abarca a productos con IVCR positivos moderadas, y para el rango de desventaja moderados pero con exportaciones de al menos 10% de importaciones arrojó un superávit de la balanza comercial simulada de 6.000 millones de dólares.

Cuadro 1: Balanza comercial de Argentina promedio 2015-2017 desagregada

Balanza Comercial promedio 2015-2017 según el grado de ventajas comparadas reveladas			
Grupos de productos	Exportaciones	Importaciones	Saldo
VCR Moderadas (entre 0 y 1)	18.784.107.142	2.898.847.700	15.885.259.442
DCR Moderadas (entre 0 y -1) que exporten al menos 10% de sus importaciones	5.665.748.110	16.541.490.570	-10.875.742.460
Resto de Productos	38.983.569.087	46.681.191.504	-7.697.622.417
Total	63.433.424.339	66.121.529.774	-2.688.105.435

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (estudios especiales)

Observaciones: La desagregación se realiza en función de sus ventajas comparativas reveladas por contribución al saldo diferenciando grupos de productos con ventajas moderadas (entre 0 y 1), grupos de productos con desventajas moderadas (entre 0 y -1) que al menos exporten el 10% de lo que importan y un tercer grupo que denominamos resto de productos.

Cuadro 2: Imagen simulada de la balanza comercial de Argentina promedio 2015-2017 con variaciones del 15%

Balanza Comercial promedio 2015-2017 según el grado de ventajas comparadas reveladas			
Grupos de productos	Exportaciones	Importaciones	Saldo
VCR Moderadas (entre 0 y 1)	21.601.723.213	2.464.020.545	19.137.702.668
DCR Moderadas (entre 0 y -1) que exporten al menos 10% de sus importaciones	6.515.610.327	14.060.266.985	-7.544.656.658
Resto de Productos	38.893.569.087	46.681.191.504	-7.787.622.417
Total	67.010.902.627	63.205.479.034	3.805.423.593

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (estudios especiales).

Observaciones: La desagregación se realiza por IVCR, simulando un aumento del 15% en exportaciones y disminución de un 15% en importaciones en productos con ventajas moderadas (entre 0 y 1) y 15% de impacto en las exportaciones e importaciones de los grupos de productos con desventajas comparativas reveladas (entre 0 y -1) con al menos 10% de exportaciones sobre importaciones y el resto de los productos.

Cuadro 3: Imagen simulada de la balanza comercial de Argentina promedio 2015-2017 con variaciones del 20%

Balanza Comercial promedio 2015-2017 según el grado de ventajas comparadas reveladas			
Grupos de productos	Exportaciones	Importaciones	Saldo
VCR Moderadas (entre 0 y 1)	22.540.928.570	2.319.078.160	20.221.850.410
DCR Moderadas (entre 0 y -1) que exporten al menos 10% de sus importaciones	6.798.897.732	13.233.192.456	-6.434.294.724
Resto de Productos	38.893.569.087	46.681.191.504	-7.787.622.417
Total	68.233.395.389	62.233.462.120	5.999.933.269

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (estudios especiales)

Observaciones: La desagregación se realiza por IVCR, simulando un aumento del 20% en exportaciones y disminución de un 20% en importaciones de productos con VCR moderadas (entre 0 y 1) y con DCR moderadas (entre 0 y -1), que al menos exporten un 10% respecto de las importaciones del grupo.

3) Recomendaciones

Medidas de políticas económicas a implementar basadas en diversas experiencias de países de base agropecuaria que lograron superávits comerciales y se encaminaron al desarrollo

Las medidas deben ser selectivas. Las medidas generales no surgen efecto, una mejora del tipo de cambio general logra un efecto de corto plazo que luego se deteriora cuando los precios a nivel general se incrementan y deterioran el tipo de cambio, por ello, se propone **implementar medidas de protección arancelarias y fiscales que deben ser selectivas para los grupos de productos identificados en este trabajo como de ventajas relativas moderadas o de desventajas relativas moderadas, con un tipo de cambio competitivo pero no demasiado alto**, para no deteriorar la capacidad adquisitiva de los salarios y proteger a las industrias de mediana competitividad con un incremento del arancel específico.

Una devaluación generalizada ya sabemos que es como el juego de la Oca, que permite avanzar primero, pero luego al aumentar los precios internos te envía a la casilla de donde arrancaste (al igual que el juego de la Oca). Un incremento de arancel generalizado no cambia los precios relativos y solo incrementa los costos, y lo que necesitamos es modificar los precios relativos con aranceles y medidas fiscales específicas a sectores que ayuden a solucionar el gran problema del estrangulamiento externo, que es la semilla de la economía bimonetaria.

- *Intentar nuevas articulaciones Agro-Industria:* Consensuar programas donde sean las mismas empresas agropecuarias las que canalicen sus excedentes para el proceso sustitutivo industrial o el desarrollo de servicios de exportaciones, tal el caso de programas en otros países donde se trata de lograr esos objetivos por consenso, y no por normas obligatorias de difícil cumplimiento, para lo cual se debería buscar persuadir al empresariado, generalmente, solo proclive a ello en épocas de crisis.

Esto debe ser acompañado por una reforma impositiva para transformar el sector agropecuario en base a un impuesto inmobiliario progresivo, disminuyendo sus impuestos sobre los ingresos. Se propone luego de superada la depresión por pandemia reducir los porcentajes de retenciones y cambiarlas por una mayor participación de los impuestos inmobiliarios rurales, en contrapeso de una disminución de partidas por coparticipación a las provincias.

El impuesto inmobiliario es un impuesto de emisión y no se puede eludir, en todo caso habrá morosidad, un impuesto inmobiliario mayor inducirá a una mayor producción.

Esta propuesta lógicamente debe ser formulada junto a una nueva ley de coparticipación de impuestos, donde las provincias se responsabilicen por cobrar un mayor impuesto inmobiliario rural, ya que imponer un impuesto a nivel nacional a la renta agropecuaria sería de muy difícil aplicación política, el impuesto inmobiliario ya está aceptado y debe ser acompañado por una real valuación inmobiliaria a nivel nacional.

- Sustitución de importaciones y exportaciones en base al desarrollo de empresas medianas.

- Implementar prioritariamente políticas de incremento de exportaciones en el marco de la integración regional, en primera instancia.

- Políticas de fomento a la integración local Agro-Industria, en ciudades del interior que cuenten con experiencias previas.

- Ley de inversiones extranjeras, tendientes a promover exportaciones o sustitución selectiva de importaciones. La inversión extranjera se prioriza a quienes incrementen exportaciones y se desarrollará un programa de control del impacto sobre la balanza de pagos de las grandes inversiones, previas a ser autorizadas.

- Incrementar el nivel tecnológico por importaciones de bienes de capital en sectores estratégicos, juntamente con un fuerte impulso a la creación interna de bienes de capital, para afianzar el desarrollo endógeno. Para ello, instalar líneas de redescuento bancario, aumentar los encajes bancarios en vistas de autorizar financiamientos específicos por medio de líneas de redescuentos.

El Estado debe recuperar el control del sistema bancario para poder decidir soberanamente sobre las políticas de crédito, y en particular sobre los destinos de los ahorros y las tasas de interés más ventajosas a las industrias dirigidas hacia las exportaciones.

- Algunos países para evitar dependencia tecnológica separan el financiamiento de las empresas proveedoras de los bienes de capital y negocian la transferencia tecnológica.

El Estado en varios países ha usado su poder de compra para lograr acuerdos con firmas proveedoras en lo que respecta al desarrollo industrial y transferencias de tecnologías. Toda importación o compra de bienes de capital por medio de empresas públicas puede intentar obtener una ventaja en lo relativo a transferencia tecnológica o acuerdos que tiendan a incrementar exportaciones o disminuir importaciones.

- Las pequeñas pymes rurales deberán tener programas para industrializar su producción, primero a nivel local, luego a nivel nacional y posteriormente al sector externo, y las grandes empresas agropecuarias deberían iniciar procesos de sustitución de insumos del propio sector. Para su incentivo, diferenciar las grandes explotaciones agropecuarias de las pequeñas y medianas explotaciones en los aspectos impositivos y crediticios.

- El Estado nacional podrá realizar contratos con empresas que se dediquen a sustituir bienes intermedios estratégicos.

- Se deberá evaluar la posibilidad de crear empresas públicas que tengan por objeto producir bienes intermedios que resulten estratégicos o en su defecto licitar beneficios impositivos especiales para quienes estén dispuestos a sustituir importaciones o producir un insumo estratégico.

- El capital extranjero debería tener un rol importante para sustituir importaciones o incrementar exportaciones, en la medida que aporte capital y capacidad de gestión en condiciones de competitividad, ayudando a resolver el problema fundamental de mejorar el balance de pagos externos. Para ello, debe confeccionarse un balance previo de saldo de divisas de cada proyecto.

- El sector servicios aparece actualmente como una fuente de gran posibilidad para generar exportaciones y debe promoverse su rol externo.

El logro de estos objetivos implica la necesidad de tener una nueva ley de inversiones, una ley de endeudamiento externo, reforma del sistema financiero y una ley

antimonopolios para contrarrestar los abusos mediante el alza de precios, especialmente en el sector alimenticio.

- Rever las normas y funcionamiento de las zonas francas encaminándolas a zonas francas industriales de base tecnológica para exportación, utilizando el *Drawback*.

- Incrementar la densidad institucional dirigida a mejorar el desempeño exportador nacional. Las estructuras y capacidades estatales aparecen claramente como insuficientes, frente al inmenso trabajo que involucraría concretar un cambio estructural que tienda a eliminar la restricción externa. La misma debe desarrollarse a nivel nacional, provincial y municipal, con una fuerte vinculación al sector privado.

Corolario: Una sola medida no alcanza para solucionar este problema que es estructural, político y cultural.

Bibliografía

Arceo, E, *Argentina en la periferia próspera*, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, 2003. Pág. 308.

Bekerman M, Dulcich F, *La inserción internacional de la Argentina. ¿Hacia un proceso de diversificación exportadora?*, Revista CEPAL 110, 2013.

Bekerman, M, Dulcich, F, Vázquez, D, *RESTRICCIÓN EXTERNA AL CRECIMIENTO DE ARGENTINA. EL ROL DE LAS MANUFACTURAS INDUSTRIALES*, Revista Problemas del Desarrollo, 183 (46), octubre-diciembre 2015.

Braun, O, y Joy, L, *Un modelo de estancamiento económico - Estudio de caso sobre la economía argentina*, Desarrollo Económico, Vol. 20 N.º 80, Buenos Aires, 1981, Págs. 585-604.

Crespo E, De Lucchi J, *Sobre el impacto de la industrialización china en las estrategias de desarrollo*, Documento del III Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina AEDA. 2011.en http://www.aeda.org.ar/congresos_detalle.php?id=4&fecha=

Crespo, E, De Lucchi, J, *Estrategias de Desarrollo en el Siglo de Asia*, El Economista Diario, 21 de octubre de 2011.

Davidson, P, *Money and the Real World*, Macmillan, Londres. 2012.

Diamand, M, *La estructura productiva desequilibrada Argentina y el tipo de cambio*, Desarrollo Económico Vol. 12 N.º 45, Buenos Aires, 1972.

García, M, A, Diálogos, Revista de la Fundación para el Desarrollo, Coyuntura y Desarrollo, Nº 376. Julio 2017.

Gutman G, Miotti, L, Exportaciones agroindustriales de América Latina y El Caribe. Especialización, Competitividad y Oportunidades Comerciales en los mercados de la OCDE”, CEPAL/GTZ/FAO, Naciones Unidas, Santiago de Chile. 1998.

Kaldor, Revista de Economía Institucional. Volumen 10. Número 18. Primer semestre del 2008. Págs.129 a 147.

Lavoie, M, *LA ECONOMIA POSTKEYNESIANA UN ANTIDOTO AL PENSAMIENTO UNICO*, Icaria Antrazit Economía, Barcelona. 2012.

Matesanz Gómez, D, La especialización, los socios comerciales y el desarrollo económico Argentina en el mundo y en Mercosur: 1985-1999, Boletín económico del ICE Nº 273, del 6 al 12 de enero de 2003.

McCombie, J,S,L, Thirlwall, A, P, Economic Growth and the Balance-of payments Constraint, St.Martin’s Press, Nueva York. 1994.

Moreno Rivas, Álvaro. *Las leyes del desarrollo económico endógeno de Kaldor: el caso colombiano*. Revista de Economía Institucional. 10, 18 (jul. 2008).

Peemans, j,P, REVOLUCIONES INDUSTRIALES MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO, en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/histcrit6.1992.02>

Peemas, J,P, El Sudeste Asiático entre el Mito y la Realidad, en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/19140>

Saiegb, H, *¿Sirven los modelos macroeconómicos tradicionales para formular política económica en la Argentina?*, Realidad Económica Nº 295, Buenos Aires, 2015, pág. 74.

Ferrer, A, La economía argentina, Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1963.

Schteingart, D, *Especialización productiva, capacidades tecnológicas y desarrollo económico: Trayectorias nacionales comparadas y análisis del caso noruego desde mediados del Siglo XX*, Tesis de Doctorado Universidad Nacional de General San Martín.

Sunkel, O, El Desarrollo de América Latina y hoy, revista CENDES, vol. 22, Nº 60, Págs. 155-170. 2005.