Informe CIEFCE Nº 48: Macroeconomía y desarrollo en la Argentina.

La macroeconomía argentina: una mirada sobre su inestabilidad emergente en un marco de falta de consensos.

Mg. Claudio Coronel[1] *y Lic. Micaela Bevilacqua*[2]

Introducción.

Argentina es un país rico en capacidades y recursos; sin embargo, la carencia de un consenso político legitimado socialmente se ha constituido en uno de los más importantes obstáculos dentro de la trayectoria del desarrollo económico del país.

Durante el año 2021 Argentina logró una recuperación de su actividad económica a partir de un crecimiento del 10,4% (frente a la estrepitosa caída de 9,9% en el año pandémico de 2020) principalmente impulsado por los servicios, la construcción, el sector asociado al turismo (hoteles y restaurantes) y, en menor medida —aunque nada despreciable— por la industria y el comercio. Pese a la recuperación observada, hubo un elevado clima de conflictividad social, en gran medida producto de las tensiones entre los sectores exportadores, quienes se vieron favorecidos por la suba de los precios internacionales de las *commodities,* originada por la reactivación del comercio internacional post pandemia y los trabajadores que no han logrado revertir la pérdida del poder de compra de sus salarios, los cuales acumulan una caída en términos reales del 26% entre 2017-2021. Adicionalmente los trabajadores han sufrido un deterioro en sus condiciones laborales, dado que buena parte de la recuperación del empleo asalariado observada entre el 2021 y lo que va de este año, la explica el sector informal.

Junto al crecimiento de los trabajadores informales, la población más vulnerable también se mantuvo en niveles preocupantes, con tasas poblacionales de pobreza e indigencia medidas por el INDEC para el segundo semestre del 2021, en torno al 37,3% y 8,2% respectivamente.

Este frágil contexto social, que se desarrolló en el marco de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para lograr un acuerdo por el préstamo *stand by* recibido en 2018 (finalmente alcanzado en marzo de 2022), sumado a las dificultades irresueltas por parte del Banco Central para retener las divisas del comercio internacional, generando inestabilidad cambiaria junto a desequilibrios monetarios y fiscales, fue agravado por el conflicto bélico iniciado por Rusia a Ucrania que desencadenó subas históricas de precios en combustibles, energía, *commodities* y fertilizantes; hechos que, a la postre, han elevado las expectativas de estanflación en Estado Unidos y Europa, lo que podría dar lugar a una ralentización de la economía mundial.

Esta situación afecta el saldo de la Cuenta Corriente argentina, la cual, de hecho, terminó siendo deficitaria durante el primer trimestre del 2022, a la vez que se ve mermada la capacidad del Banco Central de acumular Reservas y se incrementan las tensiones en el

[1] Docente e investigador FCEco (UNER).
[2] Docente FCG (UADER) y Becaria Doctoral UNER-CONICET.

mercado cambiario, pese a un semestre de elevada liquidación de divisas por el sector agropecuario.

En este contexto, se han impulsado mayores controles sobre el tipo de cambio (reforzando, incluso, las restricciones ya establecidas en 2018), que han dado lugar a la aparición de mercados alternativos y brechas cambiarias que presionan la devaluación y elevan las expectativas de una posible espiralización inflacionaria, con un piso de incremento en los precios del 70% para el año 2022, según los datos del REM[3]. Esto exacerba los desequilibrios internos ya presentes, tales como el déficit fiscal, la deuda pública bruta compuesta en un 70% en moneda extranjera y el crecimiento de la deuda pública en pesos indexada a la evolución de precios, los cuales se coadyuvan con la falta de coordinación y anclaje de expectativas que, en parte, también responden a la ausencia de un programa macroeconómico consistente y de consensos políticos.

Así, bajo estas consideraciones y en base al devenir de la Argentina, en este informe se pretende aportar una mirada respecto de la inestabilidad macroeconómica del país, tomando como premisa fundamental que la misma, aunque afectada por la coyuntura, es una emergencia de su propio estadio de subdesarrollo y que, a su vez, se halla fuertemente influenciada por la falta de consenso básicos de mediano y largo plazo, respecto del estilo de desarrollo que debe adoptarse.

Algunas dimensiones de la problemática del desarrollo: hacia un concepto

Delimitar el concepto de desarrollo es en extremo complejo, especialmente cuando se pretende su medición, ya que, en el mismo, confluyen múltiples dimensiones. De todos modos, a lo largo de la historia económica mundial y de la propia teoría del desarrollo, se destaca la industria manufacturera como denominador común del proceso, al constituirse en su motor y eje estructurante, de manera que la consideración de su desempeño como categoría analítica, guarda especial importancia si se pretende estudiar y entender el fenómeno.

En efecto, los denominados «pioneros del desarrollo» (i.e. Rosenstein-Rodan, 1943; Prebisch, 1949; Lewis, 1960; Rostow, 1959; Hirschman, 1961; Nurkse, 1963; Gerschenkron, 1968; Kaldor, 1984), interpretaron el problema del subdesarrollo como un fenómeno particular que tenía su base en la insuficiencia de capital industrial, haciendo foco, por tanto, a lo que podemos denominar (simplificando) «dimensión productiva» del desarrollo.

Dicha interpretación tiene, tanto sustento teórico como empírico, ya que, como puede observarse en Gerschenkron (1968), Chang (2002) o Reinert (2007), la evidencia histórica ha demostrado que, en general, los países desarrollados han desplegado su potencial a través de la industrialización, dado que la industria manufacturera presenta una dinámica capaz de arrastrar al resto de los sectores económicos y generar complementariedades, en el sentido que estos aumenten su productividad y el ingreso per cápita.

Por otro lado, presenta una elevada capacidad de generar puestos de trabajo directos —en una primera etapa— e indirectos —vía complementariedades— cuando se complejiza, lo que

[3] Relevamiento de Expectativas de Mercado mayo 2022 publicado por el Banco Central de la República Argentina.

impulsa la urbanización de la sociedad y amplía el mercado interno, fomenta la acumulación de capital en sentido amplio (i.e. humano, físico, etc.), incentiva el cambio técnico, la generación de innovaciones y reduce la dependencia externa, en tanto y en cuanto, permita sustituir importaciones y posicionar al país en el comercio internacional de manufacturas con mayor valor agregado que, como señaló Prebisch (1949), es lo que puede dar lugar a una mayor apropiación social de los frutos del progreso.

Ahora bien, también es cierto —como lo han mostrado varios autores— que existen otros obstáculos que deben sortearse en una estrategia de desarrollo, como son los conflictos políticos vinculados con aspectos institucionales, gubernamentales y de horizonte de las inversiones, que configuran en los países subdesarrollados un esquema que dificulta administrar adecuadamente una estrategia de desarrollo industrial (Baran, 1953), configurando la existencia y persistencia de instituciones (formales e informales) ineficientes que, dadas sus características, no ofrecen los incentivos adecuados para el despliegue de las fuerzas productivas (North, 2014 [1990]; Chang, 2006), ni para que ello se distribuya socialmente en términos de mejoras en el bienestar (Streeten, 1982) y permita la expansión de derechos y libertades (Sen, 2000).

El papel de la macroeconomía en el desarrollo

En los últimos años se ha centrado la atención —además de en las instituciones— en la dimensión macroeconómica, en el sentido del contexto en el que la industria y el desarrollo transitan, ya que la decisiones de los agentes económicos —que se traducen en acciones— no son tomadas de forma aislada, sino que se hallan influidas por el entorno (CEPAL, 1996), dando cuenta de la necesidad de una macroeconomía estable que mantenga sobre sus cauces la trayectoria del desarrollo.

Las políticas macroeconómicas pueden influir de formas variadas sobre el desempeño industrial y el proceso de desarrollo, en la medida que sus cambios alteran el contexto macroeconómico. Estas alteraciones macroeconómicas se transmiten al sector industrial afectando su desempeño, en primer lugar, por medio de la formación de expectativas, en el sentido de intervenir en las decisiones de inversión y, por lo tanto, en la formación de capital y, en segundo lugar, modificando equilibrios básicos, precios, ingresos, ciclos y/o el nivel de gasto de la economía —entre otros—, de modo que puedan verse afectados los planes de inversión en marcha y los resultados esperados, pero también, alterando algunos de los fines del desarrollo, tales como la distribución del ingreso.

Ahora bien, como lo señaló Furtado (1974), la prevalencia de diversas formas de dependencia de los países subdesarrollados latinoamericanos (comercial, financiera, tecnológica, etc.) condiciona el uso de la política macroeconómica «convencional», en el sentido de su relativa eficacia como instrumentos cuantitativos de impulso y sostenimiento del pleno empleo.

En el caso de la Argentina, las facetas socioinstitucionales juegan un rol preponderante, dado que las transformaciones sociales que se sucedieron con la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), las cuales se profundizaron con el peronismo (en el sentido de ampliación de derechos y posicionamiento de los trabajadores frente al capital) y el enfrentamiento de intereses productivos, elevaron el nivel de conflictividad social y las pujas por la distribución del

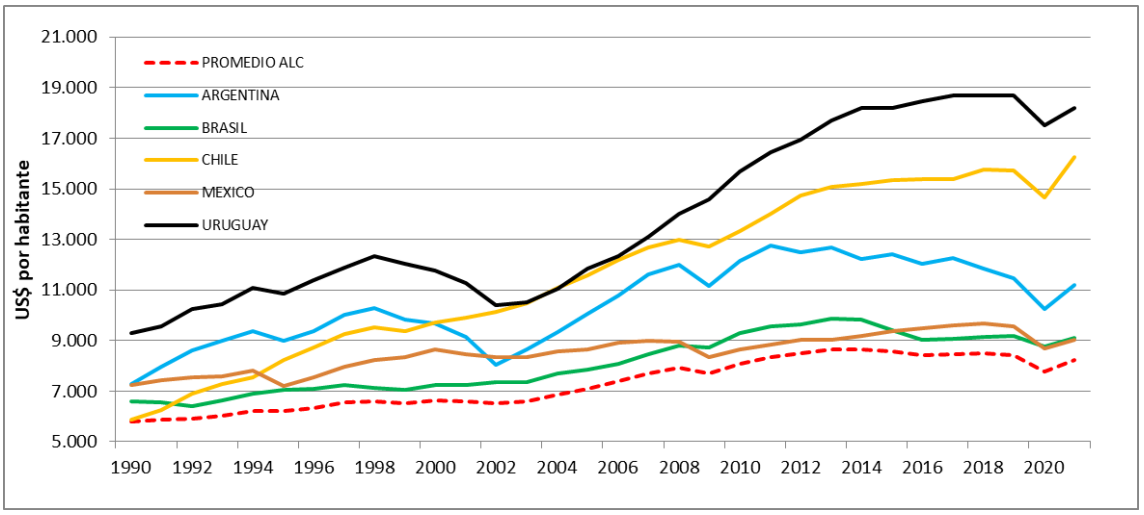
ingreso, de manera que la efectividad de las políticas macroeconómicas de estabilización, aunque necesarias, no siempre arrojan los resultados esperados; de allí que en la introducción se señalara que la inestabilidad macroeconómica es una emergencia de su propio tipo subdesarrollo, dando cuenta ello, de las particularidades del caso que suelen alejarla del resto de los países de la región.

El contexto macroeconómico actual y su fuente estructural

La Argentina lleva más de una década de estancamiento económico y de inflación en alza, lo que, sumado a políticas económicas poco consistentes con una estrategia de desarrollo y a la crisis de deuda externa e interna desatada en 2018, ha recaído en una fuerte y persistente inestabilidad macroeconómica que complejiza aún más el cuadro, en especial, como ya se dijo, por los importantes impactos externos que se suscitaron en los últimos años con el COVID-19 (2020) y la guerra entre Rusia y Ucrania (2022).

La volatilidad en el crecimiento económico se ha exacerbado durante la última década. Comparada con la región, Argentina exhibe la mayor inestabilidad en su ingreso per cápita.

Gráfico N° 1: PIB per cápita a precios constantes en dólares 1990-2021



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT

El nuevo escenario internacional encuentra al país inmerso en una compleja crisis económica interna, palpable a partir de la evidente aceleración inflacionaria, la escasez de divisas y, por lo tanto, de una pobre acumulación de Reservas Internacionales por parte del Banco Central que presiona a reforzar las regulaciones cambiarias para evitar devaluaciones bruscas que, dada la estructura productiva y comercial propias de un país periférico, redundan una menor actividad económica. A su vez, las endebles cuentas fiscales, condicionadas al cumplimiento de las metas establecidas en el acuerdo con el FMI, originado por la imposibilidad de hacer frente a los pagos del préstamo *stand by* otorgado por este organismo, dificultan anclar expectativas.

El cumplimiento de las metas acordadas con el FMI exige reducir el déficit fiscal y la emisión monetaria, lo que implica al Tesoro Nacional recurrir al financiamiento del déficit en el mercado de deuda en pesos. Dado el contexto inflacionario que atraviesa el país, la posibilidad de colocar deuda en pesos, es a una tasa ajustable por CER (Coeficiente de Estabilización de

Referencia), lo cual implica que la deuda se incremente al ritmo de la variación de los precios, factor que pone en duda su sostenibilidad en el corto plazo y exige no sólo del envío de señales creíbles por parte del gobierno de disciplina fiscal, sino que, además, de acciones concretas que las avalen, tales como reducción de la velocidad a la que crece el gasto público y la suba de tasas de interés; medidas que, sin dudas, tienden a reducir el nivel de actividad económica.

Ahora bien, aunque es cierto que la coyuntura actual apremia y, por tanto, exige medidas de políticas urgentes, no puede negarse tampoco que estos impactos exógenos de origen externo que brevemente se han reseñado, acontecen en un escenario local ya de por sí frágil, que tiene su asiento en problemas de base estructural que impiden dar respuestas efectivas que aminoren los efectos adversos de los impactos externos. Por tanto, lo que en este trabajo se pretende poner de relieve es, más bien, la fuente estructural de la inestabilidad y no los hechos coyunturales que estimulan su propagación[4].

En efecto, la estabilidad macroeconómica, entendida como un espectro de múltiples dimensiones, tales como el crecimiento sostenido en el nivel de empleo y producto con estabilidad en los precios, tasas de interés moderadas de largo plazo, tipo de cambio competitivo, cuentas públicas y externas saludables y un nivel de endeudamiento sostenible (Ocampo, 2012), difícilmente pueda ser alcanzada y sostenida en el tiempo si no se llega a un consenso en el estilo de desarrollo que trascienda los gobiernos, ya que, retomando las ideas expuestas anteriormente, crear estas condiciones de estabilidad exige, además de reducir los desbordes macroeconómicos, del despliegue de las fuerzas productivas de base tecnológica e industrial, propendiendo a que ello no ocurra en desmedro de otros sectores, sino que, por el contrario, dé lugar al surgimiento de complementariedades.

En otras palabras, aun cuando se logren alcanzar ciertos acuerdos fiscales, monetarios y cambiarios, en la medida que el sistema económico no supere sus limitaciones estructurales que lo tornan dependiente y frágil a los vaivenes externos (falta de dólares, volatilidad del precio de sus bienes exportables, dependencia tecnológica, fragilidad financiera, etc.), tales acuerdos no podrán ser sostenidos o, incluso, resultar ineficientes en una nueva coyuntura (i.e. escasez de financiamiento externo o cambios en el precio de los *commodities*), dando paso nuevamente a la inestabilidad.

La definición de una estrategia de desarrollo como la aquí presentada exige entonces, de una planificación de largo plazo; de una idea de trayectoria que debe sustentarse sobre la base de un consenso político legitimado socialmente que no solo debe incluir los medios productivos, sino que también, la forma en la que se van a administrar las tensiones propias del proceso. Un ejemplo claro y fundamental, es la escasez de divisas.

La escasez de divisas, el estrangulamiento de la balanza de pagos y la falta de otros consensos

[4] La idea puede entenderse de forma intuitiva: si un fósforo encendido cae sobre un bosque seco, las llamas se propagan de forma más rápida y apagarlo resulta más difícil (máxime si faltan elementos extintores).

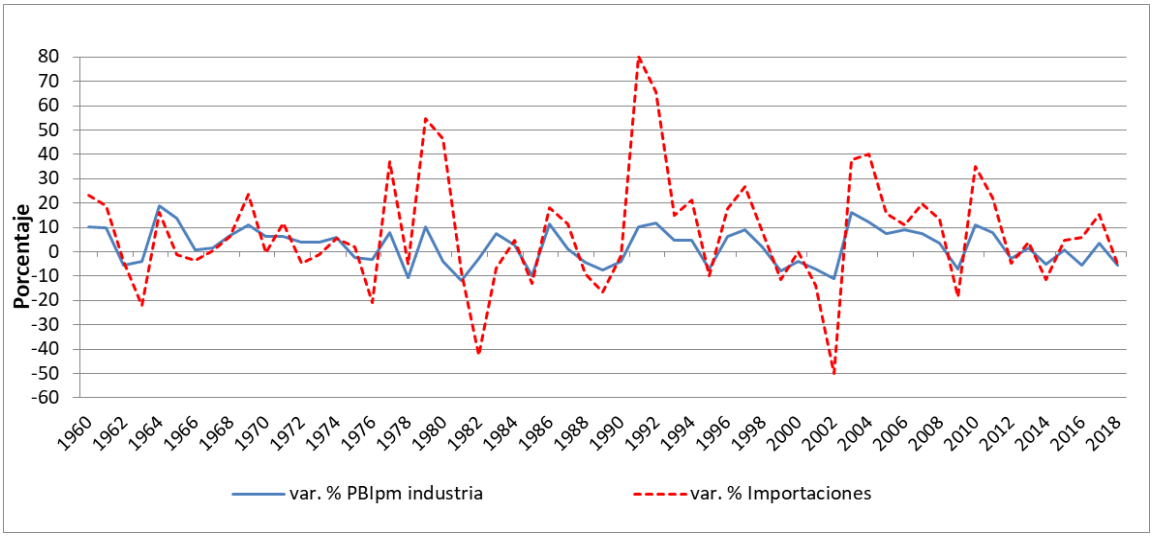
Encarar un sendero positivo de desarrollo le exige a la Argentina contar con las divisas suficientes para financiar el proceso, dado que no es emisor de moneda internacional, requiere de bienes y servicios producidos en el exterior y buena parte de la sociedad demanda divisas (dólares más precisamente) como depósito de valor, dada la historia inflacionaria e inestabilidad económica del país.

Así, en términos simples, una trayectoria positiva del desarrollo supone un incremento de la demanda de divisas, tanto por el lado de la oferta agregada de bienes y servicios como por el de su demanda.

En efecto, por un lado, la demanda de moneda extranjera se encuentra fuertemente relacionada con el crecimiento industrial, el uso de la capacidad instalada de la industria y el nivel del PBI per cápita. Cuando hay crecimiento de la actividad industrial, lo propio ocurre con la demanda de insumos y bienes intermedios producidos en el exterior, junto a una mayor demanda de energía y bienes de capital. Todo ello exige de divisas que el sector industrial no produce en cantidad suficiente por sí mismo.

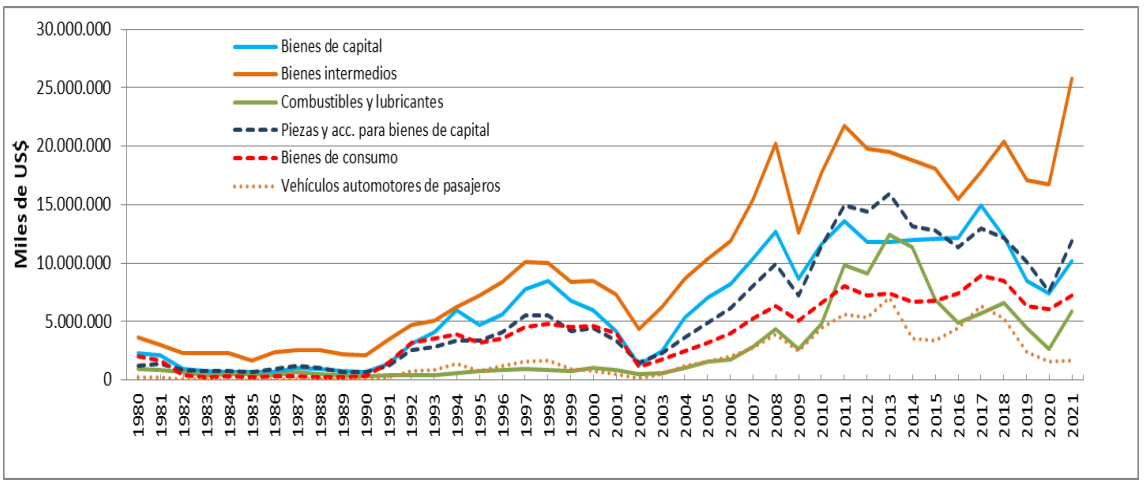
Los gráficos siguientes son una buena ilustración de ello:

Gráfico N° 2: PBI Industrial e Importaciones. Variación anual a precios constantes, Argentina 1960-2018



Fuente: elaboración propia en base a Fundación Norte Sur

Gráfico N° 3: Importaciones por uso económico. Argentina 1980-2021



Fuente: elaboración propia en base a INDEC - Intercambio Comercial

Esta circunstancia pone de relieve una máxima ya conocida y que debe estar presente en el diseño de políticas de largo plazo: como la industrialización es condición necesaria para el desarrollo, para que Argentina pueda desarrollarse —desde el punto de vista productivo— se necesitan divisas.

Por otro lado, se debe considerar la demanda de divisas vinculadas al incremento del ingreso que trae consigo el desarrollo y que puede resumirse a partir de dos hechos relevantes: el crecimiento del consumo de bienes y servicios producidos en el exterior (tecnología, servicios de Streaming, turismo, etc.) y de la demanda para atesoramiento de dólares.

Este hecho emergente del tipo de estructura social y productiva que tiene el país, compuesta por una gran proporción de trabajadores ocupados en sectores de baja productividad e ingresos (el llamado *subempleo estructural*) y un bajo valor agregado en los productos destinados a la exportación, sugiere un elemento adicional que debe incluirse en un consenso para el desarrollo: la estrategia que deberá abordarse para que este crecimiento no se encuentre limitado por la balanza de pagos, porque, además de lo mencionado anteriormente, también existen otros problemas generadores de desequilibrios externos, tales como el pago por el uso de factores de residentes extranjeros, los intereses, dividendos y las utilidades que se remiten al exterior y la propia deuda externa.

Ahora bien, aunque parezca un callejón sin salida, como se adelantó en la introducción, el país cuenta con los recursos necesarios para afrontar los desafíos que exige el desarrollo, en especial, los vinculados con la restricción externa.
Para administrar el estrés que genera el acrecentamiento de la demanda de divisas, la Argentina tiene la capacidad de generarlas en forma genuina por varias vías: la más común, pero con mayor nivel de conflictividad interna, es la vinculada a las exportaciones de materias primas agropecuarias y las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (principalmente alimentos).

Ahora bien, esta no es la única, pues también existen otros sectores tales como la minería, la energía e incluso la pesca marítima, capaces de aliviar la restricción externa, sin embargo,

existen barreras que enfrentar y legitimaciones sociopolíticas por consensuar para poder expandir estas actividades.

Un lugar destacado debe dársele a la minería, especialmente a la producción de gas y petróleo. Este sector es clave, dadas sus potencialidades ya verificadas de sustituir importaciones (recordemos que el desarrollo industrial demanda mucha energía) y de convertirse en exportador neto, de manera que el beneficio sería doble: no solo reduce la demanda de divisas, sino que además puede generar oferta.

Otro ejemplo es el litio; un recurso clave fuertemente demandado a nivel internacional pero que, a su vez, puede (y debe) ser industrializado internamente, para ser comercializado con mayor valor agregado y demandar mucha más mano de obra directa e indirecta. Esta apreciación, sin dudas, vale también para otro tipo de minerales.

Los recursos pesqueros son escasamente aprovechados en nuestro país e incluso, depredados ilegítimamente por otros países. Esta, es otra fuente clara de divisas.

Estos algunos pocos ejemplos muestran el desaprovechamiento que, de sus recursos estratégicos, hace la Argentina, pero que exigen, además de un consenso político, de legitimación social, dado que existen otras tensiones sociales vinculadas a cuestiones territoriales y ambientales que deben ser correctamente abordadas en pos de una mirada de largo plazo, sin que ello implique pensar en un desarrollo que no sea sustentable: esta agenda exige compatibilizar objetivos.

Reflexiones finales

El problema de la inestabilidad macroeconómica de la Argentina es una emergencia de un sistema económico deficiente y producto de una industrialización inconclusa. La «salida» solo podrá ser gradual, pero exige de un conjunto no menor de consensos tanto políticos como sociales y de la mediación de tensiones vinculadas con la distribución de ingreso (puja distributiva).

Como se menciona a lo largo del trabajo, la inestabilidad macroeconómica reflejada en los recurrentes problemas de restricción externa, escasez de factores críticos o cuellos de botella (energía, divisas, insumos estratégicos, etc.), la limitada integración intersectorial de las diversas actividades (encadenamientos productivos) y las crecientes tensiones sociales, políticas, económicas y distributivas han redundado a lo largo de la historia —confirmado en los últimos años— en una relativamente baja e irregular tasa de generación y absorción del progreso técnico y en una creciente volatilidad.

Para el logro de consensos básicos será necesario dejar de lado mezquindades y propiciar un debate serio que atienda la naturaleza particular de la Argentina, puesto que el marco institucional del país es el resultado de su propia dinámica histórica y, como tal, la importación de arreglos institucionales diseñados por fuera del sistema (i.e. Consenso de Washington o el propio programa con el FMI), pueden no adaptarse a las reglas de juego que imperan internamente y, por lo tanto, terminar fracasando.

El diseño de políticas macroeconómicas debe tener en cuenta el rasgo subdesarrollado de la macroeconomía argentina y propiciar la acumulación de capital de base tecnológica e industrial, de modo que resulten lo suficientemente flexibles para adaptar el régimen cuando sea necesario y no descuiden la faceta inclusiva del desarrollo.

Los principales problemas a resolver son políticos más que económicos, quedando en evidencia a lo largo de la historia argentina, los daños que han ocasionado los cambios bruscos de política económica (el denominado péndulo) y que constituyen un ejemplo de la falta de consensos mínimos sobre la trayectoria del desarrollo.

Sin consensos no se logrará el desarrollo y, sin él, tampoco habrá estabilidad.

Bibliografía

Baran, P. (1952). On the political economy of backwardness. The Manchester School, 20(1), 66-84.

CEPAL. (1996). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Santiago de Chile: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas

Chang, H. J. (2006). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves. Revista de Economía Institucional, 8(14), 125-136.

Fondo Monetario Internacional https://www.imf.org/en/Data

Fundación Norte y Sur, Dos Siglos de Economía Argentina https://dossiglos.fundacionnorteysur.org.ar/series

Furtado, C. (1974). Teoría y política del desarrollo económico. México D.F.: Siglo XXI editores

Gerschenkron, A. (1968). El atraso económico en la perspectiva histórica. Investigación Económica, 28(111/112), 141-165.

Hirschman, A. (1961). La estrategia del desarrollo económico. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.indec.gob.ar/

Kaldor, N. (1984). Causas del lento ritmo de crecimiento del Reino Unido. Investigación Económica, 43(167), 9-27.

Lewis, W. A. (1960). Desarrollo Económico con oferta ilimitada de mano de obra. El Trimestre económico, 27(108), 629-675.

Ministerio de Economía. https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas

North, D. (2014 [1990]). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico (Primera edición electrónica ed.). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Nurkse, R. (1963). Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Ocampo, J. A. (2012). Una Visión Amplia de la Estabilidad Macroeconómica. *Revista de Economía Política de Buenos Aires, 7-29.*

Prebisch, R. (1949). El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile: CEPAL.

Rodríguez, O. (2006). *El Estructuralismo Latinoamericano*. Siglo XXI

Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. The Economic Journal, 53(210/211), 202-211.

Rostow, W. W. (1959). The Stages of Economic Growth. The Economic History Review, 12(1), 1-16.

Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad. Buenos Aires: Planeta.

Streeten, P. (1982). Streeten, P. (1982). Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo. Washington D.C.: BIRF / Banco Mundial.