



La política económica de Cambiemos: objetivos y realidad

Junio 2017



Observatorio
de Coyuntura Económica
y Políticas Públicas

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE CAMBIEMOS: OBJETIVOS Y REALIDAD

¿Cuál es el modelo económico de Cambiemos?

A 17 meses de iniciado el gobierno de Mauricio Macri hay que ser cauto al momento de referirse al “modelo económico”. En primer lugar, porque todo “modelo” concreto tiene implícita una distancia entre el ideal e intención de sus planificadores y la forma o realidad concreta que termina adoptando a partir de los límites -políticos y económicos- que encuentra en la práctica. Ningún modelo está a la altura de su propio discurso, bien por sus contradicciones internas, la incapacidad de sus ejecutores, la presión de las corporaciones o los avatares de la historia, que suelen arruinar todo. Dicho esto, nos proponemos presentar ciertos lineamientos generales, que pasamos a analizar a continuación.

Empecemos por la dura realidad. Implementado el combo de devaluación-quita de retenciones-suba de tarifas, el resultado fue una considerable redistribución del ingreso al interior del sector privado, que impactó negativamente sobre todo al grupo de los asalariados.

Por una parte, por el aumento de tarifas a los servicios públicos, la cual no tuvo, como planteó el gobierno, el efecto de incentivar el financiamiento de inversión en infraestructura, sino alivianar el esfuerzo fiscal. En todo caso ello sobrevino en segunda instancia, al permitir al Estado quitar subsidios y aumentar la inversión pública. Para las empresas privatizadas, el único cambio concreto fue la ga-

nancia financiera derivada de cobrar sus tarifas directamente de los usuarios y no depender de la liberación de partidas presupuestarias, siempre rezagadas. Esta gesta fiscalista que se auto-impuso el gobierno afectó tanto a los asalariados como a capitales de todos los tamaños (exceptuando, por supuesto, a los vinculados a la provisión de servicios públicos), los primeros perdiendo parte de su salario y los segundos reduciendo su rentabilidad.

Asimismo, otra importante redistribución resultó del doble estímulo a la rentabilidad (en pesos) de los sectores agroalimentarios: el impacto de la devaluación sobre los precios internos es un clásico mecanismo de redistribución regresiva del ingreso. A dicho efecto debemos sumar la quita de retenciones que volvió acoplar el precio interno de los alimentos (procesados y no procesados) con su valor de referencia internacional (salvo la soja cuya alícuota permaneció en el 30%¹). En este caso, los damnificados fueron casi exclusivamente los asalariados, especialmente los de más bajos ingresos, que destinan la mayor parte de su presupuesto a la compra de alimentos. Los frutos de este “shock exportador” no se hicieron esperar a partir de la liquidación de los stocks acumulados hasta la campaña 2014-2015 y la cosecha de la campaña 2015-2016. Así puede explicarse también que para el 2017 se espera una cosecha récord que se estima en 130 millones de toneladas. El costo de la medida es sencillo de percibir: aproximadamente un millón y medio de pobres adicionales según las mediciones de la UCA. Frente a este escenario, las organizaciones sociales iniciaron un plan de lucha y movilización que obligó al gobierno a aumentar subsidios a fin de contener el estallido social. No obstante dichos aumentos, el saldo final fue la caída del poder adquisitivo de las jubilaciones y la Asignación Universal por Hijo de aproximadamente el 10%.

¹Con una reducción estipulada del 5% por año a partir del 2018.

La considerable alteración de precios relativos a favor de los servicios públicos y los alimentos se manifestó a través un shock inflacionario del 39% (en 2016, usando el IPC OCEPP). Los reclamos sindicales apenas lograron recomponer un 32/33% de ese aumento, arrojando un saldo neto de pérdida del salario real del 7% (trabajadores formales) que afectó fuertemente la capacidad su compra. Representando el consumo privado casi el 55% de la demanda global, la recesión desatada fue generalizada y en 2016 la actividad económica se retrajo un 2,3%. Prácticamente todos los sectores de la economía cayeron en el año pasado, especialmente durante el primer semestre. La excepción que confirmó la regla estuvo en los sectores vinculados a la exportación, beneficiados por la política gubernamental.

Al desplome del consumo se sumaron tres fuerzas -a nivel empresa- que desincentivaron la producción: en primer lugar, la enorme acumulación de stocks por parte de empresarios que anticiparon la compra de insumos a la devaluación de diciembre 2015, lo cual tuvo el efecto de contraer la disponibilidad de efectivo posterior. En segundo lugar, el alza de las tasas de interés encareció tanto el costo de oportunidad de nuevas inversiones, así como los costos de financiamiento del capital de trabajo y del consumo en cuotas. Todo esto en un contexto donde, como dijimos, la disponibilidad de efectivo era escasa y los stocks abundantes. En tercer lugar, la apertura de las importaciones implicó tanto la sustitución de oferta interna por oferta externa, como la amenaza potencial de dicha sustitución, disciplinando la capacidad de utilizar el alza de precios como instrumento de recomposición de la liquidez del empresario. Este menú de caída del consumo y competencia externa perjudicó especialmente a los sectores no competitivos internacionalmente y consumidores netos de divisas (mayormente las PyMEs y empresas orientadas al mercado interno) pero que tienen alta elasticidad producto-empleo. En consecuencia, se desató un proceso de pérdida del empleo en el sector

privado que lleva acumulados 51.340 miles de nuevos desempleados registrados y otros tantos informales. El empleo en el sector industrial fue el más golpeado.

La esperanza del gobierno... en el derrame

Cabe preguntarse qué esperaba el gobierno de estos ajustes y sobre qué base espera recomponer las condiciones de creación de riqueza. Por un lado, podemos asumir -mediante las comunicaciones oficiales- que para el gobierno la “normalización” y mayor previsibilidad de ciertas variables regulatorias (notablemente, la cambiaria y tarifaria), así como los esfuerzos para reducir la inflación, son condiciones necesarias para recomponer la inversión privada. Lo mismo puede decirse de la reducción del consumo que, tal como han declarado diversos miembros del equipo económico, se encontraba, según su parecer, sobre-estimulado (por crédito barato y tarifas subsidiadas), lo cual agregaba presiones inflacionarias y cambiarias. Pero los propios hechos nos permiten interpretar que el gobierno también atribuye a los niveles salariales responsabilidad en la inflación y los elevados costos de la producción local. De lo contrario, no se explicaría porque pretende que las paritarias este año no superen la inflación y a tal fin despliega una batería de acciones para disciplinar a los sindicatos (con “zanahorias”, como el fondo de obras sociales y posible plan de blanqueo, o “palos”, como en el conflicto docente), mientras marca la pauta salarial mediante la austeridad fiscal de las provincias. En la práctica eso implica que el gobierno pretende que la caída del 7% del salario real sea permanente. De todos modos, el hecho de que el gobierno negocie paritarias que empatan la inflación (en torno al 20% + cláusulas “gatillo”) también expresa la fortaleza relativa de los trabajadores y una incapacidad de construir consenso en torno a la conveniencia de deprimir aún más los salarios, al menos hasta las elecciones. ¿Cómo espera el gobierno que toda esta contracción –presente y fu-

tura- del mercado interno se compense con un aumento más que proporcional en la inversión? Sobre ello pueden elaborarse diversas hipótesis. Por un lado, es posible que el equipo económico considere que la reducción permanente del peso del salario y los impuestos en las estructuras de costos permita a las empresas locales competir en mejores condiciones frente a las importaciones, incentive la expansión de exportaciones y genere condiciones para la radicación de inversiones externas productivas. En este caso el mecanismo causal sería análogo al de una devaluación real pero “interna”, sin retocar el tipo de cambio nominal. Pero la reducción permanente del peso del salario supone una capacidad -también- permanente de limitar las demandas de los trabajadores. Las movilizaciones de marzo no parecen indicar un margen suficiente como para que la estrategia del gobierno sea exitosa.

Pero aún si aceptáramos que el gobierno logra su cometido y que la inversión privada podría prosperar en un contexto de caída del volumen de ventas y aumento de la capacidad ociosa (por ejemplo, si se concentrara en sectores exportadores que no dependen del mercado interno), cabe recordar que el crecimiento del PBI no necesariamente se traduce en reducción del desempleo y mucho menos en mejora en las condiciones de vida.

Transformaciones en la manufactura

En ese sentido, resulta crucial identificar qué sectores serán favorecidos y cuáles perjudicados con estos parámetros macroeconómicos. Por lo pronto es sabido que la mejora de precios relativos en favor de los sectores orientados a exportar materia prima y sus derivados difícilmente redunde en un incremento apreciable del empleo, considerando que la suma de aquéllos (agricultura, ganadería, minería,

pesca, petróleo, gas, etc.) no alcanza el 7% del total del empleo privado registrado. Un caso contrario como el sector textil, es uno de los más perjudicados por la apertura comercial. El gobierno ponderó su carácter deficitario y la brecha respecto de la productividad internacional. Pero debemos recordar que es uno de los sectores con más encadenamientos “hacia atrás” y, por ende, que más empleo genera por unidad de demanda final. De hecho, se trata de la actividad productiva (luego de los servicios) que mayor multiplicador de empleo tiene de toda la economía, a pesar de sólo representar el 0,5% del PBI. Otro sector en pleno proceso de “transformación” forzada es el de la química intermedia y final que, si bien no es significativo en generación de empleo, tiene un peso relativo alto en la generación de valor y encadenamientos hacia atrás y, en particular, hacia adelante. Aquí se advierten algunos casos paradigmáticos como el cierre de las firmas Guilford y MAFFISA que tienen el doble atributo de ser productores químicos y abastecer al sector textil (de lycra en el primer caso y poliésteres en el segundo) y por ende han sido doblemente afectadas por las importaciones, los costos energéticos (de particular sensibilidad en la producción química) y la caída en la demanda. Otro caso relevante es el de Atanor, que cerró sus plantas en Munro y Baradero destinadas a abastecer a industrias proveedoras del mercado interno, mientras sostiene su producción de agroquímicos, en línea con el cambio de precios relativos.

Por otra parte, según los trascendidos públicos, una de las aspiraciones del gobierno en materia de transformación productiva es incrementar la participación de las actividades de servicios que, como se sabe, son las que más empleo generan. En particular, los servicios empresariales, sociales, de salud y educación representan más del 30% del empleo registrado y casi un 25% del PBI. No sólo eso, también son los sectores con mayor multiplicación de empleo por unidad incrementada de demanda final. Sin embargo, la salud y la

educación son bienes básicos atados a la demanda final y a la política gubernamental, mientras que los servicios empresariales dependen mayormente de la demanda interna del propio sector, así como de la actividad industrial, comercial y de transporte. En otras palabras, los sectores más dinamizadores del empleo son proveedores de otras ramas y del consumo final. A su vez, algunos sectores como el software o la biotecnología han sido ponderados por el gobierno como centrales, pero son incapaces de generar empleo en el volumen necesario (al menos en el corto plazo). Por ende, la capacidad de absorber empleo del resto de la economía haciendo crecer el sector servicios estará fuertemente limitada por los siguientes factores: i) el incremento de partidas presupuestarias a la expansión de servicios de salud y educación, que bajo el presente contexto de restricción fiscal parece poco probable; ii) el ingreso excedente de los sectores medios, el cual, como se desprende de lo expuesto más arriba, estará acotado por el incremento del peso relativo de los alimentos y los servicios de energía y transporte en el presupuesto de los hogares; y iii) la marcha de la pequeña industria y los comercios, que son precisamente los más perjudicados en un modelo de contracción del consumo interno.

Otro sector de importancia para el gobierno es el automotriz, para el cual se espera que prospere el acuerdo sectorial firmado entre terminales y gremios, y crezca la producción un 70% hacia 2023. Sin embargo, el “plan” no contiene mayores precisiones que la propia ambición de alcanzar la meta de producción. Si efectivamente se amplificase la producción pero su destino fuera casi exclusivamente el mercado interno (teniendo en cuenta el contexto brasileño) y considerando que es un sector estructuralmente deficitario, habría que ver si se impone este objetivo o si termina subordinándose a las metas de comercio exterior. Mientras tanto, las noticias más recientes revelan un proceso de otorgamiento generalizado de suspensiones y

licencias prolongadas, por lo cual, aún si se consolida como sector dinámico, difícilmente permita absorber el excedente de mano de obra de las otras ramas.

Pero quizás el sector estrella del gobierno en todos los órdenes sea la construcción. Este sector permite articular el proyecto de largo plazo del gobierno (vinculado a lo que denominamos “shock exportador”) dado que mejora en las condiciones de competitividad y logística de la economía, con las necesidades políticas de corto plazo en materia de empleo contención de las demandas sociales en un año electoral. En efecto, sólo la construcción representa un 6,5% de todo el empleo privado registrado y un 3,5% del PBI. Sin embargo, de acuerdo a estimaciones del propio sector, se espera que la construcción crezca un 10% en 2017, lo cual implicaría que no retorne a los niveles de 2015 ni tampoco se recuperen todos los puestos de trabajo perdidos (redondeando un neto negativo de 20.000 empleos). Así y todo, la obra pública puede ser una de las variables clave en la capacidad del gobierno de reactivar la economía en el corto plazo, rol similar al que le tocó jugar en los '90.

Omisiones no forzadas

A las dudas que genera la política productiva del gobierno se suman otros aspectos de la macroeconomía que van en detrimento de la reactivación de la economía y, particularmente, del empleo. Fundamentalmente, nos referimos a las consecuencias de caída del salario real mencionada más arriba, sumado al incremento del peso de las importaciones de bienes de consumo en la oferta agregada (pasó del 17% en 2015 a 21% en 2016). Combinadas, representan una mayor “filtración” de demanda del circuito económico. Por ende, al reducir potencialmente la propensión marginal a consumir de la economía e incrementar el coeficiente de importaciones, por cada peso que aportaba el Estado a la

economía en 2015, ahora debería (si buscara priorizar el empleo y no las cuentas fiscales) aportar más en términos reales.

El segundo frente macroeconómico preocupante, quizás el más importante de todos, es la dinámica que adopte el balance comercial externo que resulte de la “transformación productiva”. Acaso no haya otra variable más relevante para evaluar el riesgo de una crisis externa que el balance comercial, dada su centralidad en la capacidad de satisfacer genuinamente la necesidad financiera de dólares, que en la Argentina es elevada por el repago de intereses de deuda, la remisión de utilidades, la “preferencia” de los argentinos del dólar como reserva de valor y por la dependencia estructural de insumos importados para todos los sectores económicos. Estos montos son mayormente inelástico a las devaluaciones y, en ausencia del control de cambios, sólo puede financiarse con deuda o con un abultado superávit comercial.

La política económica aplicada hasta diciembre de 2015 era un sistema con fuertes controles (tanto del mercado interno como externo), fundamentalmente apalancado por diversos mecanismos que buscaban aplazar en el corto plazo el estrangulamiento externo al crecimiento, ponderando como “variables objetivo” el empleo, el salario y la distribución del ingreso, a costa de crecientes desequilibrios macroeconómicos. En ese contexto, aún si la inversión no contaba con estímulos suficientes, la capacidad existente se encontraba mayormente ocupada. En cambio la política económica actual enfoca sus prioridades a resolver en el largo plazo la brecha de competitividad sectorial con respecto a la media mundial, pero pretende hacerlo en el corto plazo a costa del empleo, el salario e induciendo una distribución regresiva del ingreso. Pero una eventual recuperación de la demanda vía “derrame del comercio exterior”, con un entramado productivo más flaco, tendrá una tracción más débil sobre otros sectores de la economía a través de los consumos intermedios.

La cuestión comercial

Podemos empezar diciendo que hay cuatro complejos productivos, o “cadenas de valor”, que explican virtualmente la totalidad del déficit comercial del país, a saber: i) el automotriz, ii) el hidrocarburífero, iii) el químico-petroquímico-plástico, iv) maquinarias y materiales eléctricos. El primero está mayormente protegido por los regímenes de promoción que lo han beneficiado históricamente, pero nada parece sugerir que se incrementen los porcentajes de integración local, aún si se cumplen los planes oficiales de incentivo a la producción de vehículos. El segundo y el tercero se encuentran íntimamente relacionados y su futuro estará determinado por el desarrollo de Vaca Muerta y la atracción de considerables inversiones externas. En efecto, la capacidad de producir hidrocarburos localmente no sólo permitirá reducir el déficit comercial de ese rubro, sino también expandir la producción petroquímica básica e intermedia, que es fuertemente deficitaria y el principal cuello de botella de competitividad para la producción de una multiplicidad de otros bienes, en particular agroquímicos, plásticos y textiles sintéticos. La apertura comercial en los eslabones finales de esta cadena, de avanzar, impactará destruyendo pequeñas empresas intensivas en empleo, con un resultado comercial incierto (dependiendo de si las reducciones de costo de las importaciones son sobrecompensadas por su mayor volúmen y si parte de la producción resultante logra exportarse gracias a la reducción del costo de los insumos). La competencia externa tiene pocas probabilidades de mejorar la calidad o eficiencia local en estos rubros, ya que su capacidad competitiva depende mayormente del acceso a insumos primarios derivados del petróleo a precios económicos. En este contexto global de desplome del precio del crudo por la revolución del shale en EEUU, las posibilidades locales de resistir el embate importador son mínimas. El último rubro, de maquinarias y equipos eléctricos es altamente heterogéneo, pero podemos decir

que se encuentra en buena parte conformado por cadenas de valor globales, donde juegan fuerte firmas líderes en marca y tecnología, y donde la posibilidad de integrarse a las mismas está determinada por el otorgamiento de fuertes incentivos fiscales y, sobre todo, costos laborales supra-competitivos. Que Argentina logre tal tipo de integración resulta poco deseable, sobre todo si debe competir con países asiáticos en términos salariales. Mientras tanto, el desarme de regímenes de promoción como el de Tierra del Fuego puede incrementar el déficit comercial sólo en pequeña medida ya que el porcentaje de integración de partida era mínimo.

En conclusión, los márgenes de maniobra del gobierno para expandir el resultado comercial resultan muy acotados mientras no se replantee el rol de la industria automotriz y las inversiones a Vaca Muerta no terminen de madurar, lo cual puede llevar una década. Por el contrario, el proceso de apertura tenderá a agravar ese déficit en tanto destruya industrias de baja escala poco competitivas internacionalmente, pero cuyo reemplazo por sustitutos importados tiene reducidas externalidades sobre el resto de la estructura productiva (como el caso de los plásticos y los textiles). En efecto, las proyecciones de la Ley de Presupuesto 2017 prevén un déficit comercial creciente a 2019.

En este marco de política, las mejores probabilidades de expansión comercial estarán dadas por el incremento de las exportaciones, en particular del sector agroalimentario, doblemente virtuoso por las consabidas ventajas competitivas y por ser un fuerte dinamizador del empleo en el eslabón de producción de alimentos. No obstante, el plan de agregación de valor para el sector brilla por su ausencia. Asimismo, las mejoras en la infraestructura de transporte, si bien pueden incrementar la rentabilidad de los productores marginales, no imponen al sector una dinámica de diversificación horizontal específica.

Así y todo, un escenario posible es que la “transformación productiva” inducida por el gobierno sea exitosa en destruir sectores productivos que hoy son intensos consumidores de divisas en bienes de capital e insumos intermedios. Si ese proceso no se ve más que compensando por el incremento de importaciones en bienes de consumo final (como ocurrió durante la década del '90), es posible (aunque improbable) que las reformas económicas de Cambiemos alcancen el objetivo de poner a la economía en un sendero de estabilidad macroeconómica externa con una cúpula exportadora dinámica, pero a costa de un porcentaje muy elevado de la población en situación de subempleo o con empleos muy poco calificados, en condiciones de subsistencia, escaso acceso a bienes de consumo y una mayor debilidad de la industria local orientada al mercado interno. Semejante transformación ya fue implementada por países periféricos como México o el sudeste de Asia cuyos resultados en términos sociales están a la vista: en Argentina implicaría vencer la histórica resistencia que los sectores populares han ejercido sobre las políticas de ajuste.

Una película conocida

La ausencia de un plan de desarrollo económico es un problema de corto plazo para Cambiemos que deposita toda su confianza en “las fuerzas del mercado” y la competencia. La incapacidad de financiar genuinamente el déficit de balance de pagos conducirá a una explosión del endeudamiento, difícil de sostener hasta las elecciones de 2019, a menos que el gobierno esté dispuesto a endeudarse a elevadísimas tasas “de default”. Si se atreviera a hacerlo sin lograr una “devaluación real interna”, correría el riesgo de una crisis de deuda en el transcurso del eventual segundo mandato. Por este motivo, el equipo económico busca una contracción del mercado interno considerable en el corto plazo. El vehículo de tal contracción será la reforma fiscal,

aún si se presenta públicamente como un plan para reducir la inflación y mejorar la competitividad. En el centro de la misma el gobierno intentará colocar el incremento de las cargas sobre el consumo y crecientes aumentos de tarifas (aunque no se puede descartar del todo la intención de desindexar asignaciones familiares y prestaciones previsionales). Éste es el verdadero "Plan A". Si el gobierno ganase las elecciones de medio término y pretendiese avanzar con estas reformas, la única incógnita residiría en si la sociedad en general, y los sectores populares en particular resistirán exitosamente un ajuste de tal naturaleza o si el gobierno logra un nuevo "equilibrio social" en torno a peores condiciones de vida.

A modo de conclusión, podemos decir que el gobierno repite la vieja receta de impulsar el crecimiento mediante una recomposición de la rentabilidad empresaria, haciendo caso omiso de las especificidades de la estructura productiva argentina y sus implicancias sobre el sector externo. Mejorar la competitividad local a costa de reducir el "costo" salarial no modifica en lo absoluto el perfil de inserción internacional del país, especialmente mientras no se implementen políticas sectoriales planificadas con miras a la sustentabilidad externa e interna, en términos de empleo e ingresos. Si bien la contracción de consumo puede generar cierto equilibrio externo coyuntural a costa de un menor salario real y mayor endeudamiento, el mismo termina generando las condiciones para -en el largo plazo- una nueva crisis.