



asociación de economía para
el desarrollo de la argentina

**“Lineamientos para un cambio estructural de la
economía argentina. Desafíos del bicentenario”**

20 y 21 de septiembre 2010

Trabajo: “Vigencia y relevancia de los conceptos de estructura productiva desequilibrada y enfermedad holandesa para la elaboración de políticas públicas en la Argentina actual”

Autor: Leonardo Grottola

leonardogrottola@gmail.com

Instituto de Investigaciones Gino Germani UBA / Conicet

Estructura productiva desequilibrada y “enfermedad holandesa”: conceptos y contexto de formulación

A comienzos de la década del setenta, Diamand (1972) introdujo el concepto de “estructura productiva desequilibrada” para analizar la realidad económica de países exportadores primarios en proceso de industrialización como la Argentina. Dicho concepto alude a la presencia de dos sectores de diferente productividad, el primario (agropecuario, en el caso argentino), que opera a precios internacionales y el industrial, que enfrenta costos y por ende determina sus precios a un nivel mayor al internacional. En el marco de dicha estructura, el sector industrial demandaba para su crecimiento divisas que no generaba por sus dificultades para exportar. La provisión de divisas quedaba, por ende, a cargo de un sector agropecuario con indudable capacidad para colocar su producción en el exterior pero a la vez restringido en la magnitud de su aporte teniendo en cuenta límites tanto para incrementar su producción como para experimentar una mayor demanda internacional¹. En este contexto, la restricción externa (crisis de balanza de pagos) surgía como el principal condicionante del proceso de crecimiento económico (Diamand 1972: 25 y 26).

En consonancia con el enfoque de “devaluación contractiva” (Díaz Alejandro 1963, Braun y Joy 1968 y Krugman y Taylor 1978), Diamand puntualiza que ésta tiene efectos diferentes en países con estructura económica desequilibrada en relación a lo que ocurre en los ya industrializados. En países como la Argentina, con precios industriales ubicados muy por encima del nivel internacional, la devaluación no es suficiente para estimular las exportaciones industriales. Adicionalmente, habida cuenta de su menor capacidad sustitutiva, el traslado a precios resultante de la devaluación es mayor. Por último, la exportación de “bienes salarios” (O’Donnell 1977) trae aparejada inflación de alimentos. Esto configura un escenario que Diamand denomina de “inflación cambiaria”, que lleva a la caída del salario real y deriva finalmente en el ajuste recesivo del desequilibrio de balance de pagos (Diamand 1972: 28 – 30).

El desequilibrio estructural entre los dos sectores (agrario e industrial) se debe al diferencial de productividad entre ellos. Los elevados precios internacionales de la industria se explican por su menor productividad relativa respecto de un sector agropecuario que en nuestro país goza de enormes ventajas por factores naturales y fija el tipo de cambio. Así, un tipo de cambio fijado de acuerdo a la productividad del sector aventajado resulta inconveniente para el de menor productividad (industrial). Por ende, el desarrollo industrial requiere un esquema de tipo de cambio real efectivo múltiple que contemple los diferenciales de productividad entre los sectores. Una de las diversas alternativas disponibles para la conformación de este esquema es la conservación de un tipo de cambio subvaluado respecto del “de equilibrio” acompañada por la fijación de derechos de exportación sobre la producción agropecuaria (Diamand 1972: 33 – 34 y 38 – 43).

¹ Al momento de evaluar la vigencia de este enfoque, deberá tenerse en cuenta el cambio en las condiciones operadas tanto en lo que respecta a la productividad del agro, a partir de la introducción de paquetes tecnológicos asociados a cultivos transgénicos, como en el caso de la soja, como en lo referido a la creciente demanda mundial, nuevamente con ese cultivo como protagonista, como consecuencia de la incorporación como compradores de países asiáticos de crecimiento acelerado, con China como exponente paradigmático.

Poco después de conocerse los aportes de Diamand sobre la problemática de la “estructura productiva desequilibrada” en la economía argentina, surgieron a nivel internacional los conceptos de “enfermedad holandesa” (Corden y Neary 1982 y Corden 1984) y (con, a menudo, una significación más amplia) “maldición de los recursos” (Sachs y Warner 1999 y 2001), que aluden a situaciones emparentadas con la estudiada por el economista argentino.

En efecto, la “enfermedad holandesa” remite a las dificultades experimentadas por la industria manufacturera en los Países Bajos, producto del proceso de apreciación cambiaria que tuvo lugar con posterioridad al descubrimiento y explotación de yacimientos hidrocarbúricos en aguas del Mar del Norte pertenecientes a dicho país, en la década del '60 (Corden 1984: 359).

Según Corden y Neary, se está en presencia de la “enfermedad holandesa” cuando coexisten entre la producción transable dos subsectores, uno próspero y el otro decadente. El sector pujante suele estar vinculado a actividades extractivas (petróleo, gas natural, minerales), aunque los autores aclaran que el modelo que proponen es aplicable a otro tipo de explotación económica. La industria manufacturera siempre resulta el sector perjudicado. El modelo está compuesto por tres sectores, dos transables (“energía” y “manufacturas”) y uno no transable (“servicios”). Si bien se supone que el *boom* en el sector energético se debe a incrementos de productividad debidos a mejoras tecnológicas, se reconocen otras fuentes para su prosperidad, como un incremento de su precio internacional (Corden y Neary 1982: 825 – 826 y 839 – 841).

Las conclusiones principales del análisis revelan que la pujanza del sector beneficiado por incrementos de productividad o mejoras en sus precios (a través de sus consecuencias para la asignación de recursos, la distribución funcional del ingreso y el tipo de cambio real) genera una tendencia a la desindustrialización. Como producto del “efecto riqueza” derivado de la prosperidad sectorial, crece el consumo de “servicios”, esto a su vez se traduce en un aumento de los precios del sector no transable (con respecto al transable), es decir, una apreciación real que desfavorece a la producción manufacturera (Corden y Neary 1982: 841).

Sachs y Warner (1999 y 2001) abundaron más recientemente sobre la cuestión recurriendo en su caso al concepto de “maldición de los recursos”. Dicha expresión es utilizada en ocasiones como sinónimo de “enfermedad holandesa” (tal es el caso de los autores aludidos), mientras que en otras oportunidades refiere más bien a relaciones entre la abundancia de recursos naturales y determinadas características del régimen político, como el autoritarismo y la corrupción.

Ambos autores parten de un trabajo empírico previo, donde verificaran la relación inversa entre abundancia de recursos naturales y crecimiento económico, poniendo a prueba su robustez mediante análisis de regresión (Sachs y Warner 1995). Luego, reiteran ejercicios que incluyen numerosas variables de control y que confirman esa relación. Se proponen a su vez complementar este hallazgo con el análisis del impacto de *booms* de recursos naturales (ya sea por su descubrimiento o incremento de su cotización internacional) en las tasas de crecimiento de largo plazo ¿Puede un *boom* de esas características actuar como un “gran impulso” (Rosenstein – Rodan) para el desarrollo? La evidencia sugiere una respuesta negativa. No sólo tales episodios no parecen actuar como catalizadores del desarrollo sino que incluso pueden conducir a un

crecimiento más lento (Sachs y Warner 1999: 43 – 47). En el trabajo se examinan las diferentes situaciones de prosperidad en el sector de recursos naturales en las principales economías latinoamericanas durante el período 1960 – 1994, encontrándose que no hay un efecto claro de aceleración de la tasa de crecimiento con posterioridad al *boom*. De hecho, en varios casos las consecuencias son neutras o negativas (Sachs y Warner 1999: 50 – 52).

Una posible explicación para la paradójica problemática derivada de la abundancia de recursos naturales se basa nuevamente en el argumento de la “enfermedad holandesa”. Tanto la abundancia de recursos naturales como los episodios de repentina prosperidad derivados de incrementos de productividad o precios detraen recursos de sectores económicos con externalidades positivas para el crecimiento, como podría ser la industria manufacturera con viabilidad exportadora. En efecto, los autores encuentran que, en países con abundancia de recursos naturales, tiende a haber sectores de servicios más extendidos (con su contraparte de sectores industriales más pequeños) y menor crecimiento de las exportaciones industriales (Sachs y Warner 1999: 48 – 49).

En un trabajo posterior, Sachs y Warner (2001) presentan evidencia adicional que les permite señalar que existen fuertes indicios de la “maldición de los recursos”, incluso controlando los cambios de tendencia en la cotización de las *commodities* (es decir, aunque no exista la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio de los exportadores primarios que sustentara la argumentación de Prebisch). Además, encuentran que la correlación negativa entre abundancia de recursos y crecimiento subsiste al control de la incidencia de variables geográficas y climáticas (Sachs y Warner 2001: 827 - 832).

Constatada la “maldición”, los autores intentan poner a prueba la explicación tradicional de la “enfermedad holandesa”, que supone una lógica de *crowding out* sobre una actividad impulsora del crecimiento económico, como sería la industria manufacturera. El sector de recursos naturales desplazaría al industrial en virtud del proceso de apreciación cambiaria. Recurriendo al análisis de regresión, los autores establecen, por un lado que, en efecto, existe una correlación positiva entre abundancia de recursos naturales y sobrevaluación cambiaria y, por el otro que, históricamente, la menor competitividad por sobrevaluación cambiaria ha obstaculizado el crecimiento de las exportaciones industriales (Sachs y Warner 2001: 833 – 836).

El “neo – desarrollismo”: antecedentes y características

En un intento de aportar a la construcción de una estrategia de desarrollo para los países de “ingresos medios” de América Latina que represente una alternativa a la “ortodoxia convencional” predominante a partir de los ’80 y que resulte capaz de condensar la oposición a dicha hegemonía en el campo de la formulación de la política económica, recientemente ha surgido una corriente impulsada fundamentalmente por el intelectual brasileño Luiz Carlos Bresser Pereira (2009), el “neo-desarrollismo”.

El “nuevo desarrollismo” procura establecer qué aspectos pueden ser recuperados tanto de la experiencia desarrollista de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como de la expresión teórica que le diera sustento, el clásico desarrollismo estructuralista, y cuáles deben ser modificados e incorporados para dar con una estrategia de desarrollo exitosa. No reniega de la ISI pero lo considera una etapa ya

superada por los países de “ingresos medios”, que ya completaron su “revolución capitalista” por lo que cuentan con un empresariado capaz de invertir y una base industrial con potencialidad para competir en el mercado mundial. El desarrollismo estructuralista o “viejo desarrollismo” según la denominación de Bresser Pereira (caracterizado por la protección de la “industria infantil”, la promoción desde el Estado de ahorros forzosos y la inversión estatal en infraestructura e industrias de riesgo y altos requerimientos de capital) predominó hasta los ‘70, cuando su crisis era ya visible. No obstante, la estrategia desarrollista requería una redefinición en vez de su reemplazo por la “ortodoxia convencional” (Bresser Pereira 2009: 2 y 6).

Además de una serie de acontecimientos políticos y económicos que contribuyeron a su caída (avance de actores políticos comprometidos con un programa de liberalización económica como, por ejemplo, los gobiernos de Reagan y Thatcher en el mundo desarrollado y el Chile de Pinochet en la periferia; la “crisis de la deuda” y, finalmente, el colapso del “socialismo realmente existente”), el “viejo desarrollismo” entró en crisis en virtud de sus propias contradicciones. Según Bresser Pereira, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones se agotó por no habérsela reformulado a tiempo, es decir, una vez completada con éxito la primera etapa de industrialización. Habiéndose alcanzado cierto desarrollo industrial, es preciso dotar a la industria de orientación exportadora y vocación de competencia en el mercado internacional (Bresser Pereira 2009: 8 y 19).

El “nuevo desarrollismo” no plantea la vuelta del proteccionismo sino la conformación de un sector industrial capaz de competir con éxito en los mercados internacionales. Este objetivo se vio obstaculizado por la demora en el pasaje, acorde con la experiencia asiática, de la industrialización sustitutiva a la de orientación exportadora, que contribuyó a legitimar la también contraproducente opción posterior por la apertura comercial indiscriminada.

Entre las principales influencias del “nuevo desarrollismo” se encuentran, en términos empíricos, las experiencias exitosas de desarrollo en el Este asiático y, en el plano teórico, el estructuralismo cepalino, los estudios sobre la “enfermedad holandesa” ya mencionados y recientes hallazgos de la literatura económica heterodoxa de los que daremos cuenta a continuación.

En efecto, en consonancia con hallazgos empíricos que advirtieran sobre una correlación positiva entre subvaluación cambiaria y crecimiento económico (Razin y Collins 1997 y Rodrik 2007), ha surgido recientemente una corriente económica que sostiene que un tipo de cambio real “competitivo y estable” constituye una herramienta fundamental para el crecimiento sostenido y, eventualmente, el desarrollo (Frenkel 2004 y Frenkel y Taylor 2005). El tipo de cambio real subvaluado no resulta una condición suficiente para el desarrollo pero bien puede considerárselo una condición necesaria para una reasignación de recursos tal que facilite el crecimiento. En cambio, la sobrevaluación cambiaria es, en sí misma, una traba.

Según Razin y Collins (1997), los desalinamientos cambiarios influyen en el crecimiento económico a través de la inversión (es decir, del proceso de acumulación de capital) y de la competitividad del sector transable. Los autores recurrieron a modelos de regresión a los efectos de explorar qué relaciones pueden detectarse efectivamente. Los resultados demostraron que las sobrevaluaciones cambiarias pronunciadas aparecen

asociadas a un crecimiento más lento, mientras que las subvaluaciones moderadas y altas (pero no muy altas) se relacionan con procesos de crecimiento más acelerado (Razin y Collins 1997: 3 y 18 - 19).

Un reciente trabajo de Rodrik (2007) se propuso profundizar el estudio de las implicancias económicas de la subvaluación del tipo de cambio real. En función de este objetivo, el autor analizó la evolución del tipo de cambio real y el crecimiento económico en siete países (China, India, Corea del Sur, Taiwán, Uganda, Tanzania y México) durante el período 1950 – 2004. Con la sola excepción de México, en todos los casos (que incluyen dos de las experiencias de crecimiento acelerado y sostenido más recientes y dos exponentes del “milagro del Este asiático”), es posible observar una correlación positiva entre subvaluación cambiaria y crecimiento. El carácter divergente de la experiencia mexicana parece explicarse en virtud de sus ciclos de crecimiento inducido mediante el ingreso de capitales externos, capaces de financiar auges del consumo, que suelen traducirse en la apreciación del tipo de cambio. El caso de México ilustró sobre la complejidad de la relación entre las variables involucradas y evidenció los límites del análisis efectuado hasta el momento. A los efectos de lograr un escrutinio más sistemático, que incluyera un gran número de observaciones provenientes de un amplio espectro de países durante un período de tiempo lo suficientemente prolongado, el autor recurrió a modelos de regresión. Los resultados del ejercicio mostraron que, controlando la intervención de variables que podrían influir en el crecimiento, existe tanto una correlación positiva entre subvaluación cambiaria y crecimiento económico como una correlación negativa entre sobrevaluación y crecimiento en el universo de los países en vías de desarrollo. Dado que no parece factible que se esté frente a un caso de “causación reversa” (según la teoría de Balassa – Samuelson, con el crecimiento, el tipo de cambio tendería a apreciarse en lugar de depreciarse), la subvaluación cambiaria emerge como una causa determinante del crecimiento económico (Rodrik 2007: 1 – 15 y 17).

Por lo tanto, actualmente la heterodoxia económica prefiere resaltar el carácter expansivo de la subvaluación cambiaria en los países en vías de desarrollo. La potencialidad de la subvaluación cambiaria se explica fundamentalmente porque el tipo de cambio real determina el precio relativo entre productos transables y no transables internacionalmente. En consecuencia, la subvaluación del tipo de cambio real implica una distorsión de los precios relativos a favor de los bienes comerciables, que favorece a las exportaciones y, simultáneamente, protege a la industria de la competencia externa. La adopción de un tipo de cambio subvaluado permite otorgar estos incentivos a un costo menor que el involucrado en el accionar de la burocracia estatal, que requeriría la implementación de un sistema de subsidios - aranceles y, por otra parte, no está sujeta a reproches legales fundados en las restricciones al empleo de estos instrumentos por parte de la legislación comercial internacional. Adicionalmente, la estrategia de tipo de cambio real “competitivo y estable” promueve un tipo de crecimiento asociado a un fuerte incremento del empleo. Dado que el tipo de cambio constituye el principal determinante del costo de la unidad de trabajo en moneda extranjera, la subvaluación sesga los precios relativos entre capital y trabajo a favor de la contratación de trabajadores. En consecuencia, tiene lugar un crecimiento de la producción trabajo – intensivo. Los autores aseveran que la distorsión de precios relativos favorable a los bienes comerciables que trae aparejada la depreciación incrementa la rentabilidad de su producción, encarece la adquisición de productos importados y abarata el costo del trabajo simultáneamente, lo que vuelve operativos los dos “canales de transmisión” que

explicarían la relación entre subvaluación y crecimiento. El de la reasignación de recursos para la promoción del ahorro, la inversión y el empleo, por un lado y, por el otro, el comercial, de estímulo exportador y sustitutivo (Razin y Collins 1997, Frenkel 2004, Frenkel y Taylor 2005 y Rodrik 2007).

Rodrik puntualiza que la razón por la cuál la subvaluación estimula el crecimiento es que ésta induce una expansión tal del sector transable, especialmente el industrial, que se traduce en un incremento de su participación en la producción total. Teniendo en cuenta que la producción industrial resulta especialmente desalentada en los países en vías de desarrollo, ya sea por la baja calidad institucional o por la presencia de “fallas de mercado”, requiere de incentivos capaces de contrarrestar las mayores dificultades. La subvaluación es tal vez la única política compensatoria factible y eficaz. Por lo tanto, aquellos países en vías de desarrollo que se valen de ella gozan de un crecimiento más acelerado (Rodrik 2008: 10 – 12 y 22 – 23).

Entonces, el “nuevo desarrollismo” se plantea como una estrategia superadora de la ISI, capaz de incorporar las enseñanzas de experiencias exitosas como la del Este asiático y recientes hallazgos de la literatura económica heterodoxa como la propuesta tendiente a la adopción de un régimen de tipo de cambio real “competitivo y estable”. En una muestra de esto último, no obstante su rechazo del proteccionismo tradicional, el neo – desarrollismo reconoce la centralidad de la administración del tipo de cambio como instrumento capaz de estimular el crecimiento económico con desarrollo industrial. En consecuencia, uno de los objetivos centrales de una política neo – desarrollista es la conservación de un “tipo de cambio competitivo”, es decir, relativamente subvaluado. (Bresser Pereira 2009: 18 – 20).

A los argumentos a favor de la administración cambiaria esgrimidos en la literatura referida, Bresser Pereira agrega uno de suma importancia, la necesidad de prevenir la “enfermedad holandesa”. El autor retoma la literatura sobre el tema, adoptando una definición similar a las aludidas previamente. El “mal holandés” consiste, según Bresser Pereira, en la sobrevaluación crónica del tipo de cambio, causada por la abundancia de recursos naturales baratos, cuya explotación es compatible con un tipo de cambio más apreciado que el que posibilitaría el desarrollo de otras producciones industriales. En consonancia con los trabajos empíricos anteriormente mencionados y basándose tanto en la experiencia de los países desarrollados en la posguerra (Alemania, Italia, Japón) como, más recientemente, en la de los del sudeste asiático, el autor plantea que conservar un tipo de cambio “competitivo”, capaz de estimular la inversión y las exportaciones, es fundamental para el desarrollo económico. Por ende, la “enfermedad holandesa” constituiría un obstáculo a sortear para viabilizar el proceso de desarrollo. En efecto, de acuerdo con el autor, el desempeño divergente de América Latina y el sudeste asiático se explica en buena medida por el éxito de los países de esta última región en la prevención de la apreciación cambiaria, facilitada por la escasez de recursos naturales de muchos de ellos, en contraposición al abandono de la política de administración del tipo de cambio, agravada por la abundancia de recursos naturales, en Latinoamérica (Bresser Pereira 2008: 47 – 49).

El concepto de “enfermedad holandesa” es redefinido. Bresser Pereira lo considera una “falla de mercado” porque la apreciación cambiaria generada por la abundancia de recursos naturales deviene en una “externalidad negativa” impuesta al resto de los sectores productivos. El autor introduce además otra fuente de apreciación cambiaria

ajena a los modelos de “enfermedad holandesa” y “estructura productiva desequilibrada”, surgidos con anterioridad a la vigencia plena del proceso de liberalización financiera de fines del siglo XX. Se trata de la que surge como producto de políticas orientadas a la atracción de flujos de capitales que conforman una estrategia de crecimiento económico financiado por ahorro externo². También a diferencia de los modelos previos de “enfermedad holandesa”, el propuesto por Bresser no explica la apreciación por un incremento de los precios de los bienes no comerciables sino directamente por la presión sobre el mercado cambiario. Así, el tipo de cambio de mercado queda determinado en un nivel compatible con la explotación rentable del *commodity* con “ventajas comparativas” y de una participación relevante en las exportaciones, pero insuficiente en términos de la rentabilidad de otras producciones (Bresser Pereira 2008: 50 – 54).

Teniendo en cuenta sus consecuencias negativas, se propone una serie de medidas tendientes a la neutralización de la “enfermedad holandesa”. En primer lugar, es necesaria la implementación de un régimen de tipo de cambio administrado, complementada y, parcialmente, posibilitada por la instauración de un impuesto a la venta y exportación de los bienes que inducen la apreciación cambiaria. La magnitud de la imposición sobre cada producto resultará proporcional a la diferencia entre el tipo de cambio que tiende a determinar y el necesario para viabilizar la producción industrial. Además, la tasa variará de acuerdo a las oscilaciones en la cotización internacional del *commodity* en cuestión. Lo recaudado de esta forma debería destinarse a la constitución de un fondo internacional de estabilización (Bresser Pereira 2008: 57 – 58).

La discusión sobre la necesidad de neutralizar la “enfermedad holandesa” remite a una disputa previa sobre las estrategias de crecimiento ¿Por qué no optar por la especialización en la explotación de recursos naturales con ventajas comparativas? Según Bresser Pereira, ello implicaría renunciar a la diversificación y la generación de mayor valor agregado que aportaría el florecimiento de actividades adicionales. Asimismo, si bien las *commodities* agrícolas (principal exportación de nuestro país) suelen estar asociadas al desarrollo de producción agroindustrial, de no ser neutralizada la tendencia a la apreciación cambiaria, ésta habrá de afectarla también (aunque en menor medida que a las actividades manufactureras no vinculadas al agro), incentivando la exportación de materias primas sin mayor agregación de valor. Además, aunque la producción adicional posibilitada por la neutralización de la “enfermedad holandesa” no superara en valor agregado a la explotación de recursos naturales, su aliento estaría justificado por la necesidad de promover el pleno empleo, que la especialización productiva no puede de ninguna manera garantizar (Bresser Pereira 2008: 66 – 67).

Apartándose otra vez del desarrollismo clásico, el “neo-desarrollismo” apunta a la conservación del equilibrio fiscal y, de ser posible, la obtención de un excedente que permita financiar las inversiones del Estado y evitar el endeudamiento. El superávit fiscal contribuye decisivamente al fortalecimiento de las capacidades del Estado (ya que

² El neo – desarrollismo se opone a lo que denomina estrategia de “crecimiento con ahorro externo”, caracterizada por la apertura de la cuenta capital y la atracción de flujos internacionales. Dicha estrategia es esencialmente inestable ya que sólo es capaz de promover episodios de crecimiento de corto plazo. La tendencia inherente a la apreciación cambiaria implícita en esta estrategia crea las propias condiciones para la desaparición del crecimiento. Además, el ahorro externo sustituye ahorro nacional por lo que no hay un verdadero incremento del ahorro. Por ende, la inversión debe tender a financiarse mediante ahorro nacional (Bresser Pereira 2009: 28 – 32).

éste cuenta así con recursos para desplegar su accionar) y a garantizar su autonomía política, dado que, de conservarse niveles de endeudamiento público moderados, no está sujeto a condiciones fijadas por sus acreedores. Además, si bien complementario del sector privado, el nuevo Estado desarrollista tiene un rol inversor, especialmente en infraestructura, que debe financiar con recursos propios (Bresser Pereira 2009: 23 y 29).

El auge económico argentino de 2003 – 2008: ¿Una experiencia neo – desarrollista?

Durante la bonanza económica argentina del período “entre crisis” de 2003 – 2008 se registró una notable correspondencia entre las políticas aplicadas en el país y la propuesta del “nuevo desarrollismo”. En efecto, el nuevo régimen cambiario que reemplazó a la Convertibilidad persiguió metas de tipo de cambio real “competitivo” (subvaluado) y estable mediante un esquema de intervención esterilizada en el mercado de cambios que tuvo como contrapartida la acumulación de reservas.

Las características del proceso de crecimiento que sobrevino con su instauración se correspondieron con las que definen a expansiones inducidas mediante subvaluación cambiaria deliberada. Éste se destacó por la promoción de la inversión y el empleo en la producción de transables a partir del incremento de la rentabilidad y el descenso de los costos laborales, el aumento de la participación del sector industrial en el producto y el protagonismo de sectores económicos y ramas industriales trabajo intensivas. Si bien el desempeño exportador no superó al registrado en el marco de la Convertibilidad, existen indicios de un impulso a la exportación de productos y servicios de uso intensivo de mano de obra y la evidencia de sustitución de importaciones.

Si cabe denominar a la experiencia de “entre crisis” como desarrollista, se trató de un “desarrollismo de economía abierta”. No hubo una vuelta a la industrialización por sustitución de importaciones alentada por el estructuralismo. Se reconoció la necesidad de una orientación exportadora y, aunque con excepciones³, se conservó la apertura comercial consagrada definitivamente en los noventa.

Asimismo, la política de administración cambiaria se vio complementada por la reinstauración de los derechos de exportación sobre la producción agropecuaria. Esta forma de imposición coincide, aunque de modo imperfecto⁴, con la propuesta de neutralización de la “enfermedad holandesa” de Bresser Pereira. En efecto, los derechos de exportación agropecuarios están dirigidos fundamentalmente sobre la actividad que se encontraría en condiciones de desencadenar la “maldición de los recursos” en el caso argentino, la exportación de soja y productos derivados de su procesamiento. Asimismo, su instauración permite contar con tipos de cambio diferenciales de acuerdo a la competitividad de la producción, en consonancia con la propuesta de Diamand.

Además de las políticas de administración cambiaria y neutralización de la “enfermedad holandesa”, el rumbo económico que prevaleciera durante 2003 – 2008 coincidió con el

³ Se destacan puntualmente las restricciones en mercados agropecuarios como, por ejemplo en el caso de la exportación de carne, y, más recientemente, en la importación de ciertos productos (textiles, calzado, neumáticos, productos metalúrgicos, etc.), mediante la ampliación de la vigencia de licencias automáticas y no automáticas, en respuesta a la crisis financiera internacional.

⁴ Los recursos no son destinados a la constitución de un fondo internacional sino que ingresan a las arcas del fisco, por lo que la neutralización es parcial. No obstante, de orientarse a alcanzar un superávit primario destinado a hacer frente a obligaciones en moneda extranjera, sí se estaría cumpliendo con el objetivo, además de avanzar en la reducción del endeudamiento.

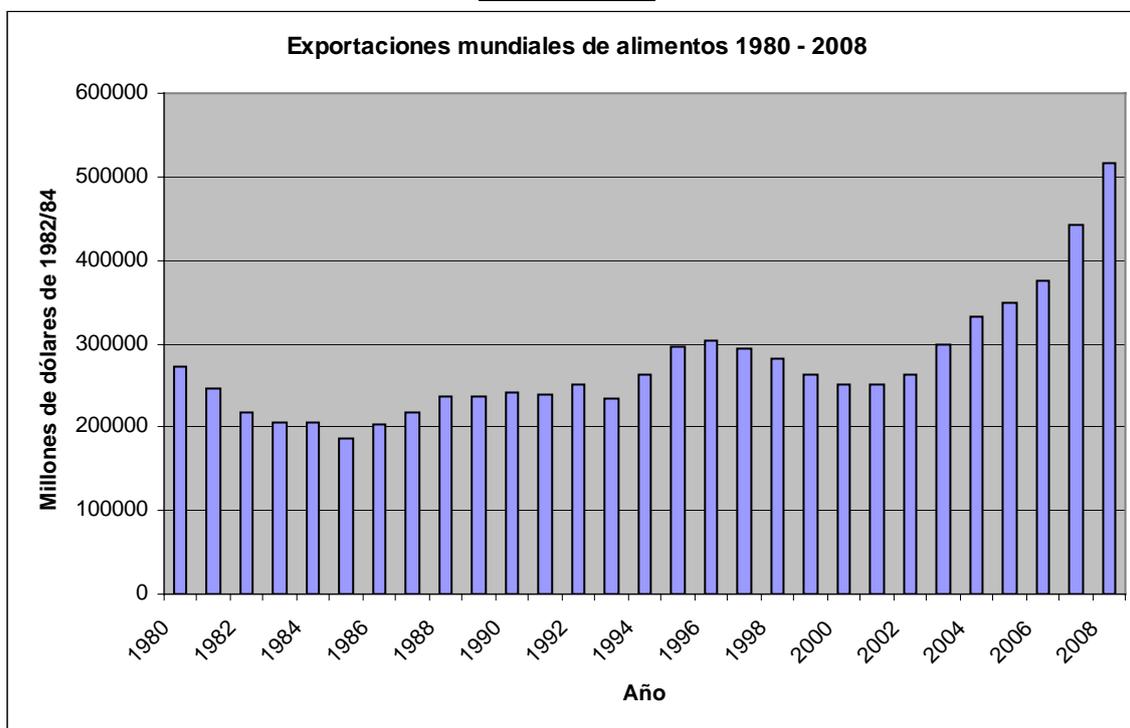
neo – desarrollismo en otra serie de objetivos y herramientas. En efecto, durante la etapa en consideración, se registró un escenario de superávit gemelo (fiscal y comercial) y el crecimiento de la inversión se financió enteramente mediante ahorro nacional. Además, el excedente fiscal permitió un fuerte incremento de la inversión pública.

Estructura productiva desequilibrada y “enfermedad holandesa”: una discusión sobre su vigencia y relevancia actual

La centralidad de un enfoque estrechamente emparentado con los modelos de “estructura productiva desequilibrada” y “enfermedad holandesa” para la estrategia neo – desarrollista de la Argentina del período “entre crisis” justifica la pregunta por su vigencia en términos de la elaboración de políticas públicas que planteamos en este trabajo, dadas las transformaciones ocurridas en la economía nacional e internacional desde su formulación primigenia en la década del setenta.

Entre los principales cambios, se destacan el crecimiento de la demanda de alimentos fogoneado por la incorporación al consumo de los países asiáticos de alto crecimiento, la mejora de los términos de intercambio de los países productores de alimentos en particular y materias primas en general, el incremento de la productividad agropecuaria a partir de la introducción de nuevas tecnologías, todos ellos fenómenos que han contribuido a relajar notablemente la “restricción externa”⁵ que tanto preocupaba a Diamand como desencadenante del ciclo recesivo del *stop – go* (Gráficos 1 al 5).

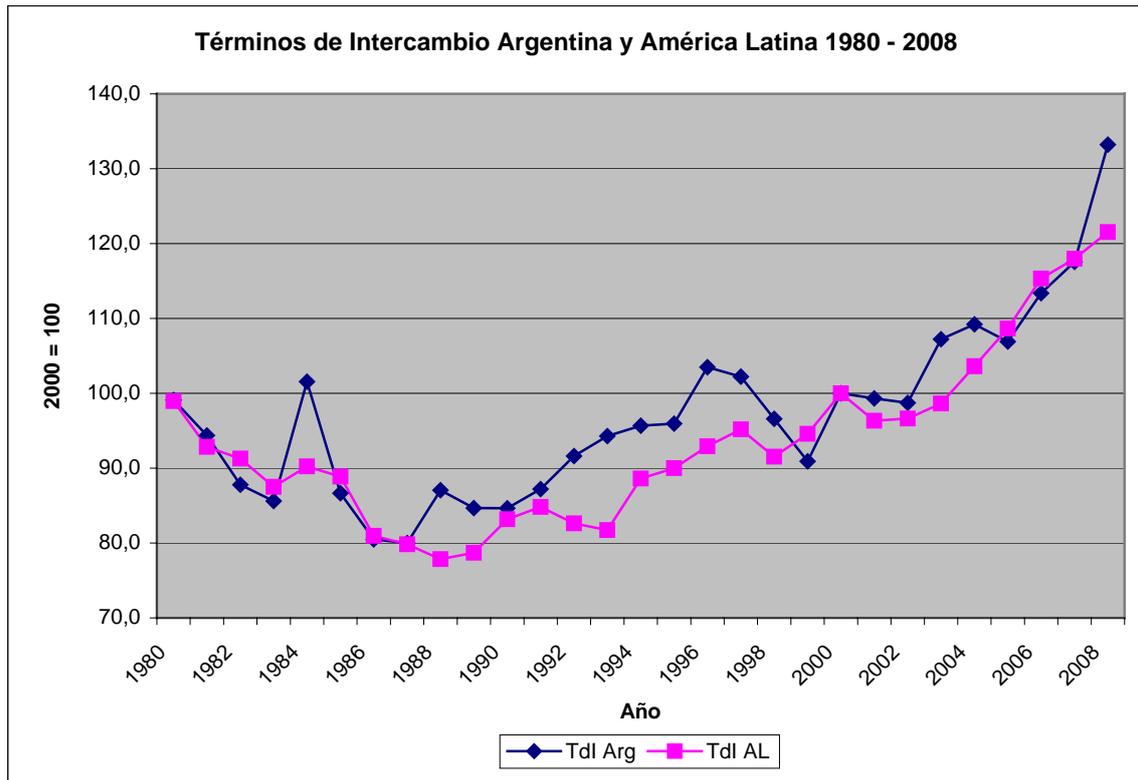
GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Bureau of Labor Statistics

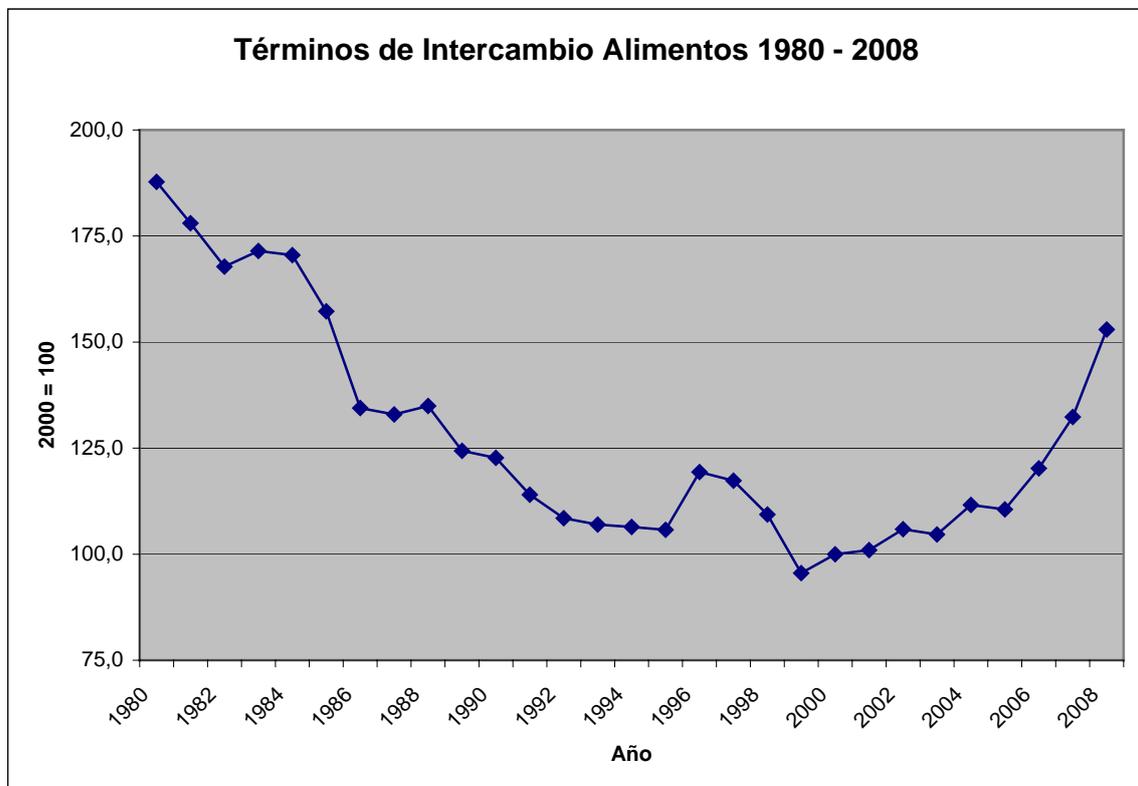
⁵ Junto con la política de subvaluación cambiaria deliberada.

GRÁFICO 2



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

GRÁFICO 3

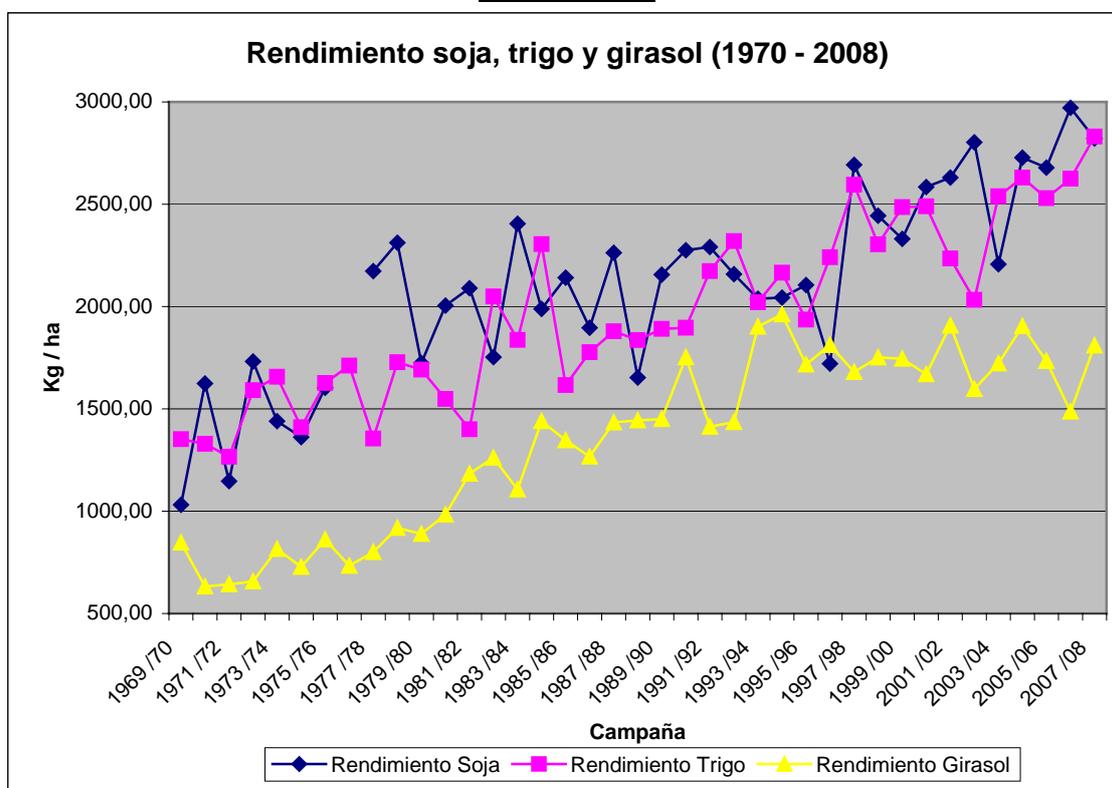


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM)

En primer lugar, observamos la evolución de las exportaciones mundiales de alimentos expresadas en dólares constantes como un indicador del comportamiento de la demanda de alimentos y detectamos que, efectivamente, ésta experimentó un crecimiento acelerado y continuo en la última década, fundamentalmente a partir de 2002 (2001 – 2008: 106 %). En cuanto a la evolución de los términos de intercambio, Argentina y América Latina han experimentado una mejora desde los tempranos noventa (en el caso argentino interrumpida durante el período de crisis internacionales de 1998 – 2001) que adquirió notable magnitud durante 2003 – 2008 (Argentina: 1991 – 1997, 21 %; 2002 – 2008, 35 %). En el caso específico de la producción de alimentos⁶, la situación es algo diferente. La mejora de sus términos de intercambio respecto de la producción manufacturera es un fenómeno propio de la última década. Mientras que en los últimos veinte años del siglo XX éstos experimentaron un deterioro prácticamente incesante, a partir de 2000 la tendencia se revirtió con una mejora del 53 % en 2000 – 2008 (Gráficos 1 al 3).

El comportamiento diferenciado de los términos de intercambio argentinos y latinoamericanos respecto de los de la producción de alimentos en la etapa previa al 2000 (caída más atenuada en los ochenta y mejora en los noventa), si bien puede deberse en parte a una diferente composición de las canastas de alimentos en los índices, y el carácter eminentemente reciente de la mejora de los términos de intercambio de los alimentos pueden ser interpretados como una primera advertencia respecto de ciertas vulnerabilidades en el renovado argumento a favor de la especialización productiva en alimentos.

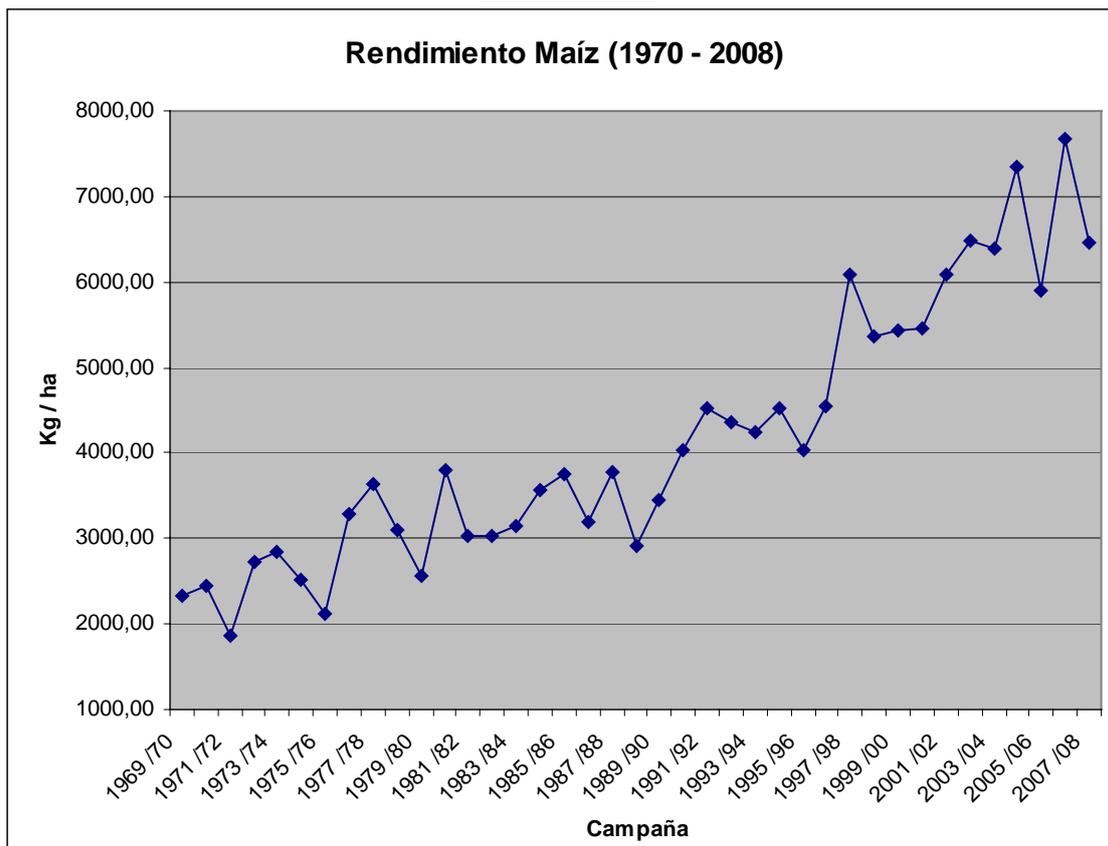
GRÁFICO 4



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

⁶ Los términos de intercambio de los alimentos fueron calculados deflactando el índice de precios de los alimentos del FMI por el índice de valor unitario de las manufacturas (BM).

GRÁFICO 5



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

A modo de reseña sobre el incremento de la productividad del agro a la que hicieramos referencia anteriormente, incluimos información sobre la evolución del rendimiento por hectárea de los cuatro principales cultivos de la agricultura argentina (soja, girasol, trigo y maíz) desde el inicio de la serie del Ministerio de Agricultura (1970) hasta 2008. En efecto, observamos un incremento de los rendimientos a lo largo de toda la serie que, con la excepción del girasol, se viera intensificado durante la última década. Esto es especialmente cierto para la soja y el maíz, cultivos donde actualmente predomina el uso de variedades transgénicas desde su introducción en la segunda mitad de los noventa (Gráficos 4 y 5).

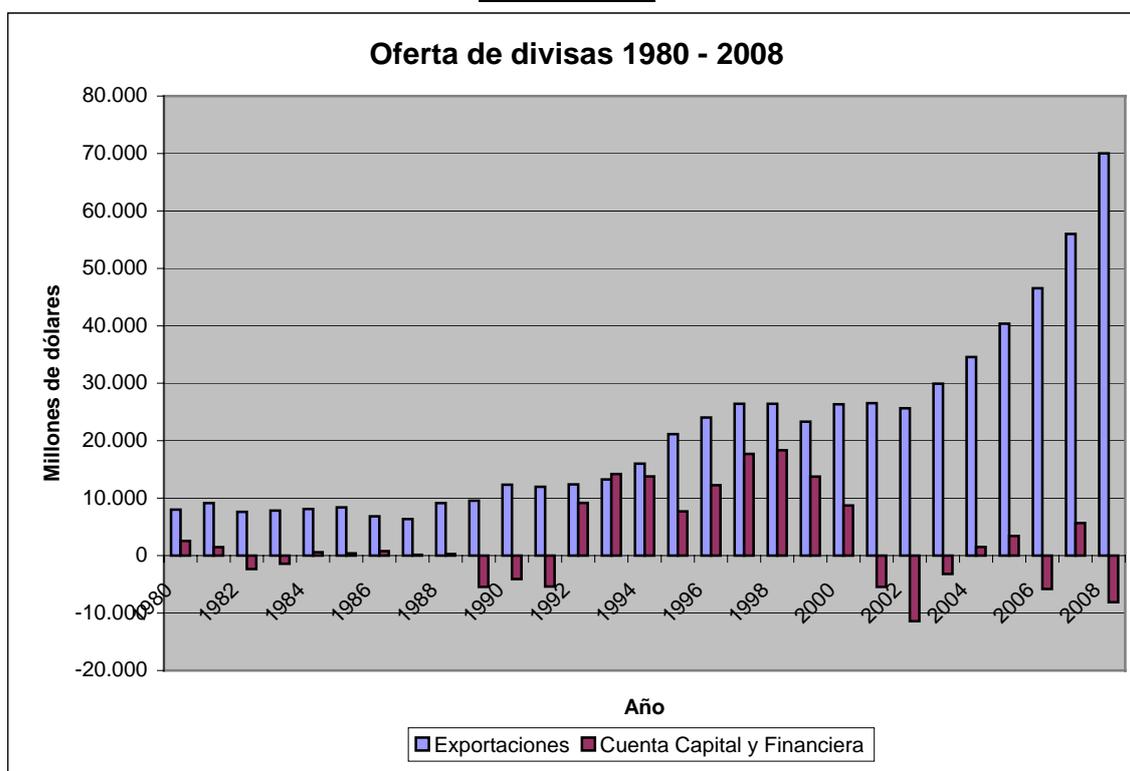
A los procesos de cambio antes mencionados, debe agregarse el de liberalización financiera, que trajo aparejado que el resultado de la cuenta capital del balance de pagos adquiera un importante protagonismo en la determinación del equilibrio en el mercado de cambios, antes centralmente dependiente del saldo en la balanza comercial.

Una vez señaladas estas modificaciones operadas en el transcurso de los últimos cuarenta años, puede afirmarse que, bien miradas, no sólo no invalidan el argumento de la “enfermedad holandesa” sino que, admitiendo ciertas variantes, pueden incluso reforzarlo.

En efecto, con modificaciones a su interior producto de la preponderancia de la agricultura y el protagonismo de la soja, el agro se revela como el sector que cuenta con un diferencial de productividad a su favor que le garantiza su rentabilidad aún en el contexto de apreciación cambiaria que contribuye a generar producto de la afluencia de

divisas inducida, tanto por los grandes volúmenes exportados, como por los altos precios que sus productos han registrado recientemente.

GRÁFICO 6



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Ferreres (2005) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Cuadro 1

**Participación del complejo sojero en el total de exportaciones argentinas (%)
1993 - 2008**

Año	Participación
1993	18,0
1994	16,8
1995	11,8
1996	14,4
1997	12,2
1998	14,6
1999	15,3
2000	14,8
2001	17,7
2002	19,6
2003	24,0
2004	22,2
2005	20,7
2006	19,2
2007	24,3
2008	23,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INDEC

Además, tal como se desprende de la observación del Gráfico 6, el canal comercial sigue siendo determinante en la oferta de divisas. En el contexto de apertura financiera de los noventa, la afluencia de capitales externos que financiara el déficit de cuenta corriente característico de la Convertibilidad adquirió gran protagonismo aunque sólo igualó o superó al aporte exportador en contadas ocasiones (1994 – 1995). En cambio, la etapa posterior a la crisis de 2001 se caracterizó por el superávit de cuenta corriente y el rol excluyente del canal comercial en la oferta de divisas.

La relevancia persistente del canal comercial, especialmente en el contexto poscrisis, y la creciente participación del “complejo sojero” en el total de exportaciones argentinas (22,4 % promedio en 2003 – 2008, Cuadro 1) confirman el papel decisivo de este sector en la determinación del equilibrio del mercado de cambios en la Argentina y la vigencia, al menos en este aspecto, del concepto de “enfermedad holandesa”.

Por otra parte, en lo que respecta estrictamente al proceso de liberalización financiera, la mayor complejidad de los factores determinantes del tipo de cambio de mercado a partir de la apertura de la cuenta capital, en modo alguno invalidan la necesidad de controlar los efectos negativos de la apreciación cambiaria. En todo caso, evidencian la necesidad de tener en cuenta esta variable y, eventualmente, introducir herramientas de regulación del flujo de capitales.

Reflexiones finales

A lo largo del trabajo se analizó el concepto de “estructura productiva desequilibrada” esbozado por Diamand a fin de caracterizar ciertas particularidades del funcionamiento económico de países exportadores primarios en vías de desarrollo como la Argentina y se lo vinculó con el de “enfermedad holandesa”, que alcanzara repercusión internacional luego de verse inspirado en la decadencia de la industria manufacturera en los Países Bajos, con posterioridad al descubrimiento de yacimientos de hidrocarburos en ese país en la década del '60. Se observó como, pese a haber surgido en circunstancias diversas, ambas nociones gozan de notables similitudes.

A su vez, se establecieron relaciones entre dichos conceptos y la propuesta neo-desarrollista recientemente bosquejada por Bresser Pereira, cuyo planteo supone retomar críticamente al estructuralismo clásico y promover un esquema de industrialización con orientación exportadora a partir de un conjunto de políticas públicas que tienen a la administración del tipo de cambio como herramienta fundamental.

En efecto, entre los argumentos que sostienen la propuesta de administración cambiaria en procura de un tipo de cambio real “competitivo” (subvaluado) como herramienta de desarrollo se encuentra justamente el de la necesidad de prevenir la “enfermedad holandesa”. La redefinición del concepto propuesta por Bresser Pereira lo asimila aún más al de “estructura productiva desequilibrada” dado que alude a una tendencia permanente a la apreciación cambiaria fruto de la abundancia de recursos naturales en vez de a un fenómeno más coyuntural ligado mejoras de productividad o precios. Es preciso hacer notar además que las medidas de neutralización de la “enfermedad holandesa” (combinación de administración cambiaria con impuestos a la exportación de bienes que alientan la apreciación) coinciden en gran medida con las propuestas formuladas en su momento por Diamand.

Una vez completada la discusión teórica, se buscó contrastar la correspondencia entre la propuesta neo-desarrollista y la orientación de política económica prevaleciente durante el auge argentino de 2003 – 2008, encontrándose numerosos puntos de convergencia. En primer lugar se destacó la implementación de un régimen cambiario de flotación administrada de subvaluación deliberada que se viera complementado por la reinstauración de los derechos de exportación sobre la producción agropecuaria. Además de las políticas de administración cambiaria y neutralización de la “enfermedad holandesa”, el rumbo económico que prevaleciera durante 2003 – 2008 coincidió con el neo – desarrollismo en otra serie de objetivos y herramientas. En efecto, durante la etapa en consideración, se registró un escenario de superávit gemelo (fiscal y comercial) y el crecimiento de la inversión se financió enteramente mediante ahorro nacional. Además, el excedente fiscal permitió un fuerte incremento de la inversión pública.

Teniendo en cuenta que el enfoque prevaleciente para la formulación de políticas públicas en materia económica durante el auge argentino de 2003 – 2008 guardó una estrecha relación con conceptos tales como el de “estructura productiva desequilibrada” y “enfermedad holandesa”, surgidos en un contexto económico diferente al actual, decidimos abordar la discusión sobre la vigencia de dichos conceptos ante alegaciones en torno a su presunta obsolescencia, derivada de transformaciones económicas acaecidas con posterioridad a su formulación que, además, en muchos casos, avalan el resurgimiento de planteos favorables a la especialización productiva en alimentos (crecimiento de la demanda de alimentos, mejora de los términos de intercambio de los países productores de alimentos e incremento de la productividad agropecuaria a partir de la introducción de nuevas tecnologías, apertura de la cuenta capital).

El análisis de las implicancias de las modificaciones operadas en el transcurso de los últimos cuarenta años nos reveló que en modo alguno implican la pérdida de significación de la “enfermedad holandesa”. En efecto, el agro continúa contando con un diferencial de productividad a su favor que le garantiza rentabilidad en contextos de apreciación y el canal comercial sigue siendo determinante en la oferta de divisas, con una elevada y creciente participación del “complejo sojero” en las exportaciones argentinas (22,4 % promedio en 2003 – 2008). Este conjunto de elementos confirma la vigencia de la “enfermedad holandesa”. Adicionalmente, lo reciente de la mejora de los términos de intercambio de los alimentos invita a una mayor prudencia por parte de quienes renuevan su entusiasmo por la especialización productiva en alimentos.

Resta señalar como desafío y tarea pendiente para futuras investigaciones el estudio del aporte del sector agropecuario al empleo total y sus implicancias para la sustentabilidad socioeconómica de una economía orientada fundamentalmente a la producción y exportación de alimentos. Todo indagación de estas características enfrenta dificultades de índole teórica, metodológica y vinculadas a la disponibilidad de datos que intentaremos contribuir a resolver en próximos trabajos.

Por último, a modo de conclusión, entendemos que las políticas de administración cambiaria tendientes a la conservación de un tipo de cambio real subvaluado capaz de viabilizar el desarrollo industrial no pueden ser descartadas por obsoletas. En todo caso, es preciso continuar investigando si experiencias neo – desarrollistas como la intentada recientemente en nuestro país constituyen o no procesos orientados al crecimiento económico de largo plazo.

Referencias

- Braun, O. y L. Joy (1968). A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy. *The Economic Journal*, 78, 868-887.
- Bresser Pereira, L. (2008). The Dutch Disease and its Neutralization: A Ricardian Approach. *Brazilian Journal of Political Economy*, 28, 47 – 71.
- Bresser Pereira, L. (2009). The New Developmentalism and Conventional Orthodoxy. *Escola de Economia de Sao Paulo Textos para Discussao*, 193, 1 - 37.
Disponible en: <http://www.bresserpereira.org.br>
- Corden, W. M. & J. P. Neary (1982). Booming Sector and De – Industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, 92, 825 – 848.
- Corden, W. M. (1984). Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation. *Oxford Economic Papers*, New Series, 36, 359 – 380.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12, 25 – 47.
- Díaz Alejandro, C. (1963). A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect. *The Journal of Political Economy*, 71, 577-580.
- Frenkel, R. (2004). Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and México. Disponible en: <http://www.g24.org/fren0904.pdf>
- Frenkel, R. y L. Taylor (2005). Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment: Economic Development in a Garden of Forking Paths. Disponible en: website1.wider.unu.edu/conference/conference-2005-3/conference-2005-3-papers/Frenkel%20&%20Taylor.pdf
- Krugman, P. y L. Taylor (1978). Contractionary Effects of Devaluation. *Journal of International Economics*, 8, 445-456.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16, 523-554.
- Razin, O. y S. Collins (1997). Real Exchange Rate Misalignments and Growth. Disponible en: www.tau.ac.il/~razin/ofair.paper.PDF
- Rodrik, D. (2007). The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence. Disponible en : <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>
- Rodrik, D. (2008). The Real Exchange Rate and Economic Growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, Otoño 2008, 1-46. Disponible en: http://www.brookings.edu/economics/bpea/bpea_conferencepapers_fall2008.aspx
- Sachs, J. & A. Warner (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth. *NBER Working Paper Series*, Working Paper N° 5398, 1 – 47.

Sachs, J. & A. Warner (1999). The Big Push, Natural Resource Booms and Growth. *Journal of Development Economics*, 59, 43 – 76.

Sachs, J. & A. Warner (2001). The Curse of Natural Resources. *European Economic Review*, 45, 827 – 838.

Fuentes de datos

Banco Mundial (BM) <http://www.worldbank.org>

Bureau of Labor Statistics (BLS) <http://www.bls.gov>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) <http://www.cepal.org>

Ferreres, O. (2005). *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.

Fondo Monetario Internacional (FMI) <http://www.imf.org>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) www.indec.gov.ar

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación <http://www.minagri.gob.ar>

Organización Mundial del Comercio (OMC) <http://www.wto.org>