

## CAPÍTULO 10

### El tipo de cambio como instrumento de política

*Jorge Remes Lenicov<sup>1</sup>*

#### I.- Consideraciones generales sobre el instrumento cambiario: el tipo de cambio nominal

Los países desarrollados (PD) y los países en desarrollo (PED)<sup>2</sup> tienen diferencias estructurales importantes que dan lugar a diferentes objetivos de política. Los primeros buscan mantener sus ya elevados niveles de vida y se conforman con tasas de crecimiento del orden del 3% anual, mientras que los segundos requieren tasas de crecimiento superiores, de más del 5 ó 6% para mejorar sustancialmente el bienestar de sus habitantes. En consecuencia, siendo los objetivos distintos, también lo serán la estrategia utilizada y los instrumentos elegidos.

En ese sentido, muchos PED utilizan instrumentos que aplican o aplicaron hace tiempo los países que hoy se consideran desarrollados: aranceles más elevados, disponibilidad de créditos a tasas de interés subsidiadas, tipo de cambio competitivo y diferenciado, algunos subsidios específicos, desgravaciones impositivas, apoyo tecnológico, etc.; y lo hacen en un marco institucional adecuado, con su macroeconomía ordenada y abierta, mirando al mundo como una oportunidad e incrementando la inversión destinada a la educación y a la investigación en ciencia y tecnología.

De todos estos instrumentos, el tipo de cambio es muy significativo, por tratarse de un precio macroeconómico estratégico que influye sobre toda la eco-

---

1 Ex-Ministro de Economía de la Nación Argentina.

2 Se excluyen los denominados Países Menos Desarrollados cuyo ingreso es inferior a los 1.000 dólares per cápita y que, por lo tanto, requieren otro tipo de estrategia.

nomía: balance de pagos, expectativas de ganancias e inversiones, salarios, inflación, crecimiento y empleo. Muchos de los países hoy desarrollados lo utilizaron en algún momento de su historia reciente estableciéndolo en un nivel competitivo para ayudar a reconstruir y ampliar su estructura productiva, en particular la industria. Basta recordar el valor del marco alemán y el yen japonés después de la 2ª Guerra Mundial que se mantuvo fijo hasta 1971. Luego hicieron lo mismo Corea del Sur y Taiwán entre 1960 y 1984<sup>3</sup>.

En la actualidad, muchos PD inciden sobre el tipo de cambio a través de la tasa de interés establecida por el banco central (la muy alta monetización permite este mecanismo) y las operaciones con títulos públicos, también de manera directa, a través de la compra y venta de divisas. Lo ocurrido durante la crisis financiera desatada en 2008 es un claro ejemplo que llegó a su máxima expresión en el segundo semestre de 2010, cuando los bancos centrales actuaron directamente para evitar que la revaluación de sus monedas provocara la desaceleración de las exportaciones. Es lo que sucedió en Japón, Reino Unido, Suiza, Estados Unidos y Corea del Sur. Tampoco debe olvidarse que en 1985 se alcanzó un acuerdo entre las economías desarrolladas para coordinar sus políticas cambiarias y permitir la devaluación del dólar en relación al marco alemán y el yen japonés (Plaza Accord).

Por su parte, los PED también inciden sobre el tipo de cambio. Algunos actúan directamente como lo hace China desde hace 20 años y otros utilizan un sistema de flotación administrada mediante la intervención directa en el mercado de divisas y/o controles sobre el movimiento de los capitales financieros. Estas últimas medidas han sido aplicadas con frecuencia durante el segundo semestre de 2010 en países como Brasil, Tailandia, Malasia y Chile, que pusieron o aumentaron las restricciones a los ingresos de capitales financieros para evitar la volatilidad y la revaluación de sus monedas.

Si la tasa de interés es un instrumento de política por excelencia para los PD, el tipo de cambio lo es para los PED. Si los bancos centrales de los PD fijan distintas tasas de interés de referencia, según el plazo y la actividad, mediante la política de redescuentos, de efectivos mínimos, o de las operaciones con bonos públicos, ¿por qué no aceptar que los PED hagan lo mismo con el tipo de cambio? No hay ninguna autoridad monetaria internacional que establezca obligaciones sobre el sistema monetario y financiero de cada país, tampoco para establecer el tipo de cambio apropiado para cada economía.

La definición de la política cambiaria ha generado un sinnúmero de discusiones académicas y políticas. En los últimos 30 años, siguiendo los preceptos de la concepción preponderante, y en un contexto de libre movimiento de los capitales, se insistió en que el tipo de cambio tenía que ser único y se debía definir

---

3 Con el tiempo, en todos estos países, el tipo de cambio se fue revaluando debido al fuerte aumento de la productividad y a la muy baja inflación en comparación con los EE.UU. Por este motivo, pese a su revaluación, el tipo de cambio siguió siendo competitivo.

libremente en su mercado específico, independientemente del grado de desarrollo de la economía y sin tener en cuenta si ese nivel permitía o no el crecimiento, el uso pleno de los factores de producción y la sustentabilidad hacia el futuro. Muchos de los PED no aceptaron la propuesta y llevaron adelante una política cambiaria propia, con algún tipo de intervención para definir su nivel y regular el movimiento de capitales. Por el contrario, todos los que siguieron el recetario del Consenso de Washington terminaron en una crisis de balance de pagos y un altísimo endeudamiento público.

## II.- Qué hacen los países cuando quieren proteger un sector: el tipo de cambio efectivo

Todos los PD y PED han tenido y tienen sectores con productividades relativas diferentes. Por ello han creado mecanismos para la convivencia y el crecimiento lo más armónicos posible, tanto a nivel regional como a nivel social. Uno de ellos es el tipo de cambio efectivo que está dado por el tipo de cambio nominal y por los impuestos y los subsidios al comercio exterior.

Si bien no hay ningún organismo internacional que regule el tipo de cambio nominal, existe una autoridad para el comercio mundial: la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se encarga, entre otras cuestiones, de los aranceles y los subsidios. Luego de cada Ronda (la última fue la Ronda Uruguay en 1994) se establecen los nuevos valores máximos para los aranceles y para los subsidios a la producción y a las exportaciones. Todos los países tienen aranceles diferentes y muchos son los que han consolidado subsidios directos a las exportaciones y a algunas actividades internas, entre ellos, los EE.UU., la Unión Europea, Japón y Brasil. No es posible aumentar los aranceles ni los subsidios más allá de lo consolidado en la OMC. Como resultado de ello, todos los países tienen un tipo de cambio efectivo diferenciado, para las importaciones mediante los aranceles, y para las exportaciones mediante los subsidios y los impuestos (derechos o retenciones).

Los derechos a las exportaciones no están prohibidos y respetan lo establecido por el GATT/OMC en 1994<sup>4</sup>. Esto explica por qué son aplicados por algunos PD (Canadá, Noruega, Nueva Zelanda) y muchos PED (Indonesia, China, Rusia, India), básicamente para los productos agrícolas y pesqueros.

Hay quienes señalan que constituyen un subsidio implícito para aquellas actividades que no pagan derechos o que lo hacen a una tasa menor al de la materia prima utilizada. Lo mismo ocurre con los aranceles que, en general, todos los países diseñan según el valor agregado, cobrando tasas más altas cuanto más elaborado sea el producto (escalonamiento arancelario). Por ejemplo, los EE.UU.

---

4 OMC (2010).

aplican un arancel del 0% para la soja, 2,2% para la harina de soja y 19% para el aceite de soja. En la UE ocurre lo mismo: 0% para los porotos, 4,5% para la harina, 6,4% para el aceite en bruto y 9,6% para el aceite refinado. Los países que aplican derechos hacen lo inverso, son más altos cuanto más primario sea el producto, en consecuencia, se puede interpretar que las retenciones diferenciales son el espejo de los aranceles diferenciales.

También cabe preguntarse: ¿por qué se aceptan tipos de cambio múltiples para las importaciones y no se aceptan para las exportaciones? La teoría económica señala que bajo ciertos supuestos, el óptimo se alcanza con el libre comercio (sin ninguna traba, sea cuantitativa o impositiva) y con un tipo de cambio único y libre. Sin embargo, en la realidad muchos de esos supuestos exigidos no se observan: ningún país aplica una política de libre comercio pleno sin aranceles ni retenciones, ni deja de intervenir, directa o indirectamente, sobre el tipo de cambio. No se puede volver a errores pasados, como los de algunos funcionarios argentinos que promovían la apertura indiscriminada y decían que si otros tienen altos aranceles, peor para ellos... y si dan subsidios a las exportaciones, mejor aún porque podemos aprovechar y comprar más barato.

Se podría preguntar ¿Por qué proteger al menos competitivo? Existen innumerables respuestas: para generar internamente un mayor valor agregado, crear empleo, ocupar el espacio territorial, promover regiones, embellecer el paisaje, asegurar el autoabastecimiento alimenticio, evitar la escasez de divisas, o desarrollar sectores que serán de “punta” en el futuro. Esta actitud se corresponde con la experiencia histórica que muestra que para alcanzar dichos objetivos es necesaria la acción del Estado y que ningún país se desarrolló sólo con los productos primarios, aunque éstos sirvan como base para el despegue.

En los PD, como el agro tiene menos productividad relativa que la industria se lo subsidia, de diferentes maneras: mediante aranceles elevados y escalonados, aportes directos al productor, subsidios a las exportaciones, créditos favorables, inversión en infraestructura y apoyo tecnológico. Además, mantienen dicha política en el largo plazo: en los EE.UU. y en Japón a partir de los años treinta y en la UE a partir de los años cincuenta, cuando lanzaron la Política Agrícola Común. El apoyo de los PD a la agricultura, sin el cual no podría subsistir, es del orden del 1% del PIB: cerca de la mitad es financiado directamente por el Estado y el resto por los consumidores mediante altos aranceles de importación. El apoyo a la agricultura fue de 265 mil millones de dólares en 2008 (OCDE) y representó alrededor del 25% de los ingresos brutos del productor. Por su parte, los aranceles a la industria son muy bajos, pero no inexistentes.

En consecuencia, el mundo se mueve con tipos de cambio efectivos múltiples, tanto para las importaciones como para las exportaciones, que directa o indirectamente son regulados por la autoridad económica.

### III.- La maldición de los recursos naturales, la enfermedad holandesa y el concepto de la Estructura Productiva Desequilibrada

La literatura económica hace referencia a la “maldición de los recursos naturales” y a la “enfermedad holandesa”<sup>5</sup>. En el primer caso, informa que la mayoría de los países ricos en recursos naturales se destacan por su inestabilidad política y su bajo desarrollo. En estos países los intereses extranjeros y las familias dominantes acaparan el poder y las riquezas, obstaculizando el crecimiento de otros sectores; en general, sus actividades están relacionadas con el petróleo, las piedras preciosas y las materias primas, tanto minerales como vegetales, cuya producción está muy concentrada. Estos productos definen el nivel del tipo de cambio y se enfrentan con una alta volatilidad por las fuertes oscilaciones de sus precios. Pudo haber sido el caso de la Argentina durante la expansión de la frontera agrícola entre 1880 y 1910, pero no lo es en el presente, puesto que el agro está actualmente muy diversificado y la trama industrial es importante.

Por su parte, la “enfermedad holandesa”, nombre acuñado por la publicación *The Economist* en 1977, deriva del descubrimiento de gas en el Mar del Norte de los Países Bajos en 1970, que al provocar un fuerte crecimiento de las exportaciones, generaron la revaluación de su moneda y la destrucción de parte de su tejido industrial y agropecuario. Para reequilibrar la situación debieron implementar ciertos mecanismos de forma de no afectar al resto de la economía por la revaluación del tipo de cambio. Fue un hecho que apareció repentinamente y podría asimilarse al caso de cuando se registra un fuerte aumento de los precios internacionales o cuando hay una gran devaluación que beneficia desmedidamente a quienes exportan. En estos casos los gobiernos implementan distintas medidas, como las retenciones, con el propósito de alcanzar nuevamente el equilibrio, tal como ocurrió en varias oportunidades en la economía argentina.

El concepto de Estructura Productiva Desequilibrada desarrollado por Marcelo Diamand hace unos 40 años<sup>6</sup>, antes de la ocurrencia y conceptualización de la “enfermedad holandesa”, se refiere a algo más estratégico. Si bien pasaron varias décadas la idea continúa vigente, porque a pesar de que la estructura económica argentina ha cambiado mucho, siguen existiendo sectores con productividades relativas más bajas, que es necesario promover.

En definitiva, la cuestión de la “enfermedad holandesa” y el concepto de Diamand son dos temas que deberían tenerse en cuenta al definir la política cambiaria en los PED; uno es más bien de carácter coyuntural mientras que el otro es más estructural.

---

5 Karl (1997); Stiglitz (2006: Cap. 5); Sala-I-Martin y Subramanian (2003).

6 Diamand (1972, 1973 y 1978).

#### IV.- El aporte de Diamand para el entendimiento de la economía argentina

Uno de los aportes más significativos de Diamand fue la manera en que describió el funcionamiento de la economía argentina. Explicaba que la Argentina tenía una Estructura Productiva Desequilibrada porque contaba con un sector de alta productividad relativa, ya fuera por sus recursos naturales o por razones históricas, como en el caso del sector agropecuario, y de otro sector con baja productividad relativa como la industria<sup>7</sup>. Por la manera en que se definía la política económica en general y la cambiaria en particular, el comportamiento económico resultaba siendo cíclico, por lo que lo denominaba el “péndulo”<sup>8</sup>.

Durante la expansión de la economía las divisas obtenidas por el sector más competitivo no alcanzaban a financiar las importaciones requeridas por las manufacturas. La solución a la que se recurría en este caso era la devaluación, que al encarecer los productos de la canasta familiar y estar acompañada por una restricción monetaria y fiscal, generaba una transferencia de ingresos cuya consecuencia era el inicio de un proceso recesivo, que permitía volver a alcanzar el equilibrio en el balance de pagos. Diamand explicaba así las crisis argentinas entre 1952 y 1989. También señaló que muchas veces, como ocurrió con la política de tipo de cambio fijo (la “tablita”) establecida entre 1978 y 1981, se logró posponer la crisis recurriendo al endeudamiento en el exterior, lo cual agravó la situación dejando una pesada herencia para el futuro<sup>9</sup>. Algo muy parecido ocurrió con el régimen de convertibilidad implementado en 1991, pues mediante un muy fuerte endeudamiento se logró posponer el estallido hasta finales de 2001.

Diamand consideraba que la devaluación luego de cada crisis era un paso necesario, pero tal como fueron realizadas, sólo sirvieron para frenar las importaciones; una vez que pasaba el primer efecto reequilibrante, el ciclo expansión-recesión volvía a aparecer. Ello sucedía porque siempre hubo una asimetría en la política cambiaria, esto es, un tipo de cambio más alto y diferencial para las importaciones, con el objetivo de proteger a la industria; pero nada se hacía para promover las exportaciones. “Para romper este círculo”, decía Diamand, “es necesario diseñar una política de promoción de las exportaciones de manufacturas” proponiendo para ello varios instrumentos, entre ellos, uno fundamental: no se puede fijar el tipo de cambio al nivel del sector más productivo, el agro,

---

7 Puede darse el caso de que tecnológicamente una rama industrial tenga la misma productividad que su par en el exterior, pero que no sea competitiva debido a la política cambiaria o a las ineficiencias del conjunto de la economía.

8 Otros analistas, con sus variantes, llamaban a este comportamiento “stop and go”. Ver BRAUN y JOY (1981).

9 Entrevista a M. Diamand por CHUMBITA (1989).

porque ello impide que la industria exporte<sup>10</sup>. Por esta razón, el tipo de cambio deberá establecerse a un nivel que promueva la exportación industrial, y habrá de aplicarse algún impuesto (retenciones) a las exportaciones del sector más productivo de forma tal que el nivel de su tipo de cambio efectivo sea equivalente al de la situación anterior y no impida su modernización y expansión.

En términos conceptuales, Diamand concluía que el tipo de cambio debía ser un instrumento de política que atendiera a las diferentes situaciones en pos de un crecimiento sostenido y generador de empleo, y que no podía ser asimétrico. También planteaba que para evitar el “péndulo” se requiere de un consenso general que otorgue estabilidad a dicha política, porque esa es la forma de crear un marco propicio para incentivar las inversiones.

## V.- La política cambiaria en la Argentina

Históricamente, la definición de la política cambiaria en la Argentina siempre generó conflictos, porque encierra dos cuestiones trascendentes: una en términos de transferencia de ingresos; y la otra relacionada con el estilo de desarrollo. Como ocurrió en tantos otros campos, nunca se pudo tener una política cambiaria estable que ayudara a lograr un crecimiento sostenido e integrador. Esta discusión también se observó en muchos otros países, pero ellos lograron consensuar y armonizar las políticas de largo plazo.

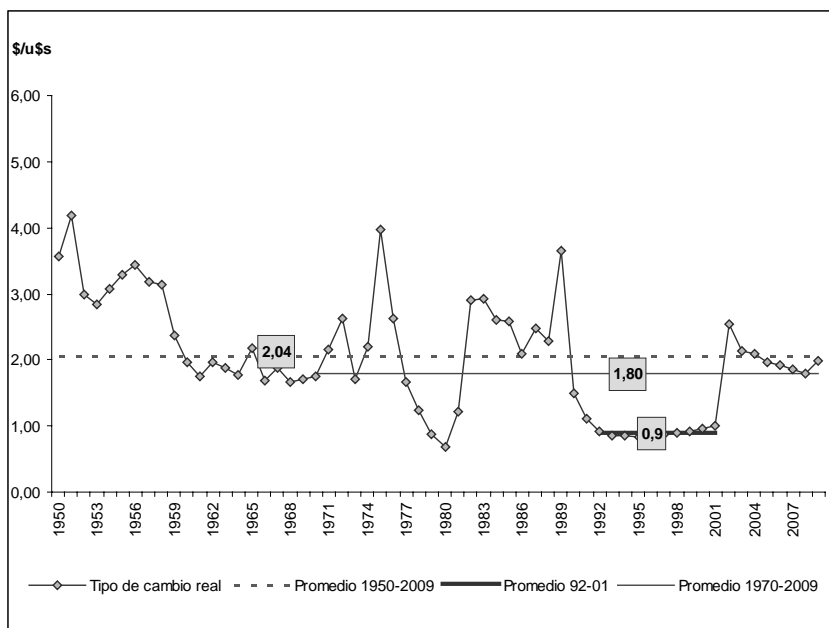
Además, se plantearon otras dos discusiones. La primera sobre el régimen cambiario, y tanto fue así que se aplicaron todos los conocidos, desde esquemas absolutamente libres, pasando por la flotación administrada y el desdoblamiento del mercado, hasta el extremo de fijarlo in eternum al mismo valor que el dólar. Hasta hubo proyectos que pretendían ir directamente a la dolarización, lo cual habría sido catastrófico.

---

10 Algunas medidas propuestas por Diamand están actualmente prohibidas por la OMC, tal como los subsidios directos a las exportaciones industriales.

Grafico 1: Evolución del Tipo de Cambio Real 1950-2009

Relación peso/dólar – valores promedio anuales. Año 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y a EE.UU., Bureau of Labor Statistics.

La otra discusión fue sobre el nivel. Habida cuenta de que tampoco en este aspecto hubo acuerdos, el tipo de cambio real fluctuó permanentemente según las circunstancias, las presiones y las consideraciones de la política económica. Es así como la variabilidad del tipo de cambio real en los últimos 60 años ha sido notable. Sólo hubo dos períodos relativamente largos de estabilidad: el primero durante la convertibilidad (1991-2001), cuyo nivel real estuvo en menos de la mitad de la media del período 1950-2009, y el segundo a partir del 2002, luego del *overshooting* inicial, que estuvo alrededor del promedio de todo ese largo período considerado.

Precisamente, en esos dos períodos es posible evaluar los resultados en términos del balance comercial y de cuenta corriente: durante la convertibilidad el déficit comercial fue de 37,7 mil millones de dólares (- 3,8 MM anuales) y el déficit de la cuenta corriente fue de 87,9 mil millones de dólares (- 8,8 MM anuales), lo cual se financió mediante un fuerte endeudamiento externo. Lo ocurrido entre 2002 y 2009 fue exactamente lo contrario: el superávit en el balance comercial fue de 113,9 mil millones de dólares (14,2 MM anuales) y el superávit



en la cuenta corriente de 58,8 mil millones de dólares (7,4 MM anuales), dando lugar a un fuerte aumento de reservas y a un proceso de desendeudamiento.

La necesidad de tener un tipo de cambio competitivo y estable en términos reales, tanto por su impacto positivo sobre el crecimiento y el empleo en los PED como por su efecto en la reducción de la volatilidad macroeconómica, tan común en América Latina hasta el inicio del siglo XXI, es ampliamente reconocida en la literatura económica; es que no existen prácticamente casos de países que hayan acelerado el crecimiento sin una tasa de cambio competitiva y un superávit comercial<sup>11</sup>. Además, estos países pudieron incrementar sus reservas, lo que les permitió enfrentar mejor la crisis financiera de los PD de 2008/2010.

*Cuadro 1:* Balanza en Cuenta Corriente en miles de millones de dólares

	1992-2001		2002-2009	
	Total	Promedio anual	Total	Promedio anual
Bienes y servicios (saldo)	-37,7	-3,8	113,9	14,2
Exportaciones	257,3	25,7	420,0	52,5
Importaciones	295,0	29,5	306,1	38,3
Rentas y transferencias	-50,2	-5,0	-55,0	-6,9
Cuenta corriente (saldo)	-87,9	-8,8	58,8	7,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Cabe preguntarse cuál es el tipo de cambio competitivo. Si no hay problemas con la “enfermedad holandesa”, se lo puede definir como aquel que permite usar plenamente los factores de producción, crecer sostenidamente y lograr el equilibrio tendencial de la cuenta corriente del balance de pagos, o un superávit consistente con la política fiscal y monetaria. En caso de existir la “enfermedad holandesa”, además de lo antedicho, el tipo de cambio deberá posibilitar las exportaciones de bienes industriales.

En ningún caso el tipo de cambio será aquel que está dado específicamente por las fuerzas del mercado de divisas, que no sólo está influido por los rubros de la cuenta corriente sino también por el movimiento de capitales financieros. En ese sentido se deberá intervenir para que el tipo de cambio sea competitivo y se evite la volatilidad generada por el comportamiento de los precios internacionales y/o el movimiento de los capitales financieros. En algunas oportunidades,

11 Eichengreen (2007); Bresser Pereira (2009); Frenkel y Rapetti (2010); Frenkel y Rapetti (2008); Rodrik (2007); Carrera y Bastoure (2003).

como sucedió durante la “tablita” y la convertibilidad, el Gobierno se endeudó y estableció internamente una tasa de interés superior a la tasa de devaluación para que ingresen capitales que compensen el déficit en la cuenta corriente y se pueda sostener el tipo de cambio preestablecido. Sin embargo, se terminó agravando la situación, puesto que a la sobrevaluación cambiaria se le adicionó una alta tasa real de interés.

La ecuación debería ser invertida: lo importante es el crecimiento sostenido y el empleo, y el tipo de cambio es sólo un instrumento. A partir de un tipo de cambio competitivo que promueva las exportaciones industriales surge la idea de las retenciones para los sectores que no necesitan de esa paridad cambiaria para lograr rentabilidad, invertir y crecer.

Algunos señalan que las retenciones discriminan al sector agropecuario, pero esto depende del nivel del tipo de cambio establecido. En la década del noventa no había retenciones, pero como el tipo de cambio estaba sobrevaluado, en 2001 la mayoría de los productores tenían hipotecadas sus tierras y no eran pocos los que ya habían quebrado. Entre 2002 y 2009, con las retenciones pero a partir de un tipo de cambio competitivo, la producción creció aceleradamente. La producción media de granos entre 1994/5 y 2001/02 fue de 57 millones de toneladas, mientras que entre 2002/3 y 2009/10 se produjeron 80 millones de toneladas, mostrando un crecimiento de 40%<sup>12</sup>. Por su parte, el nivel de las hipotecas se redujo de 17 a 4 millones de hectáreas y el valor de los campos se cuadruplicó, ya sea medido en dólares o en pesos a valores constantes. Por lo tanto, no se puede decir que a partir de 2002, cuando se establecieron las retenciones, se discriminó al campo, ya que los datos indican lo contrario.

Claro está, no es posible tener ni cualquier tipo de cambio ni cualquier nivel de aranceles ni de retenciones. Los derechos deberían posibilitar que los sectores involucrados logren una rentabilidad suficiente que les permita reinvertir, mientras que los aranceles deberían ser tales que sirvan para proteger pero también incentivar la modernización y la eficiencia. Hay que buscar un equilibrio entre los sectores que generan divisas (agro, combustibles, minerales e industria de alta productividad relativa) y los que generan empleo (industria, cultivos regionales y algunos servicios como el turismo).

El sector agropecuario pampeano sigue contando con una productividad relativa muy alta no sólo gracias a la tierra sino también a los extraordinarios cambios tecnológicos y a las innovaciones en materia de métodos de cultivo y almacenamiento. En la actualidad, el proceso de producción tiene eslabonamientos con el resto de la economía mucho más intensos que antes; sumando también las industrias derivadas y computando los requerimientos directos e indirectos de otros sectores productores de bienes y servicios, representa alrededor del 20%

---

12 Medido entre puntas, esto es entre 2001/02 y 2009/10 la producción pasó de 66 a 95 millones de toneladas de granos, lo cual significa un incremento de 44%.

del PIB y del empleo. Es fundamental en la generación de divisas mientras su impacto ocupacional es limitado.

También hay ramas industriales de una muy alta productividad relativa. Entre ellos se encuentran los alimentos elaborados y las refinerías de petróleo, que son derivados de recursos naturales. Además, se deberán registrar varios productos de la química y petroquímica (plásticos), de la industria metálica y siderurgia, de la industria automotriz y de la maquinaria agrícola (sembradoras), y los laboratorios medicinales (medicamentos), todos ellos, sectores de destacado comportamiento exportador<sup>13</sup>.

Como los límites entre el agro y la industria están más diluidos que antes por la creciente industrialización del campo, es fundamental dejar a un lado la dicotomía entre unos y otros, tan común durante muchas décadas.

En realidad, la determinación del nivel del tipo de cambio competitivo y diferencial es un mecanismo de prueba y error, debido a la complejidad del proceso productivo; además, debería ser revisado periódicamente, por los acelerados cambios tecnológicos y del contexto internacional. Y las retenciones no deberían ser vistas como un castigo sino como una forma de brindar oportunidades a otros, con productividades relativas menores, para que puedan expandirse, y lograr un crecimiento más equilibrado y sostenido para todo el territorio nacional

### *Algunas consideraciones particulares*

El Impuesto Inmobiliario y las regalías: hay quienes plantean que en lugar de las retenciones se debería aumentar el Impuesto Inmobiliario, con el fin de captar la renta de la tierra y las regalías sobre los combustibles, que son recursos no renovables. Este planteo tiene su lógica, pero lo que se está evaluando en esta oportunidad es una retención que tiene por objetivo promover una mayor industrialización de las materias primas en el país, exportar más valor agregado y lograr que el tipo de cambio no sea asimétrico. En este mismo sentido cabe la respuesta a quienes proponen que las retenciones sean acreditadas a cuenta del Impuesto a las Ganancias, aunque en este caso habría que resolver cuestiones muy complejas de administración impositiva.

¿Quién es el que paga el tipo de cambio competitivo?: en principio, lo pagan los consumidores en general, pero esto es cierto únicamente a nivel individual, pues hay que tener en cuenta que al propender al crecimiento sostenido y al empleo, es la sociedad en su conjunto la que termina ganando.

¿Quién paga las retenciones?: las pagan los exportadores de materias primas y de bienes de más bajo valor agregado. En el esquema de subsidios a la agricultura que aplican los EE.UU., la UE y Japón las financian todos los consumidores, indiscriminadamente, a través de los impuestos.

---

13 Ver Kosacoff (2007).

¿Debilitan los derechos la posición negociadora argentina?: todos los países exportadores de alimentos, e incluso organismos internacionales como el BM, la OCDE y el FMI, bregan por la eliminación de los subsidios y el proteccionismo agropecuario de los PD. La solución a este problema es objeto de debate en el ámbito de la OMC, de la que Argentina es Miembro. Llegado el caso, muy hipotético, de que los PD ofrecieran eliminar todos los subsidios y los altos aranceles de importación para los productos agrícolas, las retenciones bien podrían ser consideradas parte del Trato Especial y Diferenciado que debe prevalecer en el comercio internacional para incentivar el crecimiento de los PED. Si la Argentina eliminara las retenciones antes de la terminación de una Ronda de negociación de la OMC (de Doha por ejemplo) no obtendría nada a cambio, pues los PD no eliminarán los subsidios ni bajarán los aranceles fuera de ese marco. La eliminación de las retenciones mejoraría el ingreso del productor local en pesos pero no aumentaría el ingreso de divisas en el país y no tendría ningún efecto sobre los precios internacionales.

## VI.- Los derechos de exportación en la historia argentina: algunos casos

Los derechos de exportación son de larga data en el país. En 1875 el Presidente Nicolás Avellaneda presentó el proyecto de Ley de Aduanas que contemplaba los derechos a la exportación; posteriormente desaparecieron por algunos años, y se reintrodujeron en 1918 para reducir el déficit fiscal. Vuelven a desaparecer y nuevamente son establecidos en 1933 por el Ministro Pinedo “para apropiarse de las superrentas derivadas de la devaluación”, tal como él mismo lo definió en el debate celebrado en el Congreso de la Nación.

También estuvieron presentes en el primer gobierno de Juan D. Perón, cuando se los utilizó para extraer del sector agropecuario los beneficios extraordinarios generados por el fuerte aumento de los precios internacionales y para abaratar los alimentos a nivel interno.

Durante el régimen militar de 1955-58 se unificó el mercado de cambios y las retenciones se fijaron en 20% para todos los productos agropecuarios (Blanco, Verrier y Krieger Vasena fueron los Ministros de Economía durante ese período). Se mantuvieron durante el gobierno de Arturo Frondizi, bajo los ministerios de Álvaro Alsogaray y Roberto Alemann.

En el gobierno militar de Onganía, con A. Krieger Vasena como Ministro de Economía, las retenciones a las exportaciones agrícolas aumentaron al 25%. Y en el último régimen militar reaparecieron en 1981 con Lorenzo Sigaut. Más tarde, en 1982, Roberto Alemann unificó todos los derechos en el 10% y finalmente J. M. Dagnino Pastore –en el mismo año– los aumentó al 25% para las exportaciones agropecuarias.

Durante los años noventa se mantuvieron retenciones del 3,5% para el grano de soja y del 5% para los cueros crudos, con el propósito de incentivar la industrialización interna.

Finalmente, en febrero de 2002, durante el gobierno de E. Duhalde, se establecieron retenciones para todas las exportaciones según fuera la incorporación de valor agregado: 20% para los hidrocarburos, oleaginosas y cereales, 10% para los restantes productos primarios, y 5% para las manufacturas de origen agropecuario e industrial. Esta política, con los necesarios ajustes por los cambios en los precios internacionales y en la productividad, continuó durante las Presidencias de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner.

## VII.- La convertibilidad: una política cambiaria extrema<sup>14</sup>

En abril de 1991 se adoptó un régimen extremo, un émulo de la caja de conversión y patrón oro abandonados en la Gran Crisis de 1929<sup>15</sup>. Fue un caso exótico porque ningún país del tamaño y complejidad de la economía argentina había implementado un régimen similar.

Se fija el tipo de cambio a la relación de 1 peso por 1 dólar y se crea moneda según la variación de las reservas, perdiéndose el instrumento cambiario y monetario. Este régimen, acompañado por la libertad irrestricta para el movimiento de los capitales y la reducción arancelaria, se mantuvo durante más de 10 años y nació ya con un tipo de cambio sobrevaluado. Las caóticas modificaciones de 2001, tales como la incorporación del euro, los planes de competitividad, el factor de convergencia, las modificaciones arancelarias intra y extra Mercosur, el control de cambios y el “corralito”, fueron intentos muy costosos para salvar un régimen que ya se había desmoronado.

Siendo Argentina un país en desarrollo abandonó importantes instrumentos, quedando sólo la política fiscal para el corto plazo y para el largo plazo algunas reformas estructurales para aumentar la competitividad. Sin embargo, para que el régimen funcionara se exigía que la productividad y los precios se comportasen de manera semejante o mejor que en los Estados Unidos, el contexto internacional sea favorable (altos precios agrícolas, liquidez financiera, conveniente comportamiento cambiario en los EE.UU. y en Brasil), y que las reformas estructurales tuvieran un efecto positivo. Imposible alcanzar todos los objetivos de un país que necesita desarrollarse con tan pocos instrumentos; esta fue su principal contradicción.

---

14 Ver Heymann y Kosacoff (2000); Gonzalez Fraga y Lousteau (2005); Damill, Frenkel y Maurizio (2002); Carrera (2002).

15 Para un análisis de las crisis en que terminaron las cuatro experiencias precedentes donde rigió un sistema de Caja de Conversión en la Argentina entre 1870 y 1935 ver Della Paolera y Taylor (2003).

La convertibilidad pudo funcionar, al principio, gracias al espacio acumulado previamente, a la venta de empresas públicas y al favorable contexto internacional. Pero esta situación tuvo un límite, agravado por la reversión de las condiciones externas y el no cumplimiento de los supuestos sobre la productividad y la inflación. Con tal de no dar por terminada la convertibilidad se recurrió al mismo mecanismo utilizado durante la “tablita”, a saber: altas tasas de interés para incentivar el endeudamiento de las empresas en el exterior, y un alto déficit fiscal financiado con endeudamiento externo. No podía durar “toda la vida”, como decían sus mentores, porque llevaba implícito el germen de su propia destrucción: la sobrevaluación cambiaria y las altas tasas reales de interés.

Desde mediados de 1998 la economía entró en una prolongada crisis, culminando en 2001 con la cesación de pagos de la deuda y la explosión de la convertibilidad, completándose así la depresión más profunda que recuerde la historia nacional desde los años treinta.

En 1999 la Alianza (coalición entre la UCR y el FrePaSo) gana las elecciones presidenciales sobre la base de una plataforma económica cuyo objetivo era mantener la convertibilidad. Sostenían que el problema era el déficit público y por lo tanto se concentraron en el aumento y la creación de impuestos, la baja de salarios públicos y jubilaciones, y el recorte del gasto de inversión, a lo que se sumó la flexibilidad laboral. Para “ganar tiempo”, decían, se recurrió al endeudamiento externo (al “blindaje” financiero, al megacanje y a los préstamos garantizados), así como a la emisión de cuasimonedas. Pero ninguna de esas medidas alcanzó para resolver un problema que no era fiscal sino de fuerte caída de competitividad por la sobrevaluación cambiaria.

Algunos datos dan cuenta del estado de quiebra y empobrecimiento del país al final de la convertibilidad, en diciembre de 2001:

- Entre junio de 1998 y diciembre de 2001 el PIB cayó 15,4% y la inversión se redujo en 45%.
- El tipo de cambio estaba fuertemente sobrevaluado lo cual se reflejó en crecientes déficit en la cuenta corriente del balance de pagos.
- El desempleo (18,3%) y la pobreza (35,4%) alcanzaron niveles sin precedentes.
- Las reservas internacionales líquidas en 2001 habían disminuido el 63% y los depósitos bancarios se redujeron en 23%.
- El “corralito” de los depósitos, instaurado en diciembre de 2001, incentivó la dolarización de depósitos y préstamos, y convirtió los plazos fijos en depósitos a la vista, lo cual indicaba la imposibilidad de abrirlo en el corto plazo. Las cuasi-monedas representaban un 30% de la base monetaria y un 65% del dinero en circulación.
- El Estado debía 175.000 millones de dólares, los mercados de crédito internacional se habían cerrado, y se declaró el default de la deuda.

## VIII.- La nueva política iniciada a principios de 2002<sup>16</sup>

La crisis que estalló en diciembre de 2001 fue en todas las áreas; por esta razón se debió implementar un programa integral para enfrentarla, y se lo hizo en medio de una gran conflictividad social y política, con un Estado que había perdido capacidad para instrumentar políticas específicas, con sectores muy poderosos que bregaban por la dolarización, y sin tiempo ni apoyo suficiente para formar consensos mínimos sobre las medidas por instrumentar.

El programa lanzado a principios de 2002 tenía por objetivo salir rápidamente de la depresión evitando la hiperinflación y el estallido social. Había que cambiar el modelo por otro similar al que aplican los países que se desarrollan, un modelo de economía normal que pueda disponer de todos los instrumentos de política económica, mantener los equilibrios macroeconómicos, promover una apertura administrada, contar con el instrumento cambiario y monetario, fomentar la competitividad, guardar una relación adecuada entre el tipo de cambio y la tasa de interés que permita producir y exportar, disponer de los medios indispensables para incluir a toda la sociedad, y poder asumir los cambios en el contexto internacional.

Tal como se encontraba el país sólo era posible aplicar una política de *shock*. El gradualismo que habría sido deseable para salir de la convertibilidad era imposible de aplicar después del estallido de la crisis. Todo debía llevarse a cabo al mismo tiempo y de manera inmediata. En no más de 60 días había que hacer el planteo integral y aplicar todas las medidas necesarias para impedir la profundización de la crisis y comenzar a salir. Por otra parte, era la única forma de evitar las fuertes presiones de los sectores más concentrados y del FMI.

Durante los dos primeros meses se formalizó la devaluación, se pesificaron todos los depósitos y créditos, se rehizo el Presupuesto Nacional y se firmó un acuerdo con las provincias, se modificó la Carta Orgánica del BCRA para que actuara en calidad de prestamista de última instancia y pudiera intervenir en el mercado cambiario, se congelaron y desdolarizaron las tarifas de los servicios públicos, se comenzó a ordenar la anarquía del “corralito” heredado, y se impusieron retenciones a todas las exportaciones.

Las decisiones estratégicas fueron las más adecuadas entre las alternativas posibles y, prueba de ello es el hecho de que se mantuvieron en los años siguientes. No había opción menos costosa y que a la vez garantizara la instalación de las bases para un futuro sustentable.

Las medidas implementadas permitieron salir rápidamente de la crisis. Entre junio de 1998 y diciembre de 2001 el PIB desestacionalizado cayó al 16,7% y en el primer trimestre de 2002 la contracción fue del 5,7% debido al fuerte impulso

---

16 Para los detalles de la política implementada en los cuatro primeros meses de 2002 ver Remes Lenicov, Todesca y Ratti (2003); Remes Lenicov (2007); Remes Lenicov (2009).

que traía la caída, experimentada sobre todo en la segunda mitad de 2001. Pero en marzo-abril de 2002 todos los indicadores mensuales desestacionalizados como el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE), el Estimador Mensual Industrial (EMI), el Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC), y la Demanda Laboral muestran la reversión del ciclo. En todos los casos, los valores de los índices de diciembre de 2002 son superiores a los de diciembre de 2001. Esto se contrapone con algunas opiniones mal intencionadas que sostenían que fueron la devaluación y la pesificación las que provocaron el fuerte deterioro del nivel de actividad económica, y que este deterioro se produjo en el transcurso de 2002. Ambas afirmaciones están equivocadas<sup>17</sup>.

No hubo ningún estallido social, y si bien los precios en los primeros meses aumentaron por efecto de la devaluación, no podían desembocar en hiperinflación porque se habían tomado todos los resguardos para evitarla: se congelaron las tarifas, se llevó adelante una política monetaria y fiscal consistente, se impusieron retenciones a las exportaciones y no se permitió ningún tipo de indexación. Se hizo exactamente lo contrario de lo que se había realizado en la Argentina en las anteriores crisis, por eso los precios crecieron en los primeros meses, aunque mucho menos que la devaluación: *el pass through* fue el menor de todas las otras experiencias argentinas.

## IX.- Política cambiaria, retenciones y resultados

A principios de 2002 la formalización de la devaluación era un paso necesario para sincerar la realidad y una decisión consistente con los objetivos estratégicos de crear las condiciones para el desarrollo.

Si bien algunos dirigentes y analistas del *establishment* insistían en que la convertibilidad podía continuar, todos los intentos por mantenerla habían fracasado. También estaban los que bregaban por dolarizar y los que insistían con otra convertibilidad, pero esta vez en base a una canasta de monedas. No faltaron aquellos que afirmaban que habría que haber devaluado de otra manera como si fuera posible evitar el *overshooting* o hacerlo de manera gradual a esas alturas; varios años antes sí se podría haber salido más ordenadamente.

Se optó por un tipo de cambio flotante con intervención del BCRA luego de haber pasado por unas semanas con un tipo de cambio a 1,40 para evaluar la

---

17 Cuando se analiza el PIB como promedio anual se registra una caída en 2001 de 4,4% y en 2002 del 10,8%. Sin embargo, lo que corresponde utilizar para este tipo de análisis es el comportamiento del PIB durante el transcurso del año. Lo que se observa es que el PIB medido entre puntas, esto es entre los cuartos trimestres, la caída en 2001 fue del 10,6% mientras que en 2002 fue de 3,5%. Ver Damill (2003); Frenkel (2002); Damill, Frenkel y Rapetti (2005).



magnitud del *overshooting*<sup>18</sup>. Después de los primeros meses, con el ingreso de importantes montos de divisas como resultado de la reversión del saldo comercial, la puesta en funcionamiento del control de cambios, la expectativa de que el gobierno seguiría con la misma política monetaria, cambiaria y fiscal, se pudo sostener un tipo de cambio en un nivel competitivo y estable. El fuerte aumento inicial se debió a las expectativas, porque el tipo de cambio implícito (medido como relación entre Base Monetaria y Reservas) nunca superó los 2 pesos por dólar en los primeros meses. Hacia fin del año 2002 ambos se fueron aproximando, cuando el tipo de cambio de mercado bajó a la vez que la expansión de la Base Monetaria fue superior a la de las Reservas.

Las retenciones a la exportación comenzaron a aplicarse en febrero de 2002. Primero se establecieron retenciones del 20% para los Hidrocarburos (excepto Naftas) y Gas debido a que este sector no presentaba problemas de rentabilidad y se beneficiaba de una situación favorable de precios internacionales; por otra parte, debido a su capacidad de presión, era conveniente incluirlo en la Ley de Emergencia.

A partir de marzo se establecen retenciones a todas las exportaciones con una pauta decreciente según el aporte de valor agregado. Se fijan en 20% para los Cereales y sus derivados (productos de la molinería, malta, almidón, gluten de trigo), y para las Oleaginosas (adicional al 3,5% preexistente) y sus derivados (grasas, aceites y tortas); en 10% para los restantes productos primarios con bajo o ningún nivel de elaboración (pescados y mariscos, hortalizas y legumbres, lácteos, frutas, miel, tabaco y minerales metalíferos y no metalíferos, madera y leña, lana y algodón sin cardar); en 5% para las manufacturas de origen agropecuario con mayor nivel de elaboración (carnes, pescados y mariscos, preparados de hortalizas, legumbres y frutas, azúcares y artículos de confitería, café, té y yerba mate, bebidas, cueros –adicional al 5% preexistente–, y lanas elaboradas; y en 5% para las manufacturas de origen industrial<sup>19</sup>.

Al inicio el objetivo fue múltiple y convivieron consideraciones de corto y largo plazo: financiar rápidamente los programas sociales (representaron el 45% de las retenciones en 2002 y 2003), mejorar las condiciones para favorecer la reindustrialización del país a partir del escalonamiento planteado, ayudar a recuperar la solvencia fiscal y atemperar el efecto de la devaluación sobre los precios internos de los productos alimenticios que integran la canasta familiar.

---

18 Varios factores explican la fuerte “disparada” inicial: el fallo de la Corte de principios de febrero (caso Smith), las serias dificultades administrativas para hacer un efectivo control de cambios, la insuficiente liquidación de divisas de la exportación por razones especulativas y el atesoramiento por parte de los bancos de las divisas liquidadas, la escasa disponibilidad de reservas, las anotaciones anticipadas de los importadores en diciembre por 5.000 millones de dólares, las presiones del G7 y del FMI, así como las visiones catastróficas de muchos economistas, y finalmente el contexto político, con sus ambigüedades y contradicciones, que hicieron más difícil la tarea de enfrentar la dura realidad.

19 Resoluciones del Ministerio de Economía N° 11 y N° 35 de 2002.

Una situación tan compleja exigía actuar rápidamente y ser muy cuidadosos con el rango de las retenciones para evitar que la identificación de los grupos de productos diera lugar a situaciones inexplicables y/o que una mala instrumentación generara mayores presiones y hubiera que dar marcha atrás con la medida. Un impuesto mal diseñado habría afectado a las exportaciones en un momento de escasez de divisas y de debilidad política, y podría haber provocado un escándalo sólo aprovechado por los sectores a los cuales se quería aplicar el nuevo impuesto. Tampoco habría servido para contar con los fondos necesarios para brindar asistencia social y mejorar la situación de liquidez del Estado.

La CEPAL prestó su colaboración en el análisis del sector industrial para determinar el valor agregado y el costo de los insumos importados; en el caso del agro se confeccionaron estructuras de costos, se revisaron los antecedentes históricos y se analizó la sensibilidad de la alícuota con la evasión tributaria y su administración. Ya existía el antecedente de que la gran dispersión de los derechos había generado en otros tiempos “filtraciones extrañas”, y las retenciones muy altas habían promovido la subfacturación y la evasión impositiva.

Bajo estos principios y teniendo en cuenta su análisis se establecieron sólo 3 escalas (de 5%, 10% y 20%) agrupando productos relativamente homogéneos. Se trató de una medida transparente, de diseño sencillo y de eficiente administración que cumplió con los objetivos propuestos. En los años siguientes hubo unas pocas modificaciones: algunas retenciones se bajaron y otras se elevaron debido al comportamiento de los precios internacionales de los productos agropecuarios y petrolíferos.

Las retenciones se implementaron en medio de fortísimas presiones y acalorados debates en el propio Gabinete y en el Parlamento. Los petroleros y el sector agropecuario no las aceptaban, a pesar de obtener ganancias extraordinarias por la devaluación y ganar posiciones absolutas y relativas, aun cuando toda la comunidad estaba haciendo grandes esfuerzos para enfrentar la crisis heredada. La actitud de estos sectores y su incesante prédica adversa en los medios periodísticos tuvieron efectos muy negativos<sup>20</sup>.

---

20 La dirigencia del sector agropecuario se vertebraba en torno a un discurso altamente ideologizado que intentaba opacar su cuantioso aumento de rentabilidad. Decían, por ejemplo, que con las retenciones se anularía todo el efecto beneficioso de la devaluación (E. Crotto, presidente de la Sociedad Rural Argentina), y que la solución no eran las retenciones sino la reducción del gasto público (M. Cabanellas, presidente de Confederaciones Rurales Argentinas). Hubo dos casos anecdóticos. Los petroleros hicieron mucha presión explicando que era mejor un impuesto en boca de pozo; la sutil diferencia es que en este caso se permite un aumento de precios y lo pagan todos los consumidores argentinos, mientras que la retención actúa como contención de los precios internos y la paga el exportador. Por su parte, las entidades ruralistas SRA y CRA habían planteado a los miembros de Diálogo Argentino que ellos ofrecían una donación cercana a los 300 millones de pesos o el 5% de la exportación a cambio de que se les ayudara a impedir la aplicación de las retenciones. Cuando se les explicó a los miembros de Diálogo Argentino que las retenciones supondrían 5 mil millones de pesos, rápidamente comprendieron su equívoco y dejaron de lado ese planteo.

## Resultados<sup>21</sup>

El tipo de cambio competitivo y estable fue una de las características principales en todos los años que siguieron a 2002. Su nivel efectivo y real fue muy superior al vigente durante el régimen de convertibilidad y se mantuvo alrededor del promedio de la serie histórica de 1950-2009. En todo ese período hubo crecimiento económico, fuerte aumento de la producción agropecuaria e industrial, superávit en la cuenta corriente del balance de pagos, equilibrio fiscal y reducción de la deuda pública.

Las retenciones aplicadas entre 2002 y 2009 representaron el 10% de la recaudación impositiva total y el 2,5% del PIB. Como referencia, cabe destacar que los aranceles de importación representaron el 3% de la recaudación y el 0,8% del PIB. Aproximadamente el 80% del ingreso por las retenciones provino de la producción primaria agropecuaria, la pesca, los hidrocarburos y los productos minerales, mientras que el resto se originó en las manufacturas agropecuarias e industriales.

En ese mismo período las exportaciones aumentaron 109% (10% anual acumulativo), lo cual se explica en parte por el aumento de los precios internacionales. Pero lo más significativo fue el cambio en la composición: los Productos Primarios redujeron su participación del 22,9% en 2001 al 16,7% en 2009; igual comportamiento mostraron los Combustibles y Energía, que bajaron de 18% a 11,6%. Por el contrario, las Manufacturas en todas sus formas ganaron 12,6 puntos relativos: las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) aumentaron 10,1 puntos llegando al 38,1% en 2009 y las Manufacturas Industriales (MOI) ganaron 2,5 puntos, crecieron 125% entre 2001 y 2009, y representaron en 2009 el 33,6% del total exportado, a pesar que sus precios crecieron menos de la mitad que el de las MOA. Dentro de las MOI las cuatro ramas más importantes, que representan el 74% del total exportado registraron los siguientes crecimientos: Material de Transporte Terrestre, 172%; Productos Químicos y Conexos, 170%; Metales Comunes y sus Manufacturas, 75%; y Maquinas y Aparatos Eléctricos, 80%.

En síntesis, los sectores primarios o con bajos niveles de elaboración bajaron su participación en las exportaciones del 40,9% registrado en 2001 al 28,3% en 2009, mientras que las manufacturas pasaron del 59,1 al 71,7%. Los resultados son consistentes con la idea de contar con un tipo de cambio real competitivo y estable, así como de retenciones escalonadas según el grado de elaboración.

---

21 Elaboración propia en base a INDEC, AFIP y CEI.

## X.- Una política de Estado de largo plazo para el tipo de cambio

La historia debe servir para aprender, por eso no debería reiterarse lo ocurrido con el tipo de cambio durante tantas décadas. Tal como reclamaba hace 40 años M. Diamand, se debe tener una política cambiaria previsible, estable en el tiempo y con un nivel que permita exportar con el máximo valor agregado posible.

El tipo de cambio competitivo y diferencial no pretende sostener sectores ineficientes o sin perspectiva. Tampoco las retenciones pueden ser de un nivel que impida la necesaria reinversión y modernización. Así como se establece un límite a los que “ponen” las transferencias, debe existir un límite a los que la “reciben”.

No es fácil definir con precisión el tipo de cambio de equilibrio de la economía y de los distintos sectores, pero hay tendencias y mecanismos de aproximaciones sucesivas. Por eso es fundamental contar con información pertinente a niveles sectorial y macroeconómico, dada la complejidad del sector productivo argentino.

Habida cuenta de que en el transcurso del tiempo se registran cambios en las posiciones relativas debido a la tecnología, los procesos productivos, la calificación de la mano de obra, la escala y la actitud de los empresarios, los incentivos deberían ser revisados periódicamente, buscando siempre el equilibrio general. La Unión Europea, por ejemplo, lleva a cabo estudios con el propósito de definir los subsidios agrícolas para cada producto, región y tamaño de las parcelas y los revisa cada tres años.

Asimismo, es necesario generar un debate con todos los sectores implicados, trabajadores y consumidores incluidos, porque tal como planteaba M. Diamand, para aumentar la competitividad de toda economía es necesario llegar a un consenso que involucre al tipo de cambio y a las otras políticas públicas.

El tipo de cambio es un instrumento fundamental, pero no el único. Es una condición necesaria pero no suficiente. Para que sea potente tiene que ir acompañado por una macro ordenada, instituciones adecuadas, políticas educativas modernas, créditos de largo plazo, asistencia en ciencia y tecnología e infraestructura. Para ello también es fundamental dar pasos que contribuyan a mejorar la gestión del Estado, pues en caso contrario las políticas públicas pierden efectividad.

Los países que han crecido sostenidamente instrumentaron, de una forma u otra, políticas para incentivar la competitividad, eligiendo explícita o implícitamente algunos sectores, y también definiendo las instituciones y los incentivos más adecuados para promover el desarrollo. Las señales del mercado siempre fueron ayudadas por la actuación del Estado

Muchos países tienen un organismo público o un área específica que estudia de manera sistémica cada uno de los sectores productivos; y se encarga de evaluar su competitividad y productividad, su localización regional, su potencialidad, las

amenazas y problemas, la generación del empleo, el contexto internacional y los requerimientos para poder expandirse. Esta experiencia podría aplicarse en nuestro país, creando el correspondiente ámbito institucional dentro del Estado.

En definitiva, de lo que realmente se trata es de alcanzar una visión consensuada del desarrollo integral, que deberá diseñarse para el mediano y largo plazo y en la que el aumento de la competitividad, la productividad y el empleo sean objetivos explícitos.

## Referencias bibliográficas

- BRAUN, O. y L. JOY (1981) “Un modelo de estancamiento económico. Un estudio de caso sobre la economía argentina”, *Desarrollo Económico* n° 80, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (2009) *Mondialisation et Compétition*, Editions La Découverte, Paris.
- CARRERA, J. (2002) *Hard Peg and Monetary Unions. Main Lessons from the Argentine Experience*, Center of Economic Policy Research, London.
- CARRERA, J. y D. BASTOURE (2003) “¿Puede el régimen cambiario reducir la volatilidad macroeconómica?”, AAEP.
- CHUMBITA, H. (1989) “¿El último empresario nacional?”, *Revista Unidos* n° 20, Buenos Aires.
- DAMILL, M. (2003) “El largo verano del 2003”, *Clarín*, 6 de abril, Buenos Aires.
- DAMILL, M.; R. FRENKEL y R. MAURIZIO (2002) *Argentina: una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- DAMILL, M.; R. FRENKEL y M. RAPETTI (2005) “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, *Desarrollo Económico* n° 178, Buenos Aires.
- DELLA PAOLERA, G. y A. TAYLOR (2003) *Tensando el Ancla. La Caja de Conversión argentina y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, 1880-1935*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- DIAMAND, M. (1972) “La Estructura Productiva Desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, *Desarrollo Económico* n° 45, Buenos Aires.
- DIAMAND, M. (1973) *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- DIAMAND, M. (1978) “Towards a Change in the Economic Paradigm through the Experience of Developing Countries”, *Journal of Development Economics* n° 5, North Holland Publishing Company.
- EICHENGREEN, B. (2007) *The Real Exchange Rate and Economic Growth*, University of California, Berkeley.
- FRENKEL, R. (2002) “Acerca de la polémica sobre el veranito”, *La Nación*, 24 de noviembre, Buenos Aires.

- FRENKEL, R. y M. RAPETTI (2008) “Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002-2007”, *International Review of Applied Economics*, 22:2, pp. 215-226.
- FRENKEL, R y M. RAPETTI (2010) *A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America*, CEDES, Buenos Aires.
- GONZALEZ FRAGA, J. y M. LOUSTEAU (2005) *Sin atajos*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- HEYMANN, D. y B. KOSACOFF (2000) *La argentina de los noventa*, Eudeba, Buenos Aires.
- KARL, T.L. (1997) *The Paradox of Plenty*, University of California Press, EE.UU.
- KOSACOFF, B. (2007) *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino*, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires.
- OMC (2010) *China: Medidas relativas a las exportaciones de diversas materias primas*, Documento WT/DS/394/395/398, Ginebra.
- REMES LENICOV, J. (2007) “El programa integral para la salida de la convertibilidad a principios de 2002”, entrevista, Programa de Historia Política, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), registrado en la Red de Archivos Orales de la Argentina Contemporánea: [[http://www.archivooral.org/busqueda\\_entrevistados.php](http://www.archivooral.org/busqueda_entrevistados.php)].
- REMES LENICOV, J. (2009) “Saliendo de la convertibilidad: la política económica de 2002”, Ciclo de Conferencias: Los Ministros de Economía de la Democracia, UTDT, Archivo Oral: [[http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=5945&id\\_item\\_menu=9539](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=5945&id_item_menu=9539)].
- REMES LENICOV, J.; J. TODESCA y E. RATTI (2003) “La Política económica de principios de 2002: los cambios para superar la crisis y sentar las bases para el funcionamiento de una economía normal”, en Sánchez Arnau (comp.) *Crisis Económica y Políticas Publicas*, ITDT y Siglo XXI, Buenos Aires.
- RODRIK, D. (2007) *The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence*, Harvard University.
- SALA-I-MARTIN, X. y A. SUBRAMANIAN (2003) *Adressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria*, IMF Working Paper, Washington.
- STIGLITZ, J. (2006) *Making Globalization Work*, W. W. Norton & Company, EE.UU.