



# Sobre “cepos” y “parches” en las estrategias de desarrollo

JUAN M. GRAÑA (CONICET/CEPED/IIIE/UBA)  
16 DE JUNIO DE 2016

---

## Los cepos en la economía argentina

Con asiduidad el discurso de los miembros y allegados del Gobierno Nacional refiere a “cepos” en la economía argentina como explicación de su pobre rendimiento. Entre los más salientes tendríamos el “cepo cambiario” –llámese al conjunto de políticas de control del mercado cambiario y del conjunto de operaciones con el resto del mundo– pero también su versión actual en el mundo laboral, la ley “antidespidos”, sería un cepo al trabajo. Y así sucesivamente.

Como suele decirse en referencia a las estadísticas, algunas palabras son más claras res-

pecto a lo que esconden que a lo que dicen. Y lo que esconden, aunque no lo hagan muy bien, es el desarrollo teórico que guía su pensamiento económico. En ese mundo la economía funciona mejor, más dinámicamente, genera más empleo si se la deja actuar. Quizá se requiera alguna regulación particular, pero eso se verá después. Primero hay que liberar todos los cepos y luego con el crecimiento a toda marcha, se verá qué política necesitamos para corregir sus aristas menos convenientes. Hasta aquí nada nuevo.

Pero veamos la cuestión en movimiento durante el primer semestre del nuevo gobierno nacional. Entre las primeras medidas se destacan claramente la salida del “cepo cambiario” y la eliminación/reducción de los derechos de exportación tanto a los productos tradicionales, como a los de las economías regionales y a la minería. Ya llegaremos a sus efectos, pero su concepción y *timing* es la expresión más directa de la concepción económica del Gobierno: “si no retiramos las trabas a la iniciativa privada no volveremos a crecer”.

Más allá de toda otra aseveración, en muchos casos cuestionable inclusive empíricamente, esa es la justificación teórica. Del lado relevante para la concepción económica del gobierno nacional, se devuelve a manos del productor el precio internacional íntegro, antes recortado por el cobro de impuestos a la exportación, lo que conduciría a una mayor producción, inversión y empleo en esos sectores. A su vez, ello impulsaría a través de sus diferentes cadenas de valor, al conjunto de la economía, multiplicando tales efectos. A tal punto esta es la lógica detrás del plan económico de Cambiemos, que se refleja claramente en los recientes videos comunicacionales del gobierno, como: “¿Qué se necesita para hacer una empanada?” y “Empezás el lunes”. Por si se necesitara más incentivo para la toma de estas decisiones, sostiene el discurso oficial, al impulsar a los sectores exportadores se generaría una mayor oferta de divisas, necesaria para estabilizar el mercado de cambios. Si algo de esto no ocurriera, sería simplemente una cuestión de tiempo entre el ajuste inicial y la puesta en marcha del esquema completo.

Pasemos ahora a sus consecuencias inmediatas. Claramente, la eliminación de los controles cambiarios llevaría a una devaluación de la moneda, lo que tendría un impacto inflacionario inmediato al modificar los precios de todos los productos con componentes importables o exportables, es decir casi el conjunto de los precios de la economía. Algo

que efectivamente ocurrió. Si en el marco de esa devaluación, además se quitan los derechos de exportación se tendería a igualar automáticamente el precio doméstico de los productos exportables con el internacional, sólo que ahora a un tipo de cambio mayor. Otro impulso inflacionario.

Pero aquí nos enfrentamos a lo que normalmente escapa a los ejemplos simplificadores. Alguien debe estar abonando lo que esos sectores reciben adicionalmente, máxime si estamos hablando en la inmediatez de la medida. Por lo cual, aquél efecto beneficioso en términos de crecimiento económico no puede ser nunca pleno. Esto se debe a que no sólo está en discusión la cuestión impositiva y de ingresos fiscales estatales, ya que sólo una parte del efecto económico de retenciones era apropiada por el Estado (la alícuota sobre la producción efectivamente exportada); el resto se repartía entre los compradores locales, ya sean familias o empresas industrializadoras, que podían comprar abaratada esa producción en función del desacople de los precios internos respecto a los internacionales.

En este sentido al mayor "empuje" esperado de esos sectores beneficiados deben restársele el menor de las familias, por su caída del poder adquisitivo de sus ingresos, y de las empresas compradoras de insumos ahora liberados, sean alimenticias –por ejemplo las avícolas o porcinas–, metalmecánicas, etc., que enfrentarán mayores costos.

Entonces, lo que antes parecía ser una suma positiva garantizada, una cuestión cercana al sentido común, ahora puede serlo en menor magnitud o inclusive transformarse en un resultado negativo. ¿De qué depende entonces el resultado final? Para saberlo debería compararse cuál es el impacto positivo y cuál el negativo a través de los multiplicadores que originalmente se señalaban: ¿quién genera más empleo directo e indirecto? ¿Quién genera más valor agregado y exportaciones?

Pero esto no termina aquí. Otro cepo identificado fue el del manejo del comercio exterior, es decir las licencias no automáticas y límites a la importación de ciertos productos para proteger a la producción local. Si se eliminan tales restricciones, que sólo generan efectos reales si el precio interno supera al internacional, los "compradores" se beneficiarán y los productores se resentirán. Aquí la ecuación es más sencilla, porque se pierde producción y empleo directo, que sólo podría ser eventualmente compensado mediante

efectos indirectos a lo largo del tiempo. También la temporalidad juega en contra de los resultados positivos en los sectores beneficiados, en caso de que efectivamente llegaran a existir. La producción agropecuaria requiere tiempos medidos en meses, y los cambios de precios a mitad de una temporada no pueden modificar la magnitud de la producción ya sembrada.

En conjunto parecería que a corto plazo el conjunto de “liberalizaciones” no tendría efectos positivos. Pero esto no debería extrañar a nadie, lo estamos viviendo. De allí el canto al “segundo semestre”.

Para el largo plazo debemos introducir algunas otras precisiones y volver al argumento teórico original. Si la liberación de los “cepos” es condición para el crecimiento económico se está implícitamente afirmando que no hay trabas estructurales al crecimiento, más allá de las “autoimpuestas” políticamente. En el discurso público, “cepo” y alegorías a “países normales” vienen de la mano. Y ese es justamente el punto central, ¿es un país “subdesarrollado” esencialmente similar al “desarrollado”? ¿Debe, por ende, ser sujeto de mismas políticas? Pareciera que quitando los cepos la economía argentina trazaría un camino lineal, casi automático, al desarrollo.

Y aquí es donde más enfáticamente disentimos. Aquí es donde se juega el “segundo semestre” y donde debe debatirse sobre los “cepos”.

Concentremos el argumento en los dos núcleos argumentales más difundidos: el equilibrio externo y el nivel de empleo. Como suelen decir economistas cercanos a la línea argumental del gobierno, el valor del dólar surge del equilibrio de oferta y demanda. Si es muy barato, como durante el cepo, debe subir para incentivar mayores ventas y restringir las compras. Con el panorama que surge luego de la liberación del cepo cambiario y de importaciones lo que sucederá, en el mejor escenario de sus promotores, es que crece la oferta exportable de los sectores beneficiados. Esa mayor liquidación –sumada a la llegada de “inversiones”– permitiría hacer frente a los pagos de importaciones –que crecen en virtud de su liberación– y el pago de deudas.

Lo que desaparece en este argumento son las consecuencias estructurales del nivel al que ese equilibrio se establece. Como el sector agropecuario es particularmente productivo

(en términos internacionales) puede soportar un tipo de cambio bajo e inclusive continuar desarrollándose –el período de Convertibilidad lo demuestra–. Pero a ese nivel el resto del apartado productivo transable no se sostiene (con efectos acentuados sobre la producción manufacturera). Esto es, el equilibrio externo no está directamente vinculado a una situación interna “aceptable”. Eso no quitaría su carácter de objetivo deseable, pero en mi opinión, por lo menos lo matiza.

¿Qué sucede con el empleo en ese contexto? Claramente los sectores beneficiados no son grandes generadores de empleo y, más aún, si invirtieran fuertemente en tecnologías más modernas –como sugieren sus defensores que harían– lo serían aún menos. Si a esto sumamos lo que ocurre, como dijimos más arriba, con el resto del aparato productivo ante las medidas de liberalización adoptadas, difícilmente podamos sostener que esos sectores estén en condiciones, individualmente, de generar el nivel de empleo que el volumen de la población argentina requiere. Entonces, inclusive en el mejor escenario –equilibrio externo con inversiones en los sectores beneficiados– tenemos un problema grave.

Y aquí es donde los cepos reaparecen en escena, a través de frases como: “algunas protecciones a la industria son necesarias” y otras similares, inclusive por parte de los propios economistas que criticaron al gobierno anterior por haberlos implementado.

Pero sigo discrepando. Si únicamente vamos a proteger a algunos sectores industriales en función de su capacidad de generación de empleo –y no como estrategia de desarrollo– la necesidad de esos cepos se continuará exacerbando, algo que en principio el gobierno no quiere. La respuesta, en realidad, debería ser generar una transformación estructural para que los cepos no sean necesarios en el mediano plazo, para que se genere un nivel de empleo suficiente y una situación externa sustentable. Eso es el desarrollo económico: único lugar donde el crecimiento y la “pobreza cero” se cruzan.

Sin tomar posiciones fuertes uno diría, basado en la experiencia mundial, que los procesos de cambio estructural y desarrollo económico requieren de períodos largos de tiempo. Por ello en ese camino comúnmente se generan situaciones que requieren parches, siempre en pos de ganar tiempo para lograr aquello que se busca. Esos parches son los vilipendiados “cepos”. Pero a no alarmarse. El propio gobierno está generando parches

frente a lo que haría liberado de toda coyuntura, como reconoce diariamente. Se está endeudando muy fuertemente, sin correlato en la inversión pública, sostiene un déficit fiscal ampliado por sus decisiones, etc. etc. Así que, en rigor, la discusión no es *cepos vs* liberalización pura, sino política económica conducente al cambio estructural –y sus mecanismos mejores o peores– *vs* política económica no conducente al cambio estructural.

El “segundo semestre” –cuando sea que llegue– no parece prometer equilibrio externo con desarrollo industrial. Y en ese sentido, las condiciones de vida de la población argentina se encuentran en discusión. Todo, porque las decisiones tomadas y los *cepos* elegidos no conducen allí. Queda entonces la pregunta, menos urgente ahora dado que el camino elegido es radicalmente otro, sobre si los anteriores *cepos* sí lo hacían.