



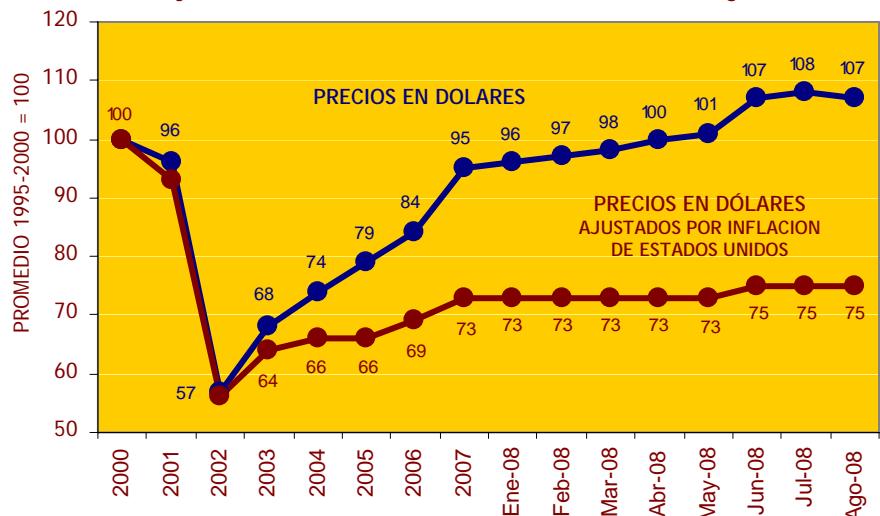
Es imprescindible implementar políticas dirigidas a aumentar la productividad

El ciclo de prosperidad económica mundial ha llegado a su fin, lo que ha instalado una gran preocupación por la situación económica y social de nuestro país. Si bien en este escenario no debe subestimarse la relevancia que tiene para Argentina la caída en los precios internacionales o en los niveles de actividad de nuestros socios comerciales, el origen de los problemas tiene un importante componente local que es anterior a la crisis. En este número de Empleo y Desarrollo Social se discute uno de los temas excluyentes de la agenda: la inconsistencia entre el fuerte crecimiento de los costos laborales y la competitividad basada exclusivamente en un modelo de tipo de cambio alto. Para poder aumentar los salarios sin perder competitividad es imprescindible aplicar políticas que induzcan un salto cualitativo en la productividad de la economía.

La reversión del ciclo expansivo de la economía mundial es un hecho e indudablemente impactará de manera negativa sobre la producción local. No obstante, antes de que se desatara la crisis internacional, en nuestro país ya habían comenzado a manifestarse algunos síntomas de un preocupante desajuste interno, como por ejemplo, el fuerte crecimiento de los costos medidos en dólares. Esta evidencia tiene entidad suficiente para ser interpretada como una señal de desajuste, dado que el pilar de la recuperación de la economía argentina había sido la *licuación* de costos a través del recurso de la devaluación. En la medida que los costos internos tienden a volver a los niveles previos, los principales efectos de la devaluación habrían desaparecido.

Gráfico 1:

Precios mayoristas en dólares de las manufacturas de origen nacional



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

El Gráfico 1 muestra la evolución de los precios mayoristas en dólares de las manufacturas de producción nacional. Se presentan dos mediciones alternativas: la primera sin ajustar por inflación y una segunda ajustada por la inflación de EE.UU. Bajo ambas metodologías se observa que los precios de los bienes de producción nacional medidos en dólares experimentaron una abrupta caída en 2002 (40%), lo que da una idea de la magnitud que tuvo la devaluación como factor generador de *competitividad cambiaria*. Pero a continuación se observa una continua y progresiva reversión de este fenómeno: con un valor del dólar relativamente estable en el orden de los \$3 desde 2002 y una inflación alta y persistente, la *competitividad cambiaria* se fue agotando.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Más allá de las limitaciones inherentes a la metodología o los datos utilizados, la tendencia resulta concluyente. La *competitividad cambiaria* asociada a la devaluación tuvo efectos significativos e inmediatos sobre la producción, pero con el tiempo éstos se han ido desvaneciendo. Si bien hacia mediados de 2008 estos efectos no se habrían agotado por completo -en el gráfico se observa que gracias a la inflación extranjera los precios actuales en dólares todavía serían un 25% inferiores a los del período 1995-2000- el estrecho margen y el vertiginoso crecimiento de los costos internos justifican la adopción de nuevas políticas.

Competitividad cambiaria y políticas públicas

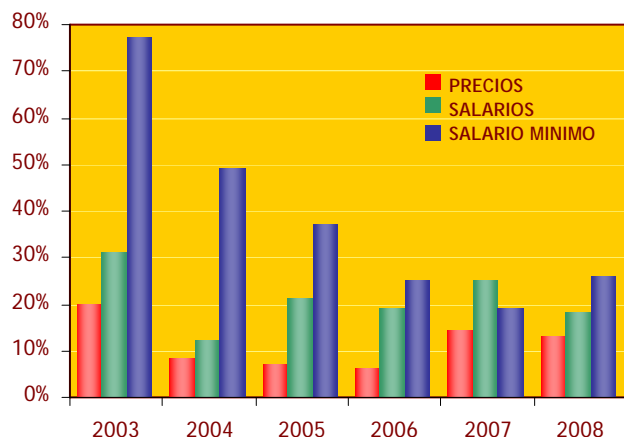
Que los precios domésticos terminen retornando a sus niveles anteriores a la devaluación (medidos en dólares) no es algo novedoso en la historia económica argentina. En realidad se trata de un resultado esperable ante los efectos redistributivos que genera el cambio de precios relativos inducido por una fuerte depreciación de la moneda. Como la depreciación *licua* el valor de los salarios, las presiones políticas y sociales terminan -más temprano que tarde- favoreciendo un ajuste nominal en las remuneraciones. La inevitable suba de los precios domésticos conduce entonces a una apreciación que anula los efectos iniciales de la devaluación.

Más allá de lo previsible del desenlace, las dinámicas que se desarrollaron tanto en lo económico como a nivel político a partir de la devaluación de 2002 tuvieron algunos elementos novedosos. Entre los más notables está el hecho de que, mientras el gobierno declaraba enfáticamente defender un *modelo productivo*, diferentes ejes de la política pública -ya sea por acción o por omisión- terminaron acelerando la erosión del tipo de cambio real, base de sustentación del modelo. Algunos ejemplos particularmente críticos por sus inconsistencias se dieron en las políticas laborales, sindicales y de la seguridad social.

Gráfico 2:

Precios de manufacturas vs. Salarios

(tasas de variación anual, medidos en dólares)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y MECON.

En el Gráfico 2 se ilustra con un caso concreto estas contradicciones. A partir de 2003, el crecimiento anual de los salarios registrados fue significativamente superior al aumento de los precios mayoristas de las manufacturas, ambos medidos en dólares. Si a este fenómeno se agrega el comportamiento del salario mínimo, los incrementos que resultan son aún mucho mayores. Esto es, la variable salarial más sujeta a la discrecionalidad del gobierno (el salario mínimo) fue la que motorizó el crecimiento de las remuneraciones en dólares y, por lo tanto, la que generó mayor presión a favor de la apreciación cambiaria.

De lo visto, el criterio que prevaleció a la hora de orientar la política salarial fue recomponer lo más rápido posible la desvalorización del salario que generara la devaluación. Esta meta fue lograda, pero a costa de una clara inconsistencia con el objetivo de sostener un tipo de cambio real alto para fomentar la producción nacional.

Algunas evidencias a nivel internacional

Un modelo de crecimiento basado en el tipo de cambio real alto tiene asociado una redistribución regresiva del ingreso y, por lo tanto, es de difícil sustentabilidad política. En sociedades democráticas y con alta participación -como es el caso de Argentina- imponer la condición de que los incrementos salariales sean modestos en momentos de fuerte expansión de la actividad económica es un objetivo poco plausible. De hecho, en la experiencia internacional, los procesos exitosos de desarrollo basado en un tipo de cambio real alto se dieron fundamentalmente en sociedades con una escasa participación de la ciudadanía. Salvando las particularidades de cada caso, la evidencia registra las experiencias del sudeste asiático entre los '60s y los '90s, Chile en los '80s y más recientemente China.

¿Existen estrategias alternativas o los países en vías de desarrollo tienen que resignarse a convivir con salarios bajos, aun cuando esto implique una alta conflictividad social y política? Para ensayar una respuesta a este interrogante es conveniente revisar la diversidad de ejemplos que se desprenden de la experiencia internacional. En el Gráfico 3 se presentan datos relativos al costo laboral por hora de trabajo en la industria manufacturera de diferentes países¹. Este costo laboral está conformado por la remuneración total por hora trabajada más las contribuciones patronales a la seguridad social.

Como se observa, en un extremo del gráfico aparece Irlanda, un país de desarrollo reciente que tiene un costo laboral por hora trabajada en la industria manufacturera de US\$ 30. En España, otro país que ha progresado a un ritmo importante, el costo laboral está en el orden de los US\$ 22. En países de desarrollo intermedio, pero muy dinámicos -como Israel, Nueva Zelanda y Corea- este costo se ubica en el entorno de los US\$ 15. En Argentina, en cambio, el costo laboral es de US\$ 6,6, un valor más cercano a los de Brasil y México, aunque mucho más alto que el de China, donde no superaría US\$1.

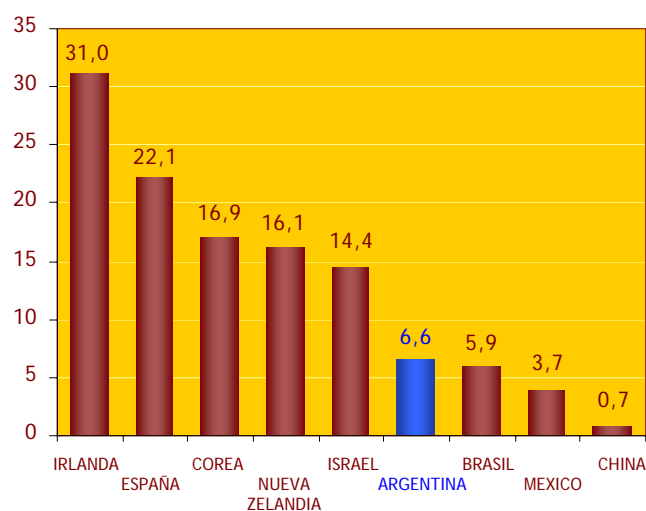
¹ Esta información fue extraída del *Bureau of Labor Statistics* de Estados Unidos (www.bls.gov)

A pesar de que se trata de una aproximación muy parcial, el gráfico muestra con claridad que existen diferencias sustanciales en los costos laborales de los países que compiten en mercados globalizados. En Irlanda, España, Nueva Zelanda, Israel y Corea se pagan salarios entre 5 y 10 veces más altos que los que afrontan los sectores industriales de los países más importantes de América Latina. Sin perjuicio de ello, los primeros han sido capaces de desenvolverse con soltura en los mercados internacionales y, con las particularidades de cada caso, seguir estrategias de desarrollo exitosas.

Gráfico 3:

Costo laboral horario de la industria

En dólares de 2006 (para China 2004)



Fuente: elaboración propia en base a BLS (www.bls.gov)

Resulta claro que, si el único factor a considerar fuera la *competitividad cambiaria*, China constituiría una amenaza para todos los países debido a su controversial política de tipo de cambio depreciado y salarios muy bajos. Desde una mirada simplista, con costos laborales que superan en más de 20 veces al nivel de China las chances de competir con éxito son nulas. Sin embargo, la realidad es que China no ha constituido una amenaza para el desarrollo de Irlanda, España, Nueva Zelanda, Israel o Corea. Muy por el contrario, pareciera que ellos se han favorecido con la incorporación de China al mercado mundial.

La clave del éxito de estos países no reside en competir en base al nivel de sus salarios -donde China tiene ventajas contundentes- sino en base a sus niveles de productividad. El Gráfico 4 ilustra este fenómeno: Irlanda, España, Nueva Zelanda, Israel y Corea tienen costos laborales más altos que China, pero también niveles de productividad más elevados, que se manifiestan en mayores niveles de producto interno bruto (PIB) per capita. Además, se trata de los países que más incrementaron sus PIB per capita entre 1980 y 2006. En particular, Corea, Irlanda y España, lograron que sus PIB per capita crecieran entre 4 y 9 veces en el cuarto de siglo que va entre 1980 y 2006. A su vez, en Nueva Zelanda e Israel el PIB per cápita se multiplicó por 3. Aunque parezca un ritmo bajo, estas economías partieron desde una base más alta que la de Argentina y es por eso que lograron ingresar al grupo de países cuyos PIB per capita superan actualmente los US\$ 23.000.

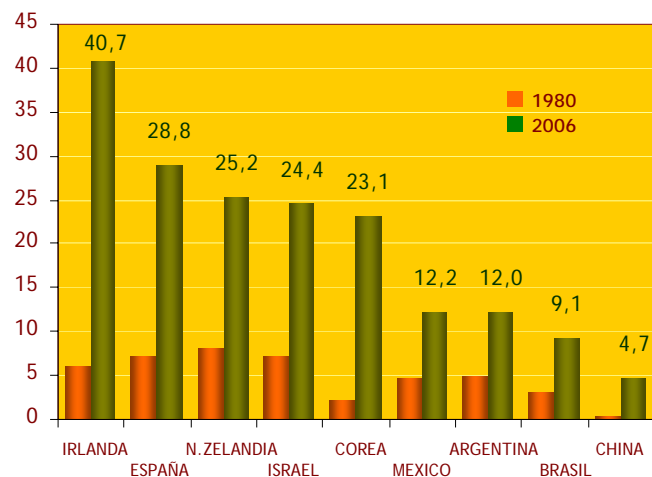
Argentina, mientras tanto, experimentó un crecimiento de su PIB per capita más modesto en el período considerado, de apenas 2,5 veces. Esto la ubica muy rezagada, en el nivel de los US\$ 12.000. Se trata de una situación parecida a la de otros países latinoamericanos (Brasil y México), aunque éstos vienen mostrando comportamientos más dinámicos que nuestro país.

El caso de China es muy especial. Las tasas de crecimiento de su productividad son extremadamente elevadas, pero como parte de un nivel de PIB per capita muy bajo -de US\$ 252 en 1980- hacia 2006 apenas alcanzó un nivel de US\$ 4.650. Es decir, aunque multiplicó su productividad por 18, la precariedad de su situación de partida explica que la base de su competitividad aún sea un costo laboral que no supera al dólar por hora.

Gráfico 4:

Producto Interno Bruto per capita

Medido en miles de US\$ a Paridad de Poder de Compra (PPP)



Fuente: elaboración propia en base a IMF (www.imf.org)

Cuando el entorno productivo lleva a que un trabajador genere valor por niveles relativamente altos existe la posibilidad de remunerar su trabajo de una manera muy diferente a la situación en que su esfuerzo tiene resultados -en términos de bienes y servicios producidos per capita- mucho más modestos. Son las enormes diferencias de productividad lo que explica que Irlanda, España, Nueva Zelanda, Israel y Corea puedan competir exitosamente en el mercado mundial con costos laborales que son unas 20 veces superiores a los de China.

La política cambiaria vs. la necesidad de aumentar la productividad

El diseño de la política económica está fuertemente condicionado por el tipo de organización política y las aspiraciones de la sociedad. De hecho, las características del entorno social y político son fundamentales a la hora de explicar porqué en la historia de la Argentina las ganancias de *competitividad cambiaria* que producen las devaluaciones siempre han tenido un impacto efímero.

Su transitoriedad es función de las presiones sociales y la tentación política de anunciar y otorgar continuos aumentos en las remuneraciones nominales. En la medida que los salarios crecen por encima de la productividad, aumentan los precios internos, se erosionan los efectos iniciales de la devaluación y se termina retornando a la situación de partida. De esta manera se van acumulando ciclos de auges y recesiones, pero con una tendencia estructural al estancamiento económico y crecientes tensiones sociales.

Apenas se consiguieron superar los impactos más graves de la crisis de 2001/02, rápidamente comenzaron a operar presiones a favor de la recuperación de salarios. La política oficial no sólo convalidó, sino que estimuló esta recuperación, lo que hizo aún más efímeras las ganancias de *competitividad cambiaria*. Este fenómeno fue en parte disimulado por la depreciación del dólar frente a otras monedas relevantes para el comercio exterior argentino, pero a medida que el dólar se aprecia se hacen más visibles los efectos de una política laboral inconsistente con otros objetivos de desarrollo de largo plazo.

En esta instancia aparecen con mayor claridad las consecuencias de sobrevalorar la política cambiaria y desatender los factores que condicionan la productividad de la economía. Es posible explicar este desbalance a partir de que el manejo de la política cambiaria es relativamente simple desde un punto de vista técnico, produce resultados inmediatos y genera resistencias políticas más débiles. Por ejemplo, cuando políticas laborales inconsistentes inducen aumentos de salarios nominales que llevan a una situación en la que se hace imposible poder seguir pagándolos -debido a los estrechos límites que imponen los bajos niveles de productividad- resulta política y legalmente muy difícil ajustarlos a través de una reducción nominal. Pero está demostrado que resulta políticamente viable y no se plantean cuestionamientos legales cuando se *licuan* salarios a través de una devaluación. Por el contrario, trabajar a favor de la productividad implica abordar un conjunto mucho más amplio y complejo de intervenciones públicas, que en la mayoría de los casos no tienen efectos directos ni inmediatos -por lo que el rédito político es más lejano- y constituyen así una alternativa menos atractiva.

El papel de la política cambiaria en una estrategia de desarrollo es relativamente pasivo. La meta básica debería ser mantener el tipo de cambio real dentro de los límites que impone la productividad de la economía, con la flexibilidad suficiente como para facilitar la absorción de los impactos asociados a un cambio de contexto, como por ejemplo, la volatilidad del entorno internacional. Pero lo sustantivo, a los fines de crecer con equidad, es establecer *reglas de juego* que apunten a un fuerte crecimiento de la productividad.

Si se pretende pagar salarios altos hay que sostener incrementos significativos y constantes de competitividad y para ello Argentina necesita hoy -además de una política cambiaria consistente- de una estrategia que rápidamente lleve a duplicar su actual nivel de productividad. Por ejemplo, para superar la barrera de los US\$ 24.000 de PIB per capita que actualmente tienen España, Nueva Zelanda o Israel, se requiere que el PIB per capita crezca a una tasa sostenida del 7,2% anual en nuestro país, un objetivo muy ambicioso a la luz de la evidencia histórica: en los 10 años que van entre 1987 y 1997 la tasa de crecimiento del PIB per cápita fue del 4,5% y entre 1997 y 2007 de sólo 3,9%.

En todo caso, para obtener aumentos de la productividad como los sugeridos es necesario conformar entornos económicos, políticos y sociales orientados a que el esfuerzo de cada trabajador argentino genere mucho más valor agregado que el actual. Esto requiere de mejoras sustantivas en la infraestructura económica y social, una mayor incorporación de capital físico y humano de calidad y un fuerte cambio tecnológico, con innovación y mejoras de gestión.

La agenda pendiente es frondosa y compleja, pero como mínimo debería comprender tres ejes centrales. En primer lugar, un profundo cambio de las reglas imperantes en el sistema educativo y de formación laboral. Se necesita

generar de manera acelerada capacidades productivas de calidad en la población con edad de trabajar. En segundo lugar, se requiere de un compromiso efectivo de las fuerzas sociales de las provincias y los municipios para generar a nivel local un clima regulatorio e impositivo favorable a los negocios, así como el desarrollo de una red de infraestructura básica apropiada (medios de transporte, comunicaciones, energía, vivienda, saneamiento y seguridad, entre los más importantes). En tercer lugar, es clave una reforma integral del sistema de regulaciones laborales, sindicales y de la seguridad social para brindar al mismo tiempo flexibilidad productiva y protección social a los trabajadores. Esto otorgaría a las empresas una plataforma institucional apropiada para incorporar tecnología y generar crecimiento del empleo formal, una condición de partida para que el sector productivo se involucre en el desarrollo de una mayor productividad con progreso social.

Un consenso político de largo plazo a favor de la productividad

El incremento sostenido de la productividad requiere de una agenda con transformaciones que resultan técnica y políticamente complejas. En muchos casos se trata de reformas que producen resultados graduales y en plazos relativamente largos, mucho mayores al periodo de gobierno de quienes deben impulsarlas. Por este motivo es fundamental que estén basadas en acuerdos políticos sustentables, que vayan más allá de los disensos y conflictos cotidianos. En otras palabras, no sólo se trata de superar la tentación de apostar a recetas fáciles como una "*devaluación salvadora*", sino que es necesario construir un *segundo piso* en la dinámica política que permita obtener un conjunto de consensos básicos -que trasciendan las diferencias de alineamientos políticos partidarios- para definir políticas de Estado a plazos más largos, más allá de los acotados periodos de gobierno.

Una de las enseñanzas que deja la experiencia internacional es que, para que las ganancias de productividad se traduzcan más rápidamente en progreso social, resulta fundamental abordar con sentido práctico el fortalecimiento de las pequeñas empresas. Allí están los problemas más agudos de baja productividad y consecuentemente mayor fragilidad competitiva. Esto conduce a enfatizar la importancia de incorporar en este *segundo piso* de debate y consenso político el diseño y la instrumentación de un régimen especial para las empresas más pequeñas, como hemos señalado en números anteriores de Empleo y Desarrollo Social. Entre los aspectos claves que sería recomendable contemplar se destacan una simplificación impositiva integral, fusionando todos los impuestos de las tres jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) en un único impuesto administrado por los gobiernos municipales, la simplificación en el pago, la disminución de las cargas sociales y la adaptación de las regulaciones laborales, para que sean sensibles a la variedad sectorial y geográfica de las distintas realidades que se presentan en el interior del país.

