

Proyección

E C O N O M I C A

 **consejo** Profesional de Ciencias Económicas
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

 Premio Nacional
a la Calidad 2011



EL MUNDO EN CRISIS: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. 9º CONGRESO DE ECONOMÍA.

EN ESTE NÚMERO

Jorge Castro | Aldo Ferrer | Guillermo Nielsen | Eduardo Amadeo | Nadín Argañaraz
Humberto Bertazza | Fernando Peirano | Andrés López | José María Fanelli |
Jorge Remes Lenicov | Javier González Fraga | Hector W. Valle



El estudio de la economía no parece requerir ninguna dote especializada de un orden desacostumbradamente superior. ¿No es, intelectualmente considerada, una materia verdaderamente fácil, comparada con las ramas superiores de la filosofía y de la ciencia pura?

Sin embargo, los economistas, no ya buenos, sino sólo competentes, son auténticos mirlos blancos. ¿Una materia fácil, en la que pocos destacan? Esta paradoja quizás puede explicarse por el hecho de que el gran economista debe poseer una rara combinación de dotes. Tiene que llegar a mucho en diversas direcciones, y debe combinar facultades naturales que no siempre se encuentran reunidas en un mismo individuo. Debe ser matemático, historiador, estadista y filósofo (en cierto grado).

Debe comprender los símbolos y hablar con palabras corrientes. Debe contemplar lo particular en términos de lo general y tocar lo abstracto y lo concreto con el mismo vuelo del pensamiento. Debe estudiar el presente a la luz del pasado y con vista al futuro. Ninguna parte de la naturaleza del hombre o de sus instituciones debe quedar por completo fuera de su consideración.

Debe ser simultáneamente desinteresado y utilitario; tan fuera de la realidad y tan incorruptible como un artista, y sin embargo, en algunas ocasiones, tan cerca de la tierra como el político”.

Lord John Maynard Keynes, 1924.

NÚMERO ESPECIAL DE "PROYECCIÓN"

La excelente repercusión de las primeras dos ediciones de *Proyección Económica*, sumado al éxito que tuvo el 9º Congreso de Economía que realizamos en junio pasado, fueron el motivo para que este prestigioso evento sea el protagonista de esta edición especial, con muchas más hojas y mayor tirada de ejemplares.

En efecto, en este número ofrecemos a los lectores 12 de las conferencias que tuvieron lugar en el 9º Congreso de Economía, el cual fue considerado como uno de los mejores en mucho tiempo en el país, según opinaron tanto público como expositores, seguramente por haber podido satisfacer la expectativa que se había generado ante la particular coyuntura que en materia económica actualmente vive el mundo y, por ende, nuestra Argentina.

De tal modo, bajo el tema general "El mundo en crisis: desafíos y oportunidades", la presente edición contiene los conceptos vertidos por expertos de la talla de Aldo Ferrer, Héctor Valle, Humberto Bertazza, Nadin Argañaraz, Guillermo Nielsen, Eduardo Amadeo, Jorge Remes Lenicov, José M. Fanelli, Javier González Fraga, Jorge Castro, Andrés López y Fernando Peirano. Como es habitual en el Consejo, la pluralidad ideológica estuvo asegurada.

Una vez más, nos corresponde agradecer el fuerte apoyo publicitario que se nos brinda número tras número, como también el interés que nos hacen llegar destacados economistas para participar en próximas ediciones.

Y como siempre, hago extensiva mi gratitud a los miembros del Consejo que hacen posible esta singular edición de colección que viene a llenar un vacío en cuanto a publicaciones de este tipo que necesita nuestra profesión, y que considero de lectura obligada para nuestros profesionales y también para quienes tienen responsabilidades de conducción de los asuntos públicos del país.

Julio R. Rotman
Secretario del Consejo Profesional de
Ciencias Económicas de la CABA

LOS CONTENIDOS DE "PROYECCIÓN"

La iniciativa de las autoridades del Consejo Profesional para editar *Proyección*, tiene por objetivo elaborar una publicación que analice la problemática económica – mundial, regional, local – desde una perspectiva de mediano y largo plazo, o sea desde una visión más comprometida con los planteos estructurales y los proyectos estratégicos.

La elección temática señalada guarda relación con los procesos de transformación que se observan a escala global y, con ello, la necesidad de que la economía argentina sea capaz de adaptarse a los nuevos escenarios internacionales que serán determinantes a lo largo del siglo XXI.

El mundo actual tiende a ser más multilateral, en el sentido de más actores económicos relevantes y, por lo tanto, cada vez son más numerosos y más significativos los temas que requieren propuestas y soluciones globales, tales como los vinculados con la alimentación, la energía, el medio ambiente, las migraciones y el ordenamiento monetario y financiero internacional.

En tal contexto, la economía argentina puede encontrar un sendero favorable para un desarrollo sostenido, de largo plazo y con capacidad de inclusión social. Pero para ello debe elaborar y consensuar una perspectiva estratégica que permita maximizar las fuentes del crecimiento, asociadas con el conocimiento y las tecnologías, la innovación y las capacidades empresariales, la capacitación laboral, la calidad institucional, etc.

En consecuencia y en línea con la fundamentación precedente, en este tercer número de *Proyección* nos pareció oportuno recoger algunas de las presentaciones realizadas en el marco del 9º Congreso de Economía organizado por el Consejo Profesional. Se destacan, en este caso, las ponencias vinculadas con el nuevo ordenamiento económico internacional, las alternativas de nuestro país frente a dicho ordenamiento y algunos temas más puntuales vinculados con el sistema tributario y la innovación tecnológica

Ignacio Chojó Ortíz
Director Académico

SUMARIO



Director Responsable | Dr. Alberto Schuster
Director Académico | Dr. Ignacio Chojo Ortiz
Coordinación Periodística | Dr. Julio R. Rotman
Diseño y Diagramación | Voz e Imagen
Impresión | Artes Gráficas Papiros sociedad
anónima comercial e industrial (SACI)
Publicidad | Guido López - Griselda Trinchero
5382-9444 | publicidad@consejo.org.ar

9° Congreso de Economía: Autoridades - Programa



11 ¿Hacia un nuevo orden internacional? *Dr. Jorge Castro*



23 ¿Hacia un nuevo orden internacional? *Dr. Aldo Ferrer*



32 ¿Hacia un nuevo orden internacional? *Lic. Guillermo Nielsen*



56 ¿Hacia un nuevo orden internacional? *Lic. Eduardo Amadeo*

Revista Proyección es una Publicación del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Registro Nacional de la Propiedad Intelectual: en trámite
ISSN: 2250 - 4540
Viamonte 1549 (1055)
Buenos Aires - Argentina.
Tel. 6009-1600 (líneas rotativas)
Sitio Web: www.consejo.org.ar
consejo@consejo.org.ar
Queda permitida la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación citando la fuente.
El contenido de las notas y los comentarios de colaboradores no reflejan necesariamente el pensamiento y la filosofía del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



68 Reformas en el sistema tributario argentino
Dr. Nadín Argañaraz



136 La inserción de la economía argentina en el mundo
Lic. José María Fanelli



84 Reformas en el sistema tributario argentino
Dr. Humberto Bertazza



156 Perspectivas de la economía mundial
Lic. Jorge Remes Lenicov



96 Impacto de la innovación tecnológica
Lic. Fernando Peirano



174 La Argentina frente a los nuevos paradigmas económicos
Lic. Javier González Fraga



114 Impacto de la innovación tecnológica
Dr. Andrés López



190 La Argentina frente a los nuevos paradigmas económicos
Dr. Hector W. Valle

La inserción argentina en el mundo y sus oportunidades de desarrollo

José María Fanelli



Las oportunidades de crecimiento que la economía global le ofreció a la Argentina en la primera década del siglo XXI, han sido decididamente mejores que las que le había brindado en la segunda mitad del siglo XX. En consonancia con ello, la economía creció a tasas mucho más elevadas entre 2003 y 2011. La tasa promedio de aumento del ingreso per cápita se ubicó en 6,6% anual. Para encontrar una trayectoria similar hay que remontarse cien años, a la primera década del siglo XX.

Es sabido, no obstante, que no hay que confundir crecimiento con desarrollo. Hay dos condiciones que son críticas para situar el crecimiento en la senda del desarrollo: el crecimiento debe ser sostenible y debe ser inclusivo. Para ser calificado de sostenible, el proceso de crecimiento debe mostrar una macroeconomía estable y un ritmo de incremento de la productividad del trabajo continuo. Además, para estar en condiciones de descontar distancia con los países ya desarrollados, la productividad debe crecer a una tasa superior a la de esos países. En Fanelli (2012) calculamos que si la Argentina creciera a un ritmo de crecimiento per cápita del 3% anual se necesitarían unos veinticinco años para alcanzar el PBI que España tiene hoy. Para cumplir con el requisito de inclusión, a su vez, una condición sine-qua-non es reducir drásticamente la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Según la literatura sobre crecimiento inclusivo (Iancovichina and Lundstrom, 2011) el factor clave para lograr la inclusión es la creación de puestos de trabajo de calidad. Por supuesto, las políticas de protección social tienen un papel importante para disminuir la pobreza, pero para lograr avances permanentes hay que crear empleos y, para que las personas estén en condiciones de aprovecharlos, hay que promover la acumulación de capital humano fomentando el espíritu emprendedor.

Cuando se toman en cuenta los requisitos que debe cumplir un proceso de crecimiento inclusivo, surge claramente que a pesar de la fuerte aceleración del crecimiento posterior a la crisis de 2002, la Argentina está lejos aún de cumplirlos. La dificultad para clasificar de sostenido al crecimiento es que, por un lado, la estabilidad macroeconómica está lejos de estar asegurada –como lo indican la alta inflación y las distorsiones de precios relativos– y, por otro, la productividad no se incrementa lo suficiente debido a la falta de dinamismo del cambio estructural y la competitividad internacional. En lo que hace a inclusión, un obstáculo de relevancia es que, en un marco de crecientes desequilibrios y un poco propicio clima de in-





versión, a partir de 2007 se resintió la capacidad del sector privado para generar empleos de calidad, pasando el sector público a ser la principal fuente de creación de empleo con la consiguiente presión sobre las cuentas fiscales. No sorprende, por ende, que luego de casi diez años de crecimiento, en la Argentina hay aún un tercio de la población que o bien es pobre o bien está en un entorno cercano a la línea de pobreza, la distribución del ingreso sigue siendo muy sesgada (el coeficiente de Gini se ubicó por encima de 0.5 en la década bajo análisis) y, si bien el capital humano acumulado es importante, la calidad de la educación es deficiente, lo que no ayuda a elevar la probabilidad de mejorar la inclusión.

En este artículo utilizamos los resultados de una serie de estudios que hemos realizado sobre el crecimiento y la evolución macroeconómica argentina en la última década, a los efectos de reflexionar sobre las oportunidades y obstáculos –reales o potenciales– que el país enfrenta en la actualidad para asegurar el crecimiento inclusivo y, por ende, el avance hacia el desarrollo. Dada la extensión y el carácter del artículo, no nos hemos propuesto realizar un análisis integral de la cuestión –algo que sí hemos intentado en Fanelli (2012)–. Nuestra intención es reflexionar sobre crecimiento inclusivo desde la perspectiva de las oportunidades y restricciones que plantea la inserción de la Argentina en la economía global. Las tres áreas que abordaremos son las que consideramos de mayor relevancia en relación con esto, por lo que el contenido mismo del artículo implica ya una toma de posición.

Como en varios trabajos recientes hemos analizado y discutido de manera detallada y extensa la evidencia empírica que avala los argumentos que exponemos aquí, hemos reducido al mínimo la presentación de cifras y datos con el propósito de dar más lugar a las reflexiones sobre los desafíos que enfrenta la Argentina para desarrollarse. El lector interesado puede ver: Fanelli (2012); Fanelli y Albrieu (2011); Albrieu y Fanelli (2011) y la bibliografía y fuentes citadas en esos textos.

En la primera parte nos ocupamos de las oportunidades y amenazas vinculadas con las ventajas comparativas del país en recursos naturales, en la segunda abordamos los problemas de competitividad y en la tercera los movimientos de capital.

1. Recursos naturales y ventajas comparativas: apropiación vs. inversión

La Argentina cuenta con una dotación de recursos naturales significativa, con sesgo hacia las tierras cultivables y de pastura: estos dos ítems explican dos tercios de la dotación de recursos, que el Banco Mundial calcula en 10.266 dólares per cápita para 2005. El país también posee recursos en el área de energía, pero en este último caso está encontrando serias dificultades para explotar la riqueza del subsuelo debido a la falta de inversiones. La distancia entre el potencial de recursos y la inversión se ha profundizado recientemente debido a que ha habido hallazgos en áreas no convencionales (shale gas) y no está claro cómo podría el país conseguir los recursos necesarios para explotar yacimientos como el de Vaca Muerta. Según estimaciones se requieren unos 5.000 millones de dólares anuales (sobre energía ver Grupo de Ex Secretarios de Energía, 2011).

La aceleración del crecimiento posterior a 2002 está íntimamente relacionada con el shock positivo de términos del intercambio que, más allá de vaivenes de corto plazo, se afianzó sistemáticamente hasta alcanzar un récord histórico hacia 2012. Según los datos de CEPAL, el valor neto de las ganancias de términos del intercambio desde 2003 para la Argentina se ubica en torno del 19% del PBI. Los términos del intercambio de 2011 son 40% superiores al promedio de 1990.

Obviamente, las ganancias de términos del intercambio no se hubieran materializado si no hubiese habido una respuesta de la oferta de exportaciones agrícolas. Justamente, uno de los rasgos positivos de la década que estamos comentando es que hubo un fuerte aumento en la producción, tanto por incremento de la productividad como por expansión del área sembrada. Debido a los incrementos de precios y cantidades, en suma, las exportaciones argentinas de origen primario pasaron de 13.410 millones de dólares a 46.808 millones entre 2002 y 2011.

Las exportaciones se han mostrado menos dinámicas desde 2007 en adelante, en parte por la incidencia de sequías pero sin dudas también por la influencia de dos factores: los cambios frecuentes en las reglas de juego (retenciones, trabas a las exportaciones de trigo y carnes; ver Reza et al., 2011) y el incremento de los costos internos en dólares, debido a que la inflación de precios y la salarial han superado ampliamente la depreciación del dólar (Fanelli y Albrieu, 2012).

¿Cómo inciden estos factores en el crecimiento sostenido?

El sector primario ha estado generando superávit de cuenta comercial en el orden de los 30.000 millones de dólares anuales en los últimos cinco años. Esto plantea la cuestión de cómo asignar este excedente, de forma de sustentar el crecimiento a largo plazo.

Una función clave de los recursos naturales en un país como la Argentina, que no cuenta con una industria de bienes de capital de significación, es la de proveer las divisas necesarias para importar las maquinarias y los equipos que se requieren para desarrollar nuevas ventajas comparativas, diferentes a las que surgen de la dotación de recursos o, en la coyuntura actual, para invertir en el sector de energía que se encuentra descapitalizado. La importación de bienes de capital promedio desde 2003 se ubicó en 2.531 millones de dólares y en 11.651 millones en los últimos cuatro años. Esto es una buena noticia, pero no es suficiente: la tasa de inversión es aún mediocre (el 20% entre 2007 y 2011, a precios constantes) y, lo más preocupante, la represión de las importaciones está incidiendo en forma desproporcionada sobre los bienes de capital. En la primera mitad de 2012 la reducción llegó al 28% en términos interanuales.

¿Por qué se reprimen las importaciones de bienes de capital? Porque una buena parte del excedente está siendo canalizado hacia la financiación del déficit en energía. Debido a las crecientes importaciones de gas y otros productos se pasó de un superávit de 5605 millones de dólares en 2007 a un déficit estimado 6100 millones para 2012 en ese rubro: una diferencia de 11.700 millones de dólares.

Lo anterior tiene implicancias tanto para la dinámica de corto plazo como para el crecimiento. En relación a la evolución de corto plazo, vuelve a aparecer la amenaza de stop-and-go: en la parte alta del ciclo las importaciones suben, se agudiza el déficit energético y se hace necesario un ajuste bajista en el nivel de actividad porque no hay dólares suficientes para financiar las importaciones. Esto ha ocurrido desde fines de 2011: la Argentina no podía mantener un ritmo de crecimiento como el de 2010-11 sin enfrentar un severo drenaje de sus reservas internacionales, dado que no contaba con acceso al

crédito externo. Justamente, para ajustar la economía a la restricción externa es que el gobierno lanzó un agresivo plan de limitación de las importaciones que si bien redujo la demanda de dólares, también generó una desaceleración fuerte del nivel de actividad.

En cuanto al crecimiento sostenido, si el superávit que provee la agricultura se destina a importar gas en vez de importar bienes de capital, la Argentina termina utilizando los ingresos extraordinarios del boom de materias primas para financiar la compra de productos primarios energéticos. Estaría cambiando un recurso natural por otro recurso natural. Nada más alejado de una estrategia de industrialización capaz de sostener el incremento continuo de la productividad de la mano de obra.

¿Cuál es la incidencia para la inclusión?

Los recursos naturales per se es poco lo que pueden aportar en términos de generación de empleos directos y, desde esta perspectiva, podría pensarse que su aporte para la inclusión reviste una importancia menor. Esta visión está bastante arraigada en la sociedad argentina, pero no por ello es correcta. Más allá de que el sector genera puestos de trabajo de manera indirecta, cuando los productores gastan en la economía local, lo cierto es que a partir de los recursos naturales se pueden generar empleos productivos de manera sostenida por la vía de desarrollar las cadenas de valor asociadas con el sector agropecuario, que se encuentran muy subdesarrolladas en relación con su potencial. En este sentido, hay que considerar que, cuando los recursos naturales son abundantes, no sólo se goza de costos bajos para exportar; también es posible sacar ventaja de los costos bajos para utilizar las materias primas localmente, como input para la industria alimenticia y otras ramas como la producción de bio-energía. Bisang y Pontelli (2011) muestran el atraso de la cadena de valor alimenticia y el potencial para la creación de puestos de trabajo creando encadenamientos hacia delante y hacia atrás. Por otra parte, como lo marca Bisang (2011), una conclusión central que dejó la exitosa experiencia de desarrollo del complejo sojero es que la tierra debe considerarse una fábrica a cielo abierto y no un





mero recurso natural.

En gran medida, las cadenas de valor y la explotación de las complementariedades en el área de tecnologías asociadas con la producción primaria están subdesarrolladas por la ausencia de políticas consistentes y de largo aliento para el sector. Esas políticas no sólo abarcan los precios relativos y la rentabilidad de los productores individuales sino, también, la inversión en infraestructura –que debe ser coordinada aunque no necesariamente llevada a cabo por el sector público–, el desarrollo de redes de apoyo para la innovación e incorporación de tecnologías y un marco institucional sólido para proteger las inversiones.

¿Por qué han sido tan débiles las políticas en este campo? Una de las razones clave se vincula con la economía política: los alimentos tienen gran incidencia en la canasta de consumo de los asalariados y las personas de menores recursos. Por ello existe siempre una presión social explícita o latente, para que los gobiernos mantengan bajo control la evolución del precio de los alimentos. Entre los instrumentos que han sido utilizados de manera intensiva con este propósito en la década que estamos comentando se encuentran las retenciones a las exportaciones y las trabas a la exportación de trigo y carnes. Más recientemente, se ha recurrido también a la corrección del precio del dólar por debajo de la inflación. Obviamente, al reducir el precio relativo de los productos de origen agropecuario se disminuye su rentabilidad y, con ello, la inversión y la posibilidad de sostener el incremento de la productividad de ese sector en el tiempo.

¿Está, entonces, la Argentina condenada a un dilema de hierro entre deprimir la rentabilidad del sector agropecuario y de la industria de alimentos o mantener salarios reales bajos y pobreza elevada? Si bien se trata de un dilema complejo, está lejos de ser insoluble. Hay varias cuestiones a tener en cuenta.


La primera es que es posible combinar políticas que brinden incentivos para desarrollar nuevas ventajas comparativas con otras de protección social, destinadas a promover el crecimiento inclusivo (ver Rofman y Olivieri, 2011). Esto se facilita en contextos favorables como el actual, en que los términos del intercambio son elevados. Si el sector de recursos naturales y las cadenas de valor a él asociadas generan beneficios altos y nuevos empleos con alta productividad y, por ende, altos salarios reales, se expande la base tributaria. Esa expansión aporta recursos que pueden asignarse con un sesgo que favorezca los programas de inclusión, con énfasis en el fortalecimiento de las capacidades del individuo para integrarse en el mercado de trabajo y desarrollar proyectos. Por supuesto, esta estrategia lleva implícito el supuesto de que el sector público asigna bien los recursos y se trata de un supuesto fuerte en la medida que implica dejar de lado políticas públicas de mala calidad, que desperdicien los recursos recaudados, por ejemplo, en programas que prestan más atención a la clientela electoral que a la inclusión. Se puede considerar, por supuesto, que dada la historia de la Argentina dejar de lado este problema es inadecuado

y, probablemente, sea correcto. Pero si este es el caso, la restricción relevante tiene origen en la economía política y no en el hecho de que haya una tensión entre los incentivos al desarrollo de nuevas ventajas comparativas y la inclusión. Nótese que si la restricción es de origen político, ella estaría presente incluso si mágicamente cambiara la dotación de recursos de la Argentina.

Cuando se observa cómo se asignaron los recursos extra en el período que estamos analizando surgen hechos que sugieren que la restricción de economía política ha estado, de hecho, operativa. Para ilustrar el punto basta con referirse a la distorsión más importante que se observa en la actualidad. En el período actual, se gasta cerca de cuatro por ciento del PBI en subsidiar la energía y el transporte y, por estar muy poco focalizado, una gran parte de ese subsidio termina beneficiando a sectores que no lo necesitan. En cambio, sólo se destina alrededor de medio punto del producto a la Asignación Universal por Hijo (ver Rofman y Oliveri, 2011), que tiene un impacto muy superior en términos de inclusión y de protección de los niños, algo vital dado que la Argentina está cursando la etapa del bono demográfico.

En realidad, la importancia del dilema entre eficiencia e inclusión a veces se exagera, porque ciertos sectores lo utilizan como pretexto para apropiarse de parte de la renta de los recursos naturales, como ocurrió en la etapa de sustitución de importaciones de posguerra. En ese período, la Argentina pagó todos los costos de políticas impositivas, cambiarias y de tarifas que retrasaron la incorporación del campo a la revolución verde por falta de inversión en el sector, sin recoger los beneficios de la industrialización. Hay que considerar que, a pesar de la enorme cantidad de recursos invertidos en la promoción de diversas industrias, el país nunca estuvo –más allá de muy positivas excepciones– en condiciones de desarrollar una industria competitiva, capaz de producir los dólares necesarios para financiar los bienes de capital y los insumos que necesitaba (ver Kosacoff, 2010). Como esto agudizó la restricción externa, el país quedó preso de la dinámica de stop-and-go: las expansiones abortaban sistemáticamente cuando el incremento de las importaciones tornaba operativa la restricción externa. Así, las políticas implementadas fueron efectivas en desincentivar la producción primaria pero no lo fueron ni para sostener el crecimiento industrial ni para lograr una distribución del ingreso compatible con el crecimiento inclusivo.

El hecho de que las políticas de apertura y liberalización posteriores, que trataron de corregir este estado de cosas, hayan sido incluso peor diseñadas e implementadas que las de sustitución, resultando perniciosas tanto para la industria como para la inclusión, no convierte a las políticas erradas del pasado en virtuosas. Probablemente, la conclusión más razonable a extraer de los ciclos de protección y liberalización por los que pasó la economía, es que la Argentina no estuvo nunca en condiciones de implementar un conjunto articulado de políticas que le permitieran canalizar los excedentes en recursos naturales a la promoción de la productividad y la inclusión.



Incluso si se aceptara el argumento de que las retenciones son un instrumento necesario debido a la falta de eficiencia de los mecanismos de tributación, hay que tener en cuenta que ese instrumento tiene dos facetas. Una faceta tiene que ver con el efecto directo de las retenciones, que reduce los precios internos de los productos de origen agropecuario en general. Esto beneficia directamente a quienes consumen esos productos y, particularmente, a los asalariados y los pobres. Sin embargo, hay otra faceta: el gobierno, adicionalmente, ve incrementados sus ingresos sustancialmente por la recaudación de retenciones y esos ingresos pueden gastarse de muchas formas. Hoy, esos ingresos representan entre dos y tres puntos del PBI. El efecto redistributivo directo vía precios no se perdería si, por ejemplo, parte de los ingresos por retenciones se volcaran a la construcción de infraestructura para mejorar la productividad del sector transable en general y del de recursos naturales en particular. Con esta estrategia se reducirían las consecuencias negativas para la rentabilidad agropecuaria de las retenciones. Sobre todo si se invirtiera en mejorar el sistema de transporte, almacenaje y puertos (ver Reca et al, 2011). Por otra parte, la construcción de infraestructura crea puestos de trabajo que son necesarios para la inclusión. Obviamente, el efecto inclusión se potencia si la inversión de infraestructura incluye el transporte público o la extensión de la red de cloacas.

Justamente, un aspecto débil de las estrategias de crecimiento de los últimos años es que se ha descuidado este aspecto. El indicador más claro en este sentido es que la inversión pública sigue siendo muy baja, a pesar del fuerte incremento en la presión tributaria. Mientras la presión tributaria creció 12 puntos del PBI entre 2003 y 2011, la inversión pública sigue estando por debajo del 5%. Esto implica que el criterio de destinar los ingresos con sesgo hacia la inversión no fue la prioridad y que se privilegió la asignación de la renta que se capturó a subsidios poco eficientes, como los otorgados a la energía y el transporte.

De estas reflexiones se sigue que, en lo relativo a recursos naturales, el desafío clave es descartar las políticas centradas en la apropiación y el reparto del excedente, para privilegiar las políticas de inversión del excedente para sostener la productividad e incluir. Además de políticas correctas, para estar en condiciones de canalizar el excedente hacia la inversión, una condición necesaria es revertir el agudo subdesarrollo de los mercados de capital. La intermediación tiene un papel insustituible, primero, en reasignar los fondos de ahorro generados en el sector primario hacia la inversión en cadenas de mayor valor agregado y, segundo, en desarrollar un mercado de deuda pública que le permita al gobierno acceder a financiamiento para realizar inversiones de alto retorno social a largo plazo, en infraestructura, formación de capital humano y el sistema nacional de innovación.

2. Competitividad internacional y cambio estructural

Más allá de lo vinculado a la dotación de factores que ya hemos comentado, es útil pensar la competitividad internacional en términos de dos determinantes fundamentales: la productividad y los costos internos. Una industria puede estar en condiciones de producir a costos competitivos con los internacionales, porque su alta productividad le permite utilizar menos horas hombre por producto o porque paga menos salarios o impuestos por hora hombre. De manera adicional, hay que considerar que los determinantes de los costos están muy relacionados con la economía política y los de la productividad con factores sistémicos.

En lo que hace a ganancias de competitividad, el rubro que sobresale es, sin dudas, el de las exportaciones de manufacturas de origen industrial. El crecimiento de este tipo de exportación, en realidad, fue más dinámico que las de origen agropecuario. Entre 2003 y 2011 crecieron a una tasa acumulativa anual de 17%. Esto implica que la evolución positiva del sector externo argentino no se explica solamente por los términos del intercambio y los productos agrícolas: el MERCOSUR tuvo un rol importante. No sólo por las ventajas que aporta el mercado común sino, también, porque nuestros vecinos se enriquecieron debido a la evolución de sus términos del intercambio y, además, Brasil experimentó una fuerte apreciación del real que ayudó a la competitividad argentina.

¿Cómo se vinculan estos factores con el crecimiento sostenido?

Si bien la evolución antes comentada es positiva, cuando se la juzga desde el punto de vista de su contribución a sostener un incremento continuo de la productividad en el tiempo se presentan varias debilidades.

La primera es que, a diferencia de los productos primarios, la industria no produce excedente: las exportaciones de manufacturas son muy inferiores a las importaciones. La Argentina tiene un déficit anual superior a los 25.000 millones de dólares en manufacturas y, además, la expansión de las exportaciones industriales está lejos de representar un fenómeno generalizado, que abarque una gama de actividades. A la luz de estos datos, es fácil deducir que nuestro país no cuenta con ventajas comparativas reveladas en la industria en su conjunto, aún cuando sí goza de ellas en ramas industriales específicas. Un hecho poco auspicioso, además, es que ese déficit no muestra ningún signo de achicarse naturalmente. Por supuesto, estrategias contra natura como la represión de importaciones pueden generar reversiones por un período, pero ello no es sostenible en el tiempo. Por un lado, una parte de los insumos que se necesitan para producir bienes industriales es importada y, por ende, la represión desarticula las cadenas de valor existentes. Por otro, la represión afecta desproporcionadamente a los bienes de capital, deprimiendo la inversión y la demanda agregada. La represión es, a lo sumo, una estrategia rudimentaria para ajustar el gasto sin recurrir a la depreciación de la moneda. No elimina el stop, simplemente lo induce por otros medios.

En segundo lugar, los factores de economía política no jugaron a favor de la competitividad. Luego de la necesaria recomposición de los salarios reales que habían caído de manera significativa con la crisis, la presión de los sindicatos se tradujo en incrementos muy elevados en los costos en dólares. Los salarios del sector privado formal subieron un 225% desde enero de 2007, lo que no sólo erosionó la competitividad, sino también el ritmo de creación de empleo.

En tercer lugar, las condiciones sistémicas de la competitividad siguen siendo muy débiles: el gasto en investigación y desarrollo no llega al uno por ciento del PBI; las inversiones en infraestructura que deben complementar a las privadas no son suficientes, como lo marca la baja inversión pública y las políticas industriales han optado más por la manipulación de precios relativos que por la explotación de externalidades, economías de escala y desarrollo de complementariedades más ricas dentro de la estructura productiva (ver Fanelli, 2012). Otros componentes sistémicos ausentes fueron el financiamiento y la estabilidad de precios.

¿Cómo inciden estos hechos en los determinantes de la inclusión?

Las industrias que ganaron competitividad y lograron exportar no son las que tienen mayor capacidad para multiplicar los puestos de trabajo, aunque sí la tienen para generar puestos de calidad. Asimismo, la capacidad del sector privado para generar empleos parece estar muy vinculada a la competitividad vía costos: la mayor cantidad de empleos se generaron en el período en que el tipo de cambio era muy competitivo, entre 2002 y 2007. En el período más cercano, de creciente apreciación cambiaria, la creación de puestos de trabajo pasó a ser liderada por el sector público. Esta evidencia sugiere que la capacidad del sector transable para crear empleos, por la vía de ganar competitividad basándose en incrementos de la productividad, es muy limitada. Esta es una mala noticia para la inclusión, pues ya vimos que ella demanda empleos de calidad.

Un hecho que no ayuda en cuanto a los determinantes de la inclusión y se relaciona con la falta de competitividad, es que la represión de las importaciones, al reducir la oferta global, presiona sobre los precios al alza y ello deprime el valor real de subsidios como la asignación universal por hijo. Por otro lado, a diferencia de una devaluación que puede generar empleos al incrementar la rentabilidad del sector transable, los cupos de importación generan rentas de escasez pero no oportunidades de exportar a costos menores. En este sentido, se pagan los costos de la exclusión sin los beneficios de la creación de empleos.

¿Se sigue de lo anterior que la única forma que tiene la Argentina de ganar competitividad internacional es deprimir los salarios reales? La respuesta sería afirmativa si se hubiesen impulsado políticas para incrementar la productividad y hubiesen fallado. Sin embargo este no parece ser el caso. En primer lugar, el coeficiente de inversión es bajo, aún cuando el país cuenta con ahorro suficiente como para aumentarlo. Por lo tanto, si no es la restricción de ahorro la que limita la inversión, hay que buscar en otra parte y los candidatos que surgen más nítidamente son el clima de inversión y la falta de preocupación por los determinantes sistémicos de la competitividad, como la inversión en infraestructura y la promoción del cambio estructural dinámico fomentando complementariedades e innovaciones.

3. Los flujos de capital

El vínculo con los mercados globales de capital es seguramente el flanco más débil que muestra el proceso de crecimiento en la primera década del siglo, cuando se lo observa desde el punto de vista de las relaciones económicas internacionales. Luego del default y la crisis, la Argentina no ha logrado recobrar su acceso a los mercados internacionales ni establecer una relación fluida con los organismos internacionales.

En realidad, es bastante sorprendente que el país no haya recobrado el acceso al crédito, en la medida que hubo una significativa mejora tanto en el ahorro nacional como en la posición financiera internacional. La relación ahorro nacional/PBI pasó de un promedio del 15% en los años noventa al 24% en el período 2002-2011. La inversión también se recupera, aumentando de 18% a 20.4% del PBI. Como el ahorro subió más que la inversión, la economía mostró un excedente de cuenta corriente durante el período y ello se tradujo, finalmente, en que la posición internacional neta del país pasó de deudora a acreedora.

La debilidad del clima de inversión es probablemente la explicación más importante de por qué la Argentina no pudo capitalizar sus logros en términos de flujos de ahorro. Los cambios de reglas de juego en el ámbito de las finanzas erosionaron la confianza de los inversores. Se destacan en

este sentido: la discrepancia entre la inflación medida por el INDEC y por las provincias que incidió sobre el valor de los bonos públicos indexados; la estatización del sistema jubilatorio con el paso de la cartera de las AFJP a la ANSES; el cambio de la Carta Orgánica del Banco Central que hizo menos previsible la tasa de emisión; la falta de acuerdo con el Club de Paris y la modificación en los derechos de propiedad de YPF. En este marco, desde que comenzaron a observarse las discrepancias en la medición de la inflación a principios de 2007, el riesgo país de la Argentina pasó de moverse en un entorno del riesgo país de Brasil, a moverse en cifras que fácilmente rondaron los 1000 puntos básicos.

La inconsistencia entre el nivel de riesgo país y la posición financiera del país surge nítida cuando se toma en cuenta que el gobierno ha hecho un esfuerzo significativo de repago de deuda pública, de forma que hoy el coeficiente neto de endeudamiento no llega al 20% del PBI. Hay países con coeficientes muy superiores que muestran un riesgo país muy inferior, como es el caso de Brasil. Otro indicador que es inconsistente con un riesgo país elevado es que la Argentina cuenta con una cantidad de reservas internacionales importante, que ha estado fluctuando entre 45.000 y 50.000 millones de dólares, lo que representa una cifra que supera el 10% del PBI.





¿Cuáles son las consecuencias para el crecimiento sostenido?

La consecuencia negativa de mayor relevancia del débil clima de inversión es que el ahorro nacional se desvió hacia el exterior, en vez de financiar la inversión necesaria para sostener el aumento de la productividad. Además, la salida de capitales es muy superior en los años que siguen a 2007, en que hubo mayor inestabilidad en las reglas de juego y en que la evolución del sector externo empeora porque el superávit de cuenta corriente se debilita hasta desaparecer.

Como se observa en el gráfico 1, en el período 2003-2006, la salida de capitales privados absorbe una parte pequeña

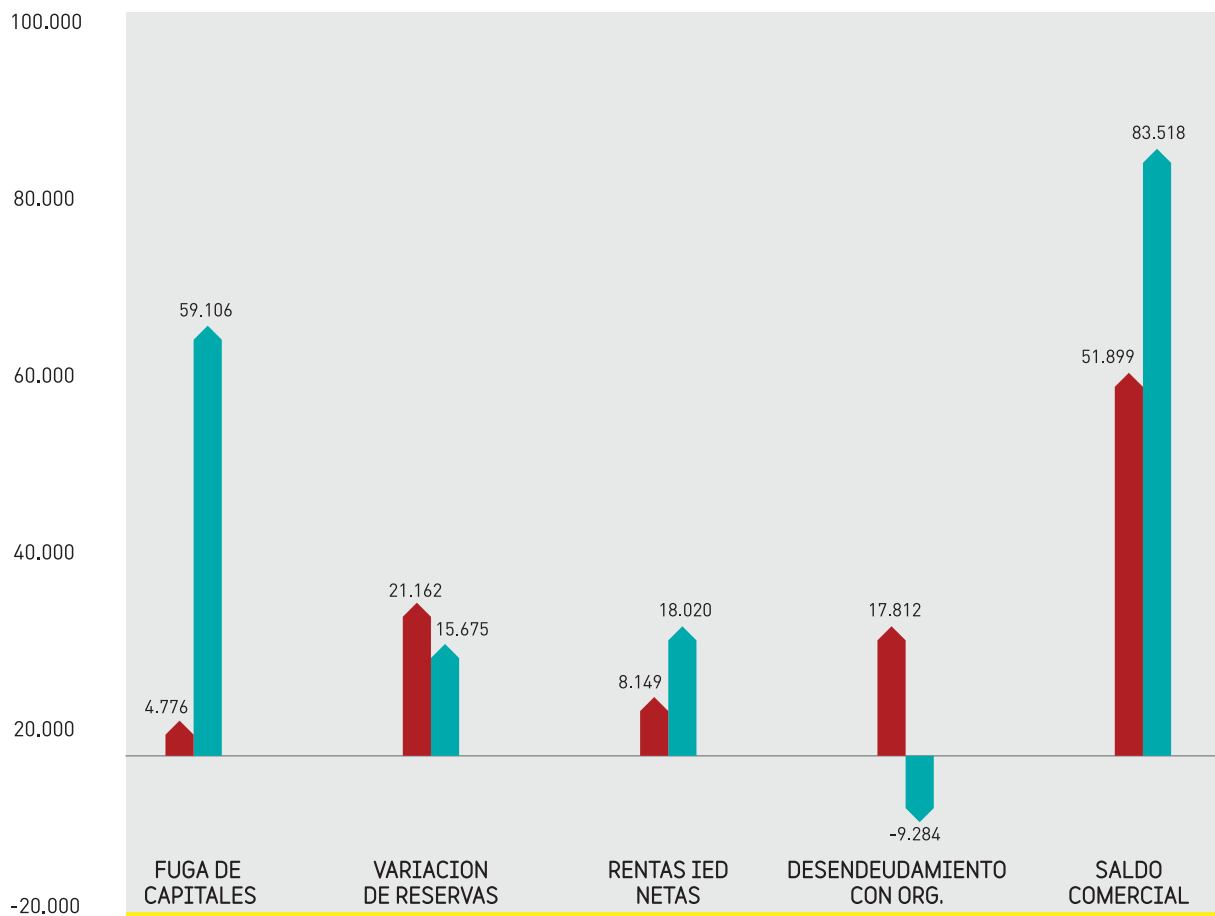
del superávit comercial y buena parte de él se destina a acumular reservas y repagar deuda. Se trataba de políticas muy sensatas: era razonable que la Argentina buscara autoasegurarse acumulando reservas, en la medida que estaba saliendo de una gran crisis, mientras que la amortización de deuda es consistente con una asignación intertemporal suave de las rentas extras aportadas por los términos del intercambio en recuperación. El escenario que surge para el período posterior a 2007 es muy diferente: la salida de capitales se multiplica varias veces y pasa a absorber buena parte de los ingresos extraordinarios de divisas que genera el auge de precios de los recursos naturales, al tiempo que la acumulación de reservas se reduce y termina la etapa de “desendeudamiento”: la deuda deja de caer. El gráfico 1 compara el saldo comercial con la salida de capitales, la variación de reservas, las rentas de inversión extranjera directa y el desendeudamiento.

GRAFICO 01

MOVIMIENTOS DE CAPITAL

EN MILLONES DE DOLARES.

2003 - 2006 | 2007 - 2011



FUENTE: FANELLI Y ALBRIEU (2012)

La inestabilidad de las reglas de juego incide también sobre la inversión extranjera directa. Mientras los flujos de nueva inversión extranjera se debilitan, los pagos al exterior adquieren una dimensión muy importante. Así, mientras la etapa 2003-6 es compatible con una administración sustentable de las rentas, la etapa posterior a 2007 configura un panorama que no es consistente con la canalización de las rentas de los recursos naturales hacia la promoción de la productividad. Una inversión extranjera directa débil implica, también, menor acceso a las tecnologías y a los mercados que pueden aportar las empresas multinacionales.

Estos hechos han tenido un papel clave en la evolución no sólo de la economía, sino, también, de la política económica

ca y, por ende, han tenido consecuencias de peso sobre el proceso de crecimiento. En particular, la permanente salida de capitales creó una escasez “artificial” de dólares que llevó a las autoridades a colocar un “cepo” cambiario, destinado a impedir la dolarización de los portafolios y la remisión de utilidades. Ya vimos que esto afectó negativamente a la importación de bienes de capital y la inversión. Otro efecto deletéreo para el crecimiento es que la ausencia de vehículos financieros que puedan actuar como depósitos de valor (las tasas de interés son negativas debido al financiamiento del déficit público con emisión) erosiona el ahorro e incentiva el consumo. Si bien esto incrementa el nivel de la demanda agregada a corto plazo, la situación no es sostenible si la inversión no aumenta.



Consecuencias para la inclusión

La reacción del sector privado, al incrementar las tenencias de activos externos durante el período, parece más eficiente que la del gobierno: el sector privado acumula activos externos durante el auge de términos del intercambio y en un contexto en que las políticas económicas devienen menos sostenibles. Esta conducta privada es consistente con la suavización del consumo a largo plazo y es consistente también con acciones para cubrirse a corto plazo de los riesgos de una crisis macroeconómica: es sabido que, en la Argentina, el nivel de actividad y la cotización del dólar covarían negativamente. Por supuesto, cuando las acciones privadas de cobertura de riesgos macroeconómicos reemplazan a las políticas anti-cíclicas del sector público, el resultado puede ser muy regresivo desde el punto de vista de la inclusión: en las crisis, los pobres son los más perjudicados porque no tienen capacidad de ahorro y de acumular dólares y por ende no cuentan con cobertura ante la caída de sus ingresos. En este sentido, los fondos anti-cíclicos públicos del tipo del que existe en Chile parecen más compatibles con políticas de sesgo progresista.

Otra consecuencia negativa para la inclusión es que la falta de acceso al financiamiento, por una parte, obliga al gobierno a financiarse de forma inflacionaria y la inflación es un impuesto regresivo y, por otra, lo priva de acceder a los mercados de bonos a largo plazo para financiar políticas de largo aliento vitales para la inclusión como la acumulación de capital humano.

4. Comentarios finales

En suma, de nuestras reflexiones surge que la Argentina enfrenta oportunidades muy importantes para acelerar su crecimiento, en el contexto internacional que trajo consigo el nuevo siglo, y que su desafío más importante es encontrar la forma de canalizar de manera eficiente los excedentes que generan los recursos naturales hacia el crecimiento inclusivo.

En lo que hace al sector de recursos naturales, los dos desafíos más importantes parecen ser los de desarrollar las cadenas de valor y los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, por un lado y, por otro, invertir en el sector de energía a los efectos de cerrar el desequilibrio que apareció en la cuenta energética en el período reciente. Como la Argentina cuenta con recursos en su subsuelo, la restricción más importante se encuentra en la gestión y el financiamiento de las inversiones en áreas tanto convencionales como no convencionales (shale gas).

En lo relativo a la competitividad internacional, la clave es promover la productividad, de forma de no tener que basar la competitividad en salarios reales deprimidos. En este caso, la restricción relevante se encuentra en los aspectos sistémicos de la competitividad. Hay un significativo atraso en la inversión en infraestructura y en el sistema nacional de innovación. Asimismo, el sistema financiero no aporta financiamiento para nuevos emprendimientos y la estructura tributaria y la política cambiaria muestran un cierto sesgo en contra del sector transable.

Por último, el clima de inversión está limitando la posibilidad de utilizar el ahorro nacional para financiar la inversión y sacar provecho de los avances realizados en cuanto a desendeudamiento público.

Las restricciones que estamos marcando inciden sobre la inclusión, antes que nada, porque retrasan la creación de puestos de trabajo de calidad, que son una condición necesaria para mejorar las oportunidades de progreso social. Por supuesto, esto no quiere decir que puedan descuidarse las políticas de protección social: en el proceso de transición hacia el desarrollo la incidencia de la pobreza seguirá siendo alta y el gobierno tiene una misión insustituible en relación con ese punto.

Sea para mejorar el clima de inversión o para proteger a los sectores vulnerables, lo cierto es que será difícil que la Argentina pueda aprovechar sus oportunidades sin políticas de calidad, que miren más allá del corto plazo para focalizarse en los determinantes del crecimiento inclusivo.

Referencias

Albrieu, R. y J.M. Fanelli (2011), “Notas sobre macroeconomía y opciones de política: la Argentina y Brasil comparados”, Boletín Informativo Techint, Nro 335.

Bisang, R. (2011), “Agro y recursos naturales en Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?” Boletín Informativo Techint N° 336.

Bisang R. y Pontelli C. (2011) “Agroalimentos: trayectoria reciente y cambios estructurales” en Mercado, R.; Kosacoff, B. y F. Porta (eds.) La Argentina en el largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural. Mimeo, PNUD.

Fanelli, J.M., (2012), La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos? .Siglo XXI editores

Fanelli J.M.y R. Albrieu (2011) “Fluctuaciones macroeconómicas y crecimiento en Argentina: una visión de largo plazo”. En Mercado, R.; Kosacoff, B. y F. Porta (eds.) La Argentina en el largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural. Mimeo, PNUD.

Grupo de Ex-Secretarios de Energía (2011), “Una política de Estado para el sector energético”. Disponible en <sitio.iae.org.ar/index.php/actualidad/ex-secretarios-de-energia>. Visitado en octubre de 2011.

Ianchovichina and Lundstrom (2011), “What is Inclusive Growth?”, mimeo, World Bank.

Kosacoff, B. (2010), “Desarrollando capacidades competitivas. Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina”, Boletín Informativo Techint, edición especial.

Reca, L., M. Regúnaga, J. Leguiza y R. Delpech (2011), “La agroindustria para el desarrollo argentino”. Disponible en <www.exsecagricultura.com.ar>. Visitado en enero de 2012.

Rofman, R. y M. L. Oliveri (2011), “Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina”, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales, n° 6, Buenos Aires, Banco Mundial.