

# Argentina en su laberinto. ¿Esta vez es diferente?

Ariel Coremberg \*

“...Policy Makers: cycle has reached to an end. We are smarter. We have learnt from past mistakes”. “...Society convinces itself that the current boom... is built on sound fundamentals, structural reforms, technological innovation and good policy”.

*(This time is different, K. Rogoff-C. Reinhart, 2009).*

“La historia se repite dos veces, la primera como tragedia, la segunda como farsa” Karl Marx.

*(El 18 brumario de Luis Bonaparte. Karl Marx)*

Pero en Argentina varias veces como tragicomedia...

---

\* Director del Centro de Estudios de la Productividad. Coordinador de ARKLEMS+LAND Growth, Productivity and Competitiveness Project. Investigador del IIEP y profesor de Crecimiento Económico en la UBA.



La etapa inaugurada a partir del nuevo gobierno que asumió en diciembre 2015 abre nuevas oportunidades para nuestro país. El aprovechamiento de las mismas dependerá del grado de éxito de la resolución de las inconsistencias macroeconómicas heredadas sin afectar la sostenibilidad social.

Nuestro país necesita enfrentar definitivamente un viejo dilema, no resuelto por décadas, que resulta clave para su crecimiento futuro: un sistema económico que permita incentivar la competitividad y el crecimiento, al mismo tiempo que acrecentar y sostener los salarios reales en el tiempo sin recurrir a devaluaciones abruptas que atentan contra su poder adquisitivo y la distribución del ingreso.

Para sostener el crecimiento de la economía argentina se plantea la decisión estratégica de reorientar el perfil del crecimiento hacia la inversión y las exportaciones, pero sin descuidar las fuentes de empleo e innovación productiva.

El desafío es magno si se toma en cuenta que desde 1913 a la fecha Argentina no logró crecer en forma continua por más de 7 años seguidos, en tanto que su PBI per cápita creció a mitad del ritmo que lo hizo Australia, por ejemplo. En efecto, de acuerdo a estimaciones del Centro de Estudios de la Productividad con datos de la base ARKLEMS+LAND, Argentina fue el país que menor crecimiento de PBI y productividad tuvo en la región durante el pasado boom de *commodities*. Ello refleja la incapacidad de la sociedad argentina de generar acuerdos y sostener decisiones estratégicas por más de una generación.

El tipo de cambio multilateral real ajustado por productividad ARKLEMS demuestra un atraso cambiario peor que en los mejores años de la Convertibilidad, con los consecuentes impactos en la producción industrial y de las economías regionales.

El déficit fiscal escala a casi 7% del PBI, si se incluyen la cada vez más abultada cuenta de intereses de la deuda pública. La deuda pública total (interna y externa) ha escalado a niveles magnos, siendo sus principales tenedores los futuros jubilados, bancos e inversores argentinos, y con una creciente dolarización en su denominación. Esta tendencia, debe reconocerse, se origina en la administración Kirchner, que logró cambiar el origen pero no el stock de deuda pública, ya que la deuda externa se reemplazó con mayor emisión monetaria pagada con caída del salario

◀ Argentina fue el país de menor crecimiento de PBI y productividad en la región durante el pasado boom de *commodities*. Ello refleja la incapacidad de la sociedad de generar acuerdos y sostener decisiones estratégicas por más de una generación.

real e ingentes emisiones de deuda interna absorbida por el Fondo de Garantía Sustentable –es decir, por los futuros jubilados–, herencia que deberá resolver la actual administración.

Estos fenómenos han sido repetidos por la Argentina varias veces en su historia económica reciente, superando la cita de Karl Marx mencionada al principio. Los períodos de estabilidad macroeconómica parecen hiatos en medio de un proceso histórico continuo de inestabilidad, alta inflación, crecimiento exiguo del PBI y dificultades para generar una moneda que permita incentivar el ahorro doméstico y, de esta manera, financiar la inversión y mejorar la productividad y competitividad genuina en forma sostenible.

A continuación, citaremos evidencia no habitual que se vincula directamente con los problemas económicos que nuestro país no resuelve definitivamente.

## Inestabilidad de la gestión de la Política Económica

La inestabilidad política y económica da por resultado el desaprovechamiento del potencial que presenta la Argentina para su pleno desarrollo económico y social. Pero no solo el autoritarismo en general y los golpes militares en particular han sido causa y consecuencia de la inestabilidad. Un rasgo impresionante de esta inestabilidad ha sido la elevada frecuencia de

cambios de presidente, ministros y presidentes del Banco Central, inédito en el mundo.

Desde el año 1900 hasta el presente, Argentina tuvo:

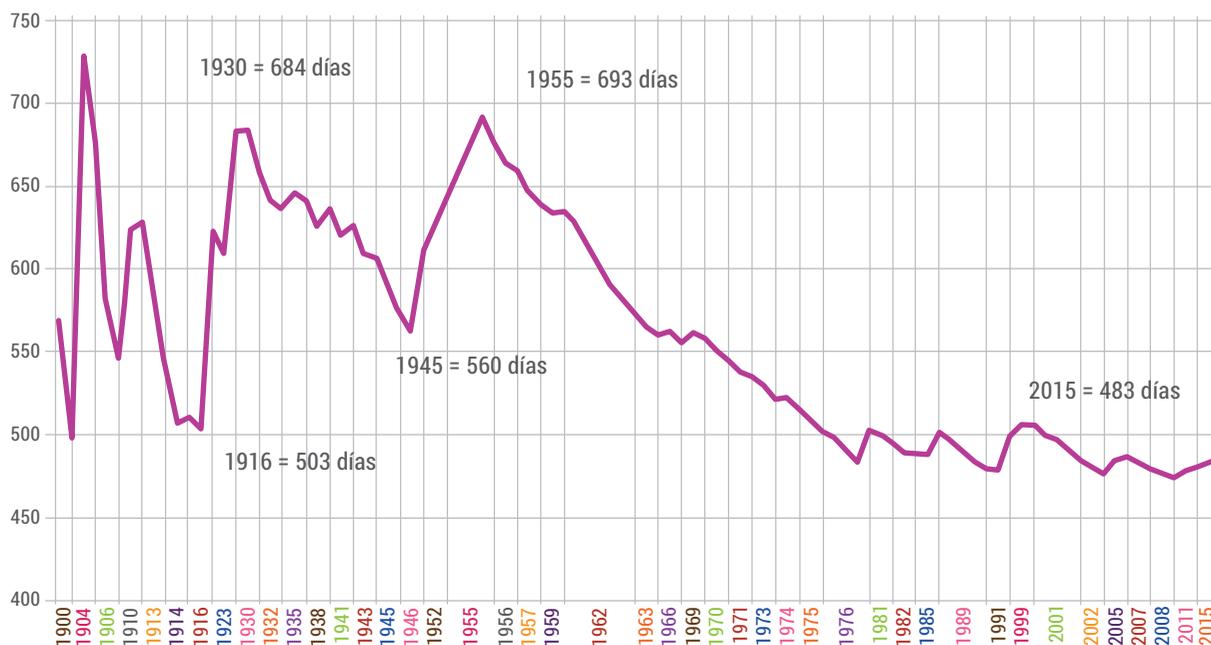
- 100 ministros de Economía de la Nación
- 59 presidentes del BCRA
- 42 presidentes de la Nación

Resulta conocida la anécdota de la visita a nuestro país del presidente del Banco Central de Suecia, quien se maravillaba con los numerosos retratos de los presidentes del Banco Central colgados en nuestro Banco Central: "...así que ustedes tienen un banco central tan antiguo como el nuestro...". El Banco Central

de Suecia es reconocido como el Banco Central más antiguo del mundo, fundado en el año 1668, mientras que nuestro BCRA fue fundado por Raúl Prebisch en el año 1935.

La duración promedio de un ministro de economía en días de gestión también refleja la persistencia de la inestabilidad. Como demuestra el siguiente gráfico, tanto Irigoyen (de 503 a 680 días) como las primeras presidencias de Perón (de 560 a 693) lograron aumentar la duración promedio de la gestión del ministro de economía en más de 130 días. Sin embargo, desde el año 1955 la duración promedio de gestión de un ministro de economía, que había alcanzado 1,9 años promedio, bajó continuamente hasta alcanzar los 483 días (1,3 años).

## GRÁFICO 1. DURACIÓN PROMEDIO DEL MINISTRO DE ECONOMÍA *(Promedio histórico acumulado)*



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad.

Más aun, cuando se superpone la frecuencia de los cambios de las gestiones de los diversos ministros de economía con las grandes crisis económicas, definidas como inflación aguda e hiperinflaciones y

bruscas caídas del PBI, la asociación es clara. Alta inflación y recesión dan por resultado un aumento en la cantidad de ministros por año.

Los años 1945, 1962, 1975, 1976, 1989, 2001 y 2002 se corresponden con grandes crisis económicas inflacionarias o recesivas que coinciden casi exactamente con importantes cambios políticos.

Así, en el año 1945, en que se realiza la gran movilización popular del 17 de octubre con Juan Domingo Perón preso, se suceden 4 ministros de economía en la presidencia de facto del General Edelmiro Farrell con una importante aceleración inflacionaria del 0 al 20% y una clara desaceleración del crecimiento.

Durante la presidencia de facto-interina de José María Guido se suceden 6 ministros de economía con una inflación en ascenso del 30% anual y caída del PBI.

En los años 1975 y 1976 se suceden 4 ministros de economía cada uno, con una inflación anual del 183% y 444% respectivamente, en medio de la sucesión del "rodrigazo" hasta desembocar en el desgraciado golpe militar de 1976.

En la recuperada democracia post-1983, con los términos de intercambio más bajos de la historia argentina y con un banco central vacío de reservas heredado de la dictadura militar, el fracaso del Plan Austral y el Primavera desembocan en un proceso hiperinflacionario que hace pasar la inflación del 100% en el año 1986 a 3.080% anual en 1989 y a 2.314% ya en plena presidencia de Carlos Menem. En total 6 ministros en el año 1989, transición entre la presidencia de Raúl Alfonsín y Carlos Menem.

Más recientemente tuvimos la mayor crisis económica de la historia argentina en términos de caída del PBI y desempleo, mayor que la primera guerra mundial, la depresión del 30 o la década perdida de 1980. Fue la que generó 6 ministros de economía en el año 2001 y 3 recambios en el año 2002.

La presidencia de Néstor y Cristina Kirchner tuvo 8 recambios de ministros de economía: Roberto Lavagna, Felisa Miceli, Miguel Peirano, Martín Losteau, Carlos Fernández, Amado Boudou, Hernán Lorenzino y Axel Kicillof. Curiosamente, los 7 ministros posteriores a Lavagna se concentran desde el año 2006, luego del cual finalizan las tasas chinas de crecimiento, se acelera la inflación alcanzando los dos dígitos por primera vez y se interviene el INDEC.

El reciente cambio de ministro de economía de la actual gestión ratifica esta medición de la duración



promedio de la gestión de la cartera, como también su partición en varios ministerios que dificultan la coordinación de la política económica en una gestión que asume luego de un largo período de anormalidad administrativa y republicana.

Párrafo aparte, además de contabilizar los 12 ceros anulados en nuestra moneda como consecuencia de la inflación histórica desde comienzos del siglo XX a la actualidad, merece la cantidad y frecuencia de episodios de *defaults*, punciones de depósitos, corralitos y corridas bancarias que superan la decena en un siglo. Es decir una crisis estructural por década,

mientras que en países desarrollados la frecuencia no llega a 1 por siglo.

## Capital Humano

Argentina es el único país en América Latina que tiene 5 ganadores del Premio Nobel, y sin embargo colectivamente presenta continuas dificultades para aprovechar la calidad de su capital humano y el espíritu emprendedor que sin duda presentan su juventud y su clase media.

### 5 PREMIOS NOBEL



- **CARLOS SAAVEDRA LAMAS (1937):** Paz (Guerra Bolivia - Paraguay, Pacto antibélico)
- **BERNARDO HOUSSAY (1947):** Fisiología y Medicina (las hormonas pituitarias en la regulación de la cantidad de azúcar en sangre)
- **LUIS F. LELOIR (1970):** Química (los nucleótidos de azúcar y el rol que cumplen en la fabricación de los hidratos de carbono)
- **ADOLFO PÉREZ ESQUIVEL (1980):** Paz (SERPAJ – defensa de los Derechos Humanos en Iberoamérica)
- **CÉSAR MILSTEIN (1990):** Medicina (anticuerpos y su rol para el tratamiento del cáncer y otras enfermedades)

Se ha señalado que uno de los rasgos que han caracterizado la inestabilidad de nuestro país durante el siglo XX han sido los golpes militares. Sin embargo, todos los premios Nobel han tenido problemas con los gobiernos de turno (civiles y militares).

- El partido conservador y Agustín P. Justo, del cual era su ministro de relaciones exteriores, boicotearon la carrera política de Saavedra Lamas, casi seguro candidato a presidente.
- Al regreso de recibir el premio Nobel en el año 1947, Bernardo Houssay, fundador del CONICET, no fue recibido por el gobierno, y finalmente se tuvo que ir de la Universidad para regresar posteriormente en el año 1955.

- Hacia 1943 Luis Federico Leloir tuvo que dejar el país, dado que Houssay, con quien trabajó en conjunto, fue expulsado de la Facultad de Medicina por firmar una carta pública en oposición al régimen nazi de Alemania y al apoyo del gobierno militar comandado por Pedro Pablo Ramírez, que también integró y apoyó Juan D. Perón.
- Adolfo Pérez Esquivel, premio Nobel de la paz en 1980, trabajó clandestinamente desde el principio del nefasto golpe militar de 1976 a favor de los derechos humanos de los detenidos-desaparecidos.
- Cesar Milstein, premio Nobel 1990, se exilió en Inglaterra presionado por la persecución del gobierno cívico militar de José M. Guido. Dicha política

de persecución, que tuvo su momento emblemático luego con la noche de los bastones largos durante la dictadura de Juan C. Onganía, se sostiene sin interrupción hasta 1983. Cabe destacar la política represiva en las universidades durante la gestión del peronismo durante 1973-1975, cuya continuidad y nivel de represión culmine llega luego con la dictadura militar.

Durante la administración Kirchner se fortalecieron algunos aspectos de la política educativa y científica, por ejemplo:

- Objetivo de mantener 6% PBI en Gasto Educativo
- Resurrección de la educación técnica y carreras ingenieriles
- Creación del Ministerio de Ciencia y Técnica
- Ampliación de la carrera de investigador del CONICET

Sin embargo, el capital humano a nivel del conjunto de la población se está perdiendo:

- Caída en la Calidad Educativa (PISA). Retiro de Argentina de las pruebas oficiales
- Continuos Problemas de Implementación de la Política Educativa

- Caída en los salarios reales de los docentes y continua conflictividad laboral

- Durante la gestión Kirchner: presión oficial para bajar artificialmente el índice de repitencia.

- Durante la gestión Kirchner: Destrucción del INDEC, con la fuga de cerebros de sus principales técnicos, quienes formaron capital humano en estadística y cuentas nacionales del PBI en Argentina y Latinoamérica.

## Escenario Internacional

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el escenario que se avizora para la próxima década no es propicio. Al habitual *racconto* de la herencia recibida en términos de desequilibrio fiscal e inflación, se agrega el actual escenario internacional que, de sostenerse por varios años, pone bajo estrés la sostenibilidad de cualquier plan de desarrollo estratégico. La apreciación del dólar y la recomposición de las tasas de interés real de la Reserva Federal (FED) auguran que el actual escenario de estancamiento del precio de las *commodities* persistiría por el resto de la década.

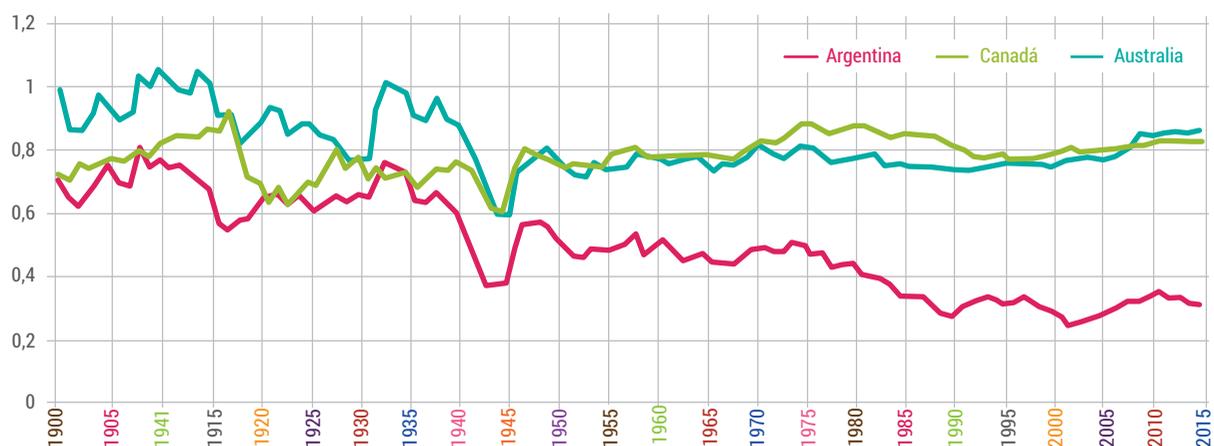


## El desafío

La actual gestión ha tomado el ejemplo de Australia como país exitoso en el desarrollo productivo y sostenible basado en su potencial de recursos naturales, ventajas que debería presentar nuestro país. Experiencia exitosa que debería agregarse a las de Canadá y países escandinavos.

Si se observa el siguiente gráfico, efectivamente éramos como Australia y Canadá a comienzos del siglo pasado, con un ingreso per cápita cercano a los de Estados Unidos, pero hoy nuestro ingreso per cápita es solo el 25% del correspondiente al país del norte del continente mientras que los de Canadá y Australia son el 80%.

### GRÁFICO 2. PBI PER CÁPITA (EEUU=1)



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base ARKLEMS+LAND.

Tal como señalamos anteriormente, el PBI per cápita argentino creció a mitad del ritmo con que lo hizo el de Australia en los últimos cien años. En efecto, para que el crecimiento se sienta “en la calle” no solo a corto plazo sino también mejore el nivel de vida en la misma generación, la Argentina necesita duplicar el crecimiento de su PBI per cápita a largo plazo.

Para crecer como Australia durante décadas, la Argentina necesita aumentar la productividad, la tasa de inversión y el dinamismo de las exportaciones por encima de la media histórica y sostener ese nivel durante varias décadas.

De acuerdo con nuestros cálculos del Centro de Estudios de la Productividad (CEP), para que la Argentina crezca como Australia necesita invertir entre 24 y 25% del PBI durante varias décadas. Si tomamos en cuenta que actualmente la tasa de inversión es

aproximadamente 15% (3 puntos por encima del año 2002), la magnitud del esfuerzo de inversión es mayúsculo. No obstante, si la reactivación dura más de tres años es posible llegar a un 19-20%, simplemente por efecto acelerador, descontando el positivo efecto credibilidad que se genere postelecciones de octubre. La clave es generar 5% adicional al 20% de tasa de inversión, cifra cercana a la histórica.

Por lo tanto, para financiar la inversión necesaria para crecer, la Argentina enfrenta mayúsculos desafíos de aumentar en forma permanente su ahorro interno y una moneda que permita sostener la capacidad adquisitiva de esos ahorros, logrando por fin un mercado de capitales profundo y sostenible; objetivo hasta ahora incumplido.

Asimismo, el perfil exportador necesario implica un esfuerzo magno en términos de volúmenes físicos

◀ El dinamismo de la productividad solo tendrá efectos sobre la competitividad en la medida que la Argentina reduzca en forma permanente su tasa de inflación anual a un solo dígito. Para ello, la resolución permanente de los desequilibrios de las cuentas públicas es la variable fundamental que permitirá reducir apreciablemente la presión tributaria y los costos laborales que afectan la competitividad de la industria.

exportables, dado que el valor de las exportaciones ha caído en más del 40% desde el año 2011 y no se espera una mejora en el precio de nuestras exportaciones.

La diversificación de productos y destinos exportables puede ser insuficiente para cubrir las necesidades de divisas, por lo cual es insoslayable la generación de importantes ganancias de productividad del sector agropecuario que permitan atender el sector externo sin afectar los precios internos.

El esfuerzo exportador debe hacerse por lo tanto más en volúmenes, sin esperar que nos beneficien los precios, dado el contexto internacional. Ello significa, de acuerdo con nuestros cálculos del CEP, que la Argentina debe triplicar el crecimiento del volumen físico de las exportaciones. Desafío que parece mayúsculo si no baja la presión tributaria (vrg. gasto público social inflexible a la baja), con costos laborales en máximos históricos, y no se incrementa notablemente el tipo de cambio real.

Por lo tanto, la generación de productividad en todos los sectores de la economía resulta clave para ganar competitividad sin recurrir a devaluaciones. De acuerdo con las series ARKLEMS+LAND, la productividad de todos los factores productivos en Argentina se encuentra estancada en niveles similares a los de hace dos décadas (1998) e inclusive por debajo del año 1974, previo al “rodrigazo”. Este nulo desempeño histórico de la productividad argentina se explica en gran parte porque no logramos un crecimiento y competitividad persistentes y sostenidos más allá de las recuperaciones cíclicas.

Pero el dinamismo de la productividad solo tendrá efectos sobre la competitividad en la medida que la Argentina reduzca en forma permanente su tasa de inflación anual a un solo dígito. Para ello, la resolución permanente de los desequilibrios de las cuentas públicas es la variable fundamental que permita reducir apreciablemente la presión tributaria y los costos laborales que afectan la competitividad de la industria.

## Políticas de Desarrollo Productivo

Diversas políticas de desarrollo productivo se han planteado para afrontar estos ambiciosos objetivos mediante el incentivo a sectores de servicios basados en conocimiento, la sustentabilidad energética, el mejoramiento de la infraestructura económica y social, la innovación tecnológica y la generación de empleo de calidad.

La industria de la construcción es un sector clave para lograr el desarrollo económico sostenible incluso mediante un aumento importante de la inversión. El dinamismo de la construcción tiene impacto sobre el desarrollo a través de las dimensiones económica y social. La mejora en cantidad y calidad de la infraestructura económica –rutas, logística, transporte, energía, etc.– es un factor primordial de la competitividad sistémica de todos los sectores productivos. Asimismo, es el componente principal de la inversión agregada y generador de empleo directo e indirecto, y por lo tanto sustenta el crecimiento económico. La reducción del déficit de viviendas y la accesibilidad a los servicios básicos a nivel país –pero también a

nivel regional— tales como agua potable, energía, saneamiento, implican la dimensión social del desarrollo.

Argentina presenta oportunidades de inversión en energías renovables, pero también en la explotación de recursos fósiles no convencionales como el *shale* gas. Sin embargo, de acuerdo a nuestros cálculos, si bien Vaca Muerta y las energías renovables son oportunidades de inversión rentables y necesarias para resolver posibles cuellos de botella futuros, no constituyen un reemplazo alternativo a la tradicional magnitud de exportación del complejo agroalimentario, necesarias para resolver la brecha externa. En otros términos, la riqueza debe generarse. Para ello, el sostenimiento de las condiciones e incentivos debe ser consistente para todos los sectores productivos, sin esperar que un recurso, sector o producto particular “nos salve macroeconómicamente”.

Así como Dani Rodrik afirma que no existen recetas únicas para lograr el desarrollo económico, tampoco existen sectores y productos “mágicos”, “únicos”, que nos salven del esfuerzo de ganar competitividad y de crear empleo e innovación tecnológica relevante a nivel macroeconómico.

## El presente

Nuestra opinión es que la actual es una gestión de transición, de cambio de régimen macroeconómico; por lo tanto, deben ponderarse debidamente las magnitudes de la herencia recibida y realizarse una gestión integral y consistente de la política económica, con suma prudencia y sin crear falsas expectativas con respecto a los desafíos que tiene que asumir no ya solo el gobierno sino la sociedad argentina en su conjunto.

La negociación y gestión de los conflictos distributivos que implica esta transición es clave no solo en términos de reputación y credibilidad sino también de fortaleza política del gobierno para que la sociedad argentina esté dispuesta a afrontar esta tarea de largo plazo.

Por lo tanto, el desafío que tienen la actual gestión y la sociedad argentina es demostrar que nuestro país genera un crecimiento robusto y sostenible, y por lo tanto no va a tener otra crisis dentro de diez años que elimine de un plumazo los eventuales logros alcanzados.

