consejo
Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
70 años
trabajando para usted

Proyección ECONOMICA

Año IV | Edición Nº 8
Julio 2015

DESARROLLO ECONÓMICO

EN ESTE NÚMERO:

JOSÉ MARÍA FANELLI | GERARDO DELLA PAOLERA | ENRIQUE SZEWACH | VÍCTOR A. BEKER | EDUARDO A. RATTI | IGNACIO CHOJO ORTÍZ |
ADEMÁS: Panorama actual de la economía

SUPERVIELLE
identité

Lo más valioso es que tu tiempo libre, sea libre

Encontrarte con la naturaleza es encontrarte con vos mismo, hacer una pausa y llenarte de energía.

En **Banco Supervielle** lo sabemos y por eso tenemos un equipo de gente dedicado a hacerte las cosas más fáciles, para que puedas disfrutar de los momentos que te están esperando.

Lo más valioso está afuera de un banco.

0800-333-2200
supervielle.com.ar

Editorial

La iniciativa de las autoridades del Consejo para editar **Proyección Económica** 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, resaltar 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.

(continúa en página siguiente)

Editorial

(viene de página anterior)

Con el propósito de contribuir a concretar el objetivo señalado precedentemente, la revista **Proyección Económica** –que comenzó a editarse en noviembre de 2011– ha desarrollado temas de alta relevancia, analizados por autores calificados por su significativa trayectoria académica y profesional.

En esta nueva edición, la N° 8, se incluyen trabajos que analizan la situación estructural desde diversos enfoques, pero teniendo como objetivo dominante el tema del desarrollo económico argentino en vísperas del cambio de gobierno.

El trabajo de **José María Fanelli** analiza las limitaciones para impulsar el desarrollo sostenible en la Argentina, con especial referencia al período posterior al fin de la convertibilidad. La tesis básica es que la restricción fundamental de la economía está en el marco institucional.

El artículo de **Gerardo della Paolera** también enfatiza que el bloqueo al desarrollo económico argentino obedece a una matriz institucional federal y política que genera incentivos económicamente perversos y cuya manifestación más negativa es la inflación. Sin embargo, plantea que se abre una oportunidad con la irrupción de China y otros países en el escenario internacional y la mayor demanda de alimentos y *commodities*.

El enfoque de **Enrique Szewach**, por su parte, se concentra fundamentalmente en las condiciones necesarias para pasar de los desequilibrios actuales a una situación en la cual sea factible el crecimiento sostenido. El título del trabajo ya es sugerente: "La continuidad no es la solución, es parte del problema". En consecuencia, sin cambio de los precios relativos no es posible superar el estancamiento.

El análisis de **Víctor Beker** plantea la necesidad de definir un proyecto estratégico, incluyendo los lineamientos del perfil productivo deseado y posible. En tal sentido, señala que las ventajas comparativas de nuestra economía están en los recursos naturales y humanos. En la generación de empleo, por su parte, tienen que adquirir relevancia los servicios de alta tecnología.

La contribución de **Eduardo Ratti** se orienta a una visión que prioriza los aspectos jurídico – institucionales y la necesidad de recuperar la normalidad como condición necesaria para el desarrollo. La vigencia de los valores del sistema democrático, republicano y federal no se construye con atajos, concluye.

Finalmente, se incluyen **dos análisis coyunturales** (uno sobre la economía argentina y otro sobre la economía internacional) que procuran mostrar la situación imperante en la primera mitad del 2015 y las perspectivas para el resto del año.

Dr. Ignacio Chojo Ortiz
Director Académico

estar bien tiene
sus beneficios.
elegí
hacer
20% DE DESCUENTO
PARA MATRICULADOS DEL CONSEJO.
megatlon.com
0800-6666-GYM (496)
MEGATLON
RED DE CLUBES

Director Responsable
Dr. Humberto J. Bertazza

Director Académico
Dr. Ignacio Chojo Ortíz

Diseño y Diagramación
Diseño del CPCECABA

Impresión
Gráfica Pinter

Publicidad
Guido López - Griselda Trinchero
Tel: 5382-9444
publicidad@consejo.org.ar

Proyección Económica. Análisis del Panorama Económico. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una publicación del CPCECABA.

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual:
en trámite
ISSN 2250-4540
Viamonte 1549 (1055) - Buenos Aires - Argentina.
Tel.: 5382-9200 (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.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA ECONOMÍA ARGENTINA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

José María Fanelli

08

LA "CONTINUIDAD" NO ES LA SOLUCIÓN, ES PARTE DEL PROBLEMA

Enrique Szewach

46

3 EDITORIAL

94 PANORAMA ACTUAL DE LA ECONOMÍA
Ignacio Chojo Ortíz

94 | Panorama nacional

102 | Panorama internacional

Sumario

ARGENTINA: UN PAÍS DE BLOQUEOS Y OPORTUNIDADES

Gerardo della Paolera

36

PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO CON EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL

Víctor A. Beker

56

LA NORMALIDAD INSTITUCIONAL, CONDICIÓN NECESARIA PARA EL DESARROLLO

Eduardo A. Ratti

74

El desarrollo sostenible

y la economía argentina en la última década

José María Fanelli*

El interés por el desarrollo sostenible comenzó a tomar fuerza a partir de que, en *Our Common Future* (1987), las Naciones Unidas lo definieran como aquel que "satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades". Los trabajos posteriores mostraron que la sostenibilidad se puede definir como equivalente a mantener el valor per cápita del *stock* de riqueza definido de manera amplia. Esto es, la sostenibilidad se garantiza si la sociedad mantiene, como mínimo, el monto total que resulta de agregar el capital reproducible, el humano y el natural (ver Hamilton y Naikal, 2009). En Fanelli (2015) argumentamos que, analíticamente, el desarrollo sostenible se puede concebir en términos de cinco dimensiones fundamentales: (1) crecimiento económico; (2) inclusión (desarrollo humano); (3) transición demográfica; (4) ambiente y (5) infraestructura institucional de la economía.

La democracia argentina está en deuda con el desarrollo sostenible. Han pasado ya más de 30 años desde la reinstauración de las instituciones democráticas y, si bien la rutina del voto se halla firmemente instalada, la esperanza de dejar atrás el débil desempeño que la economía mostró por décadas está lejos de haberse hecho realidad. La economía crece lento, la restricción externa sigue determinando el ciclo y alrededor de un tercio de la población está presa en una trampa de bajos ingresos que la deja por debajo o muy cerca de la línea de pobreza.

¿Qué es lo que limita el desarrollo sostenible en la Argentina? Una hipótesis razonable es que buena parte de los problemas se relacionan con la dimensión del

*CEDES, UBA, UDESA.

> Han pasado ya más de 30 años desde la reinstauración de las instituciones democráticas y la esperanza de dejar atrás el débil desempeño que la economía mostró por décadas está lejos de haberse hecho realidad.

crecimiento económico. La tasa de crecimiento de la economía argentina desde la posguerra en adelante ha sido muy baja Como evidencia puede citarse el estudio del PNUD (2010) sobre la trayectoria del desarrollo humano en la Argentina en cuatro décadas, que muestra que la evolución en salud y educación es mejor que en ingreso por habitante. Así, el componente del índice de desarrollo humano que retrasó en mayor medida la inclusión fue el incremento en el ingreso por habitante.

En este artículo nos proponemos analizar un conjunto de hechos relativos a la evolución de la economía entre el fin de la crisis de la convertibilidad y la actualidad que consideramos de gran utilidad para comprender los obstáculos al crecimiento y los vínculos entre éste y el desarrollo sostenido en nuestro país. Además del interés natural que este período despierta para interpretar la posible evolución futura de nuestra economía, lo hemos elegido porque consideramos que aporta evidencia iluminadora respecto de las restricciones que enfrenta el desarrollo sostenido en la Argentina en el plano institucional y de la economía política.

La tesis que anima nuestra reflexión es que la restricción fundamental para el desarrollo sostenido está en el marco institucional de la economía, que genera equilibrios o "trampas" de bajo crecimiento debido a tres razones básicas. La primera es que las reglas de juego no brindan confianza suficiente como para colocar el coeficiente de inversión en el nivel que se requiere para romper la trampa. La segunda es que las fallas institucionales impiden que el Estado provea los bienes públicos que el desarrollo necesita y que son complementarios y no sustitutos de los bienes privados. La tercera es que el bajo crecimiento en sí mismo crea un clima poco propicio para el progreso institucional porque acentúa la propensión al conflicto e incentiva las decisiones con horizonte corto.

La estructura del trabajo es como sigue. En la primera sección exponemos el marco conceptual mínimo que necesitamos para ordenar el análisis posterior. En la sección segunda estudiamos un conjunto de aspectos de la evolución de la economía entre 2003 y 2014. El énfasis está en los efectos del *shock* externo positivo recibido por la economía y en las consecuencias para el crecimiento. La tercera sección pone el foco en un conjunto de hechos macroeconómicos que consideramos que echan luz sobre la relación entre bajo crecimiento, reglas de juego, distribución y desarrollo sostenible. En la última discutimos las implicancias para el desarrollo sostenible.

1. El crecimiento, la restricción externa y el conflicto distributivo

El ingreso por habitante sólo crece si lo hace la productividad por hombre ocupado o si aumenta la proporción de las personas que trabajan en relación con la población total, aunque este último factor sólo opera transitoriamente, como es el caso del bono demográfico. Por lo tanto, a muy largo plazo la única fuerza que alimenta el crecimiento sostenidamente es la productividad, cuyos determinantes centrales son el capital –físico y humano– por trabajador y el progreso técnico (la llamada "productividad total de los factores"). La economía argentina no muestra un buen desempeño en relación con ninguno de estos factores y por ello no es un país desarrollado. Si bien aún conserva cierta ventaja comparativa en educación para los parámetros de la región, el coeficiente de inversión es bajo (alrededor del 20%) y la productividad total de los factores no es dinámica e, incluso, si se la mide de manera estricta ha estado aportando negativamente al crecimiento (ver Coremberg, 2012).

El objetivo de nuestro trabajo no es estudiar el desempeño de la productividad en general sino señalar un conjunto de factores que pueden estar contribuyendo a este pobre resultado e impiden que el crecimiento haga su aporte al desarrollo sostenido. En función de

la experiencia argentina desde mediados del siglo pasado, consideramos que la mejor forma de abordar y ordenar el análisis de las cuestiones que nos interesan es a través de los vínculos entre restricción externa, conflicto distributivo y crecimiento.

La restricción externa se relaciona con la marcha de la productividad a través de tres canales principales. El primer canal se vincula con el hecho de que la debilidad de la oferta de dólares a largo plazo limita la capacidad de invertir y el avance tecnológico, ya que buena parte de los bienes de capital son importados y, además, esos bienes traen incorporados avances tecnológicos que se producen en el resto del mundo. El segundo es que en los períodos en que se deteriora el clima de negocios la inversión extranjera directa se resiente y esa inversión es una forma de acceder al progreso técnico. El tercer canal tiene que ver con la volatilidad. A corto plazo, los *shocks* de origen externo y los cambios de expectativas sobre la capacidad de pago de la Argentina generan volatilidad porque inducen procesos de tipo *stop-and-go*. Cuando la volatilidad se convierte en un rasgo estructural, se resiente el crecimiento (Catao, 2007; Fanelli, 2008).

Los conflictos distributivos se tensan en contextos de volatilidad, particularmente cuando se producen crisis, que pueden afectar la distribución del ingreso de manera permanente. Pero más allá de eso, la volatilidad aumenta los costos de transacción en la medida que las negociaciones se hacen más difíciles: las relaciones del trabajo son conflictivas, los contratos entre empresas y los financieros se acortan. Por otra parte, el hecho de que la restricción externa limite la cantidad y la calidad de la inversión se traduce en dos resultados negativos: primero, se perpetúa la dualidad entre un sector "moderno" y otro "tradicional" o informal; segundo, la creación de empleos de productividad creciente es insuficiente. Esto es clave para el desarrollo porque menor dualidad con productividad creciente implica salarios crecientes e informalidad decreciente, y ello es básico para promover la inclusión y la movilidad social.

La competitividad es central para que la restricción externa no obstaculice el crecimiento. La competitividad de la economía debe ser lo suficientemente fuerte como para que las exportaciones suban al ritmo necesario para financiar el incremento sostenido de la demanda de importaciones de insumos y bienes de capital de una economía que crece. Por supuesto que la economía puede endeudarse con el resto del mundo si tiene oportunidades de inversión rentables que no puede financiar. Pero para pagar la deuda las inversiones deberán llevar a un incremento de la capacidad de exportar. También se pueden conseguir dólares sustituyendo importaciones. Pero este último es un camino corto: en la etapa de las cadenas de valor global, un país del tamaño de la Argentina necesita acceder a lo que produce el resto del mundo para mantener el ritmo de incremento de su productividad y de sus exportaciones.

La competitividad resulta de la conjunción de la productividad de la economía y de sus costos internos en dólares, cuyo componente fundamental son los salarios. La única forma de tener salarios reales altos y mantener la competitividad es aumentar lo suficiente la productividad. Lo suficiente en este contexto significa: aumentar la productividad al menos con el ritmo que la misma aumenta en las economías que compiten con la nuestra. Justamente, como la productividad argentina ha subido de forma lenta en relación con las economías que nos compiten, nuestros salarios en dólares han tendido a rezagarse cuando se los compara con los países en proceso de industrialización que han tenido éxito en incrementar la productividad sostenidamente. Por supuesto, junto con la productividad los niveles de vida también se rezagaron de manera relativa.

Si un país intenta colocar sus salarios en dólares por encima de lo que permite su productividad de forma de mejorar su nivel de vida, su competitividad se resiente y le empiezan a faltar dólares. El instrumento típico que se suele utilizar para elevar los salarios de forma de satisfacer demandas domésticas es atrasar el tipo de cambio real. De aquí que a cada período de dólar barato le suele seguir una devaluación fuerte para corregir la falta de consistencia entre productividad y costos internos. La sucesión de atrasos y devaluaciones sugiere que mantener los costos internos de forma de ponerlos en línea con la productividad nunca ha sido fácil en la Argentina. Pero hay otros países con especialización similar que sí han logrado una cierta armonía entre salarios y productividad y eso les permitió crecer de forma sostenida. Este hecho hace pensar que en la Argentina la economía política juega un papel central.

Asumiendo el riesgo de ser algo esquemáticos puede decirse que ajustar los costos internos es difícil por dos razones. La primera razón es que la distribución del ingreso que resulta a corto plazo, luego de una devaluación correctiva, suele ser incompatible con las

demandas de salarios y de gasto público que surgen de la sociedad. Estas demandas son difíciles de disciplinar, dada la distribución del poder político. Esto frecuentemente se agrava por el hecho de que las devaluaciones nominales, debido a la dinámica de la inflación, suelen resultar en un *overshooting* del tipo de cambio real. Por supuesto, podría argumentarse que si un aumento de la productividad es bueno para todos, no es racional que la sociedad no sea capaz de renunciar a ciertas demandas de corto plazo para recoger los beneficios a mediano y largo plazo. Pero justamente aquí entra la segunda razón. Para actuar de esta manera es necesario confiar que la renuncia de hoy será efectivamente compensada en el futuro. Por ejemplo, renunciar hoy a un subsidio a la energía para permitir una mayor inversión en infraestructura no garantiza que mañana recibiré mi parte por el esfuerzo. Primero los fondos tienen que ser efectivamente invertidos en infraestructura, algo difícil de creer dados los niveles de desvío de fondos que son habituales. Si se invierte efectivamente, necesariamente la productividad aumentará en sectores específicos y no está claro que los sectores beneficiados vayan efectivamente a pagar impuestos en el futuro de forma de poder financiar la acumulación de capital humano o políticas sociales para evitar la exclusión. Un problema adicional es que los sectores ganadores podrían generar empleo insuficiente o sólo empleos con altos requerimientos de calificación si se trata de sectores intensivos en capital o de servicios sofisticados. En síntesis: hay una larga cadena de causalidad entre la renuncia al subsidio hoy, la generación de beneficios y la apropiación de estos últimos el día de mañana. Por lo tanto, si hoy se están repartiendo subsidios, se crean fuertes incentivos para jugar la estrategia de "más vale pájaro en mano que cien volando". No es un problema de perversión cultural y miopía. Es aplicar la racionalidad para hacer lo que más conviene a cada cual en un contexto de institucionalidad débil en el cual es difícil confiar en promesas.

La forma en que las economías actuales evitan caer en trampas de bajo crecimiento es la de generar reglas de juego –instituciones– que sirven para acotar la incertidumbre respecto de la conducta de los agentes –tanto del sector privado como del público– y, por lo tanto, sirven para generar confianza. Al llegar a este punto se suele insistir en que la incertidumbre daña la inversión privada. Y es cierto. Pero probablemente es aún mayor el daño que la falta de confianza produce en relación con la inversión pública necesaria para proveer bienes públicos. Cuando se asignan fondos para bienes públicos –como la infraestructura y la educación o las políticas productivas– que se cumpla efectivamente con el compromiso de proveerlos y de hacerlo con eficiencia depende críticamente de la idoneidad y probidad del Estado. La ventaja comparativa de un corrupto, por ejemplo, es su habilidad para apropiarse de fondos que deberían ir a la provisión de bienes públicos y cuando las instituciones no pueden evitar la corrupción, mucho más racional que aceptar promesas es apropiarse hoy de un pedazo de la torta si existe la oportunidad. Esto afecta de manera directa a la productividad porque es normal que la inversión privada y los bienes públicos sean complementarios. De esta manera, más allá de los efectos directos de un mal clima de inversión, la escasez de bienes públicos o su mala calidad tiene un efecto negativo independiente sobre la inversión.

En suma, si la competitividad encuentra dificultades para sostenerse por la baja dinámica de la productividad y/o la dificultad para mantener en línea los costos internos, lo que resulta es una tendencia sistemática a sufrir escasez de dólares. La tensión entre productividad y costos internos es particularmente visible en los períodos en que existe la posibilidad de acceder con fluidez al financiamiento internacional. Si hay mayor financiamiento, sería posible utilizarlo para financiar más inversión, acceder a tecnología e incrementar la productividad. Si los costos internos en dólares se mantuvieran estables, la competitividad subiría. Sin embargo, lo que se observó típicamente en los períodos en que el financiamiento fue abundante –por ejemplo, hacia fines de los setenta y durante la convertibilidad– es que el financiamiento se utiliza en buena medida para financiar consumo y no tanto inversión. El mecanismo es conocido: el exceso de oferta de dólares proveniente del financiamiento lleva a la apreciación de la moneda, los salarios suben tanto en términos reales como en dólares, ese hecho incentiva el consumo y las importaciones y aparece un déficit de cuenta corriente que se financia con más endeudamiento. Las experiencias terminaron mal porque en algún momento los inversores comienzan a dudar de si la Argentina tendrá capacidad de generar los dólares necesarios para pagar una deuda que crece en un contexto en que la creciente inconsistencia entre los salarios y la productividad erosiona la competitividad.

La dinámica de bajo crecimiento y alta volatilidad, entonces, se origina en gran medida en la inconsistencia entre la riqueza acumulada y las demandas de ingreso a corto plazo de la población. Al agregar la demanda de ingresos en un momento dado, la suma resultante es superior al flujo de ingresos que el capital existente puede generar. Si no existiera el problema de confianza antes señalado, sería posible coordinar las demandas de manera de posponer las exigencias de ingreso de hoy a cambio de incrementos en el ingreso futuro que se harían posibles si se aumentara la inversión hoy para incrementar el capital y la productividad. Más allá de los efectos deletéreos sobre la inversión y la competitividad, un efecto negativo adicional de la inconsistencia agregada de las demandas de ingreso es que se genera un clima de conflicto distributivo que es muy poco favorable para avanzar, en el plano de la política, en la construcción de las instituciones que se necesitan para crear confianza.

Siendo tan difícil el pacto de confianza para hacer un sacrificio en aras del futuro en un contexto institucional débil y siendo que ello se refleja en última instancia en un reforzamiento de la restricción externa, uno podría imaginarse que si el país experimentara un incremento milagroso de su nivel de riqueza en dólares sería posible romper con la trampa de bajo crecimiento y poner a la economía en el sendero del desarrollo sostenible. Más específicamente, un "regalo" de dólares aumentaría el ingreso y se podría elevar la inversión sin tener que sacrificar consumo. La mayor inversión incrementaría la productividad y ello haría posible reforzar la competitividad sin necesidad de cambiar el valor de los salarios en dólares. Por supuesto, como la elevación de la competitividad no sería instantánea, hasta que la productividad comenzara a subir la economía no generaría más dólares y habría que pagar los bienes de capital y los insumos importados. Sin embargo, no habría un déficit de cuenta corriente ni mayor endeudamiento gracias a la entrada de dólares venida del cielo. La mayor acumulación de capital y el progreso técnico llevarían a que luego de un tiempo los salarios reales pudieran comenzar a subir gracias al incremento de la productividad sin que por ello se perdiera competitividad. Se haría posible mantener la competitividad sin necesidad de reprimir los salarios.

Así, se habría puesto en marcha el círculo virtuoso del crecimiento que es el que explica que los países ricos puedan seguir siendo muy competitivos a pesar de tener salarios reales mucho más altos que los nuestros.

Analizar el período 2003-2014 es muy interesante precisamente porque la Argentina recibió algo muy parecido a un regalo de dólares.

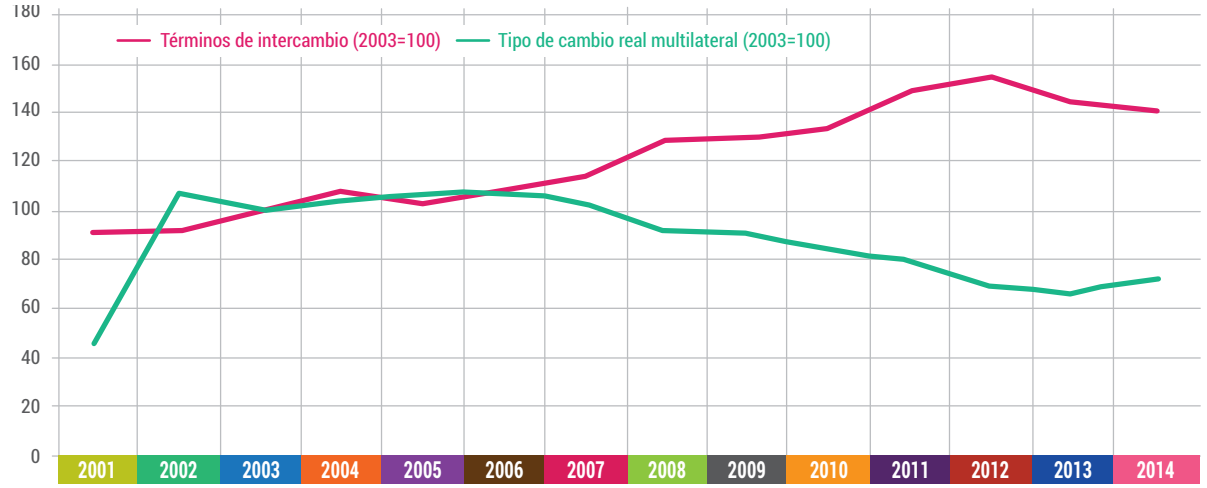
2. ¿Qué hacer con un regalo? Sobre la evolución económica en la última década

El período que comienza en 2003 constituye una suerte de experimento natural para la economía argentina debido a tres hechos. El primero es que gobernó siempre el mismo partido. Y no sólo eso, gobernó prácticamente el mismo elenco de políticos, que gozó de una gran autonomía para decidir gracias a la enorme cuota de poder que acumuló en el congreso y la debilidad de la oposición. El segundo es que el gobierno fue reelegido varias veces, con lo que se puede asumir que las decisiones que se tomaron no estuvieron en contradicción con lo que el votante medio consideraba que le era conveniente. El tercero es que luego de 2003 la Argentina experimentó un incremento "milagroso" en su riqueza en dólares, lo cual permite evaluar cómo sería la dinámica de distribución e inversión en una situación en que se relaja la restricción de presupuesto en general y, particularmente, la restricción externa. La autonomía para decidir en el plano político y la atenuación de la restricción de presupuesto en el económico generaron condiciones inéditas que hacen posible explorar los vínculos entre crecimiento y desarrollo sostenible desde una perspectiva muy diferente a la que puede obtenerse estudiando la experiencia argentina desde el fin de la Segunda Guerra en adelante.

Lo que generó el "regalo" fue la positiva evolución de los términos del intercambio que comenzó a insinuarse en 2002, cuando la Argentina estaba sufriendo la crisis de la convertibilidad y se acentuó sensiblemente en los años siguientes para alcanzar un máximo en 2012. En los dos años siguientes hubo una leve caída pero en 2014 los términos del intercambio eran todavía un 55% superiores a los de 2001. La tendencia ascendente de los términos del intercambio se debió al incremento del precio de las *commodities*, desde los productos mineros a los agrícolas. Como el shock positivo fue un fenómeno que abarcó a toda América del Sur –rica en recursos naturales–, la Argentina también se benefició de manera indirecta con la posibilidad de colocar más cantidad de productos manufacturados en los países vecinos, particularmente en el MERCOSUR.

El efecto positivo de un incremento en los precios de los recursos naturales sobre la riqueza total es proporcionalmente mayor en economías como la Argentina debido a dos factores estructurales. El primero es que la participación relativa de los recursos naturales en

GRÁFICO 1. TIPO DE CAMBIO Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO



Fuente: Elaborado con datos del Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo.

el capital productivo decrece con el desarrollo (*World Bank*, 2011). Por lo tanto, un incremento en el precio de los productos primarios es relativamente menos importante en un país rico que en uno de clase media como el nuestro. El segundo es que, además, el país tiene ventajas comparativas en recursos naturales y, por lo tanto, el shock positivo afectó en primer lugar a las exportaciones, relajando la restricción externa.

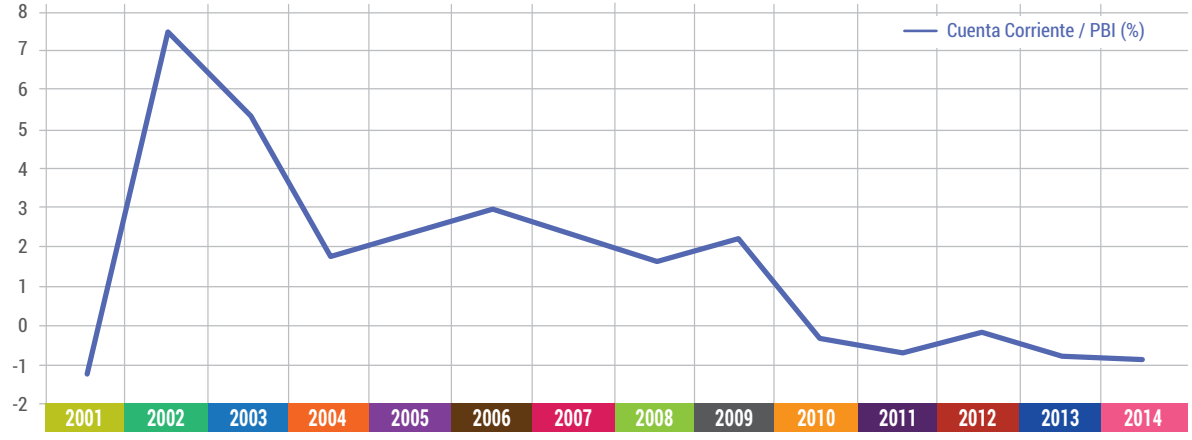
El de los términos del intercambio, sin embargo, no fue el único shock positivo. Un segundo shock internacional favorable estuvo dado por la reducción drástica en las tasas de interés globales, que estuvieron en cerca de cero en las economías desarrolladas durante casi toda la década bajo análisis. Así, dado que la riqueza es el valor presente de los flujos futuros, la misma aumentó no sólo porque los flujos futuros subieron junto con el precio de las *commodities* sino, también, porque se redujo la tasa de descuento sobre esos flujos.

Se dieron, entonces, condiciones muy favorables para romper con la tensión histórica entre competitividad y salarios reales. El *shock* generó un incremento en el ingreso nacional que podía ser asignado al ahorro y la elevación de la tasa de inversión sin sacrificar el nivel de consumo existente. Asimismo, creó un exceso de oferta de dólares que podía utilizarse para financiar importaciones de bienes de capital. A medida que la productividad comenzara a subir, también podrían hacerlo lo salarios reales sin erosionar la competitividad.

En realidad, las condiciones para lograr dar el gran salto de competitividad eran óptimas por otros dos rasgos que presentaba la coyuntura post-crisis en 2003. Primero, como consecuencia del derrumbe de la convertibilidad, el tipo de cambio real se había depreciado de manera exagerada. Esto implicaba que había espacio para un incremento de los salarios reales que llevara el tipo de cambio real a un nivel más cercano a su equilibrio de largo plazo. Segundo, diez años de convertibilidad habían desindexado la economía y ello abría la posibilidad de corregir precios relativos sin pagar un costo inflacionario excesivo. Una herencia positiva que la convertibilidad había dejado –entre tantas negativas–, era la de haber terminado con la dinámica de inflación inercial previa a 1991. De hecho, luego de la crisis el impacto de la devaluación sobre la inflación tendió a diluirse rápidamente. El gráfico 1 muestra lo que ocurrió efectivamente con el tipo de cambio real y los términos del intercambio.

A medida que los términos del intercambio mejoran, el tipo de cambio real se aprecia de manera sistemática. Pero la apreciación va mucho más allá de lo necesario para corregir el *overshooting* cambiario de 2002. El movimiento bajista del tipo de cambio real se hace mas pronunciado a medida que el *shock* positivo de términos del intercambio se profundiza. Hacia 2012 los términos del intercambio alcanzan su máximo valor y el tipo de cambio real su mínimo. Esta evolución negativa de las condiciones de competitividad no tardó en reflejarse en una vuelta de la restricción externa. El gráfico 2, que registra la evolución de la cuenta corriente, es elocuente a este respecto.

GRÁFICO 2. CUENTA CORRIENTE COMO PROPORCIÓN DEL PBI



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía.

Como puede observarse, el *shock* positivo sobre el ingreso nacional combinado con un tipo de cambio real muy competitivo en el período posterior a la crisis generó fuertes saldos de cuenta corriente hasta 2009. Luego, la pérdida de competitividad –junto con el incremento en el PBI que incentivó la demanda de importaciones– llevó a que desapareciera el saldo positivo de cuenta corriente y a partir de 2010 se repiten los déficits. Este déficit, en realidad, no refleja plenamente el peso de la restricción externa. Esto es así debido a que hacia fines de 2011 se implementó un férreo control sobre los movimientos de capital al tiempo que el pago de dividendos al exterior y las importaciones fueron reprimidas con instrumentos diversos. Si las importaciones y los dividendos se liberaran, el déficit sería seguramente muy superior.

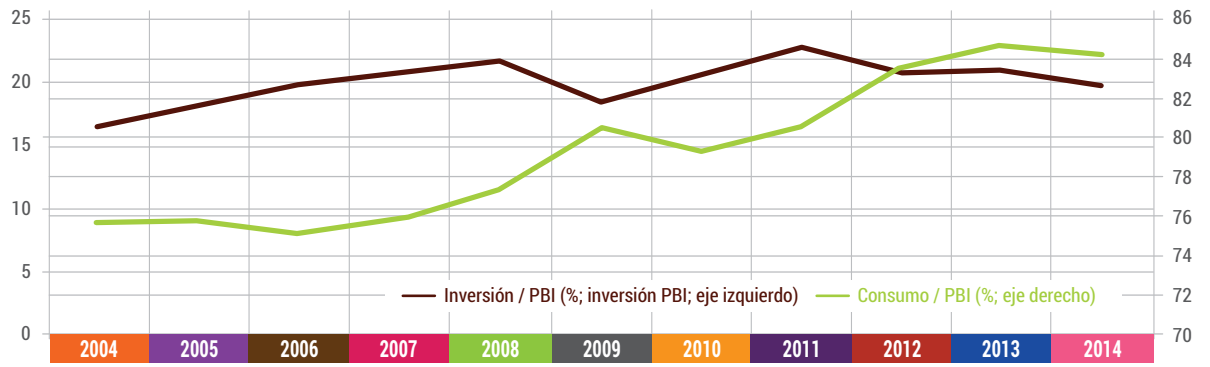
Por supuesto, la evolución de estos indicadores es compatible con racionalizaciones diferentes a la que se sugirió en el párrafo anterior. Las más populares son dos. La primera es que la Argentina implementó un modelo de crecimiento basado en el consumo. La segunda es que la pérdida de competitividad luego del *shock* de términos del intercambio podría deberse a un fenómeno de enfermedad holandesa.

Según la visión del crecimiento liderado por el consumo, el incremento de los salarios en dólares y la pérdida de competitividad es el costo que hay que pagar para impulsar el consumo y ello vale la pena porque el consumo impulsa el crecimiento. Como no hay crecimiento sin inversión, si el modelo efectivamente funcionó la tasa de inversión debería haberse al menos mantenido. En realidad, como la tasa de inversión de que se partió en la crisis era muy baja, sería de esperar que el incremento del consumo fuera algo menor al de la inversión. Como se observa en el gráfico de más abajo, no fue éste el caso.

En línea con lo que requiere el modelo liderado por el consumo, el gráfico 3 confirma que buena parte del incremento de la riqueza se asignó al consumo. El consumo aumenta en una década (2004-2014) 8,5 puntos porcentuales del PBI. No se confirma, sin embargo, el requerimiento de que la inversión siga al consumo: en el período en que éste sube más –de 2010 en adelante– la tasa de inversión se estanca o cae. Además, el máximo coeficiente se alcanzó en 2011 (22,7%) y luego, a pesar de los favorables términos del intercambio, se desploma para ubicarse en 19,7% en 2014, un nivel muy bajo de inversión para una economía emergente. En lo que hace al crecimiento, la evidencia no es más favorable: el ingreso por habitante de la economía se ha estancado desde 2012 (creció levemente según el INDEC y cayó según las mediciones privadas). Es interesante señalar que si la propensión al consumo hubiese quedado constante –de forma que el consumo hubiese acompañado el crecimiento de la economía pero sin superarlo– y los fondos que ello hubiese liberado se hubiesen destinado a bienes de capital, hoy el coeficiente de inversión se ubicaría en alrededor del 28% del PBI. Una tasa que se acercaría a la que muestran los países emergentes de crecimiento alto.

La evidencia empírica tampoco es muy consistente con la hipótesis de la enfermedad holandesa. Una condición necesaria para que se produzca la enfermedad es que haya un exceso de oferta de dólares que

GRÁFICO 3. CONSUMO E INVERSIÓN



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía.

Fundación Jaime Roca
Para el Progreso y el Desarrollo del Diagnóstico por Imágenes

TCba
CENTRO DE DIAGNÓSTICO

Nuestros procedimientos

- Tomografía Computada
- Resonancia Magnética
- PET-TC
- Laboratorio
- Ecografía y Doppler
- Radiología Digital
- Imágenes mamarias
- Intervencionismo
- Cardiología y Cardioimágenes
- Medicina Nuclear
- Densitometría

J. Salguero 560

4860-1000

www.tcba.com.ar

presione el tipo de cambio real hacia abajo. Si bien en algún momento en los primeros años del *shock* puede haberse generado un exceso puntual de oferta de dólares, lo cierto es que el Banco Central no dudó en acumular reservas y esterilizar para suavizar los efectos sobre la demanda agregada interna. Pero más allá de esto, es evidente que desde la imposición de los controles sobre las importaciones y los movimientos de capital en 2011 (el llamado "cepo") en la Argentina existe un exceso de demanda de divisas reprimida.

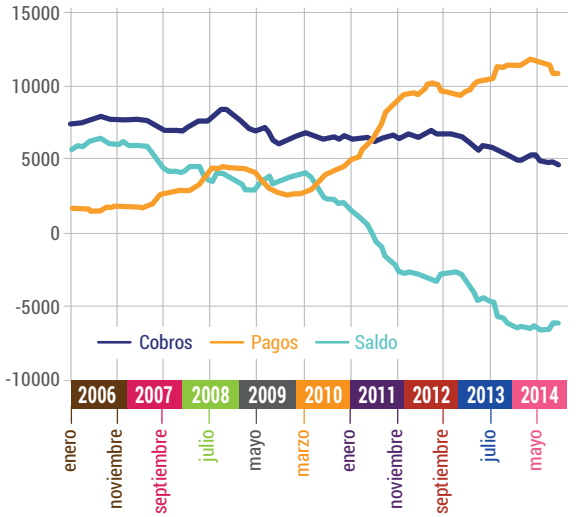
¿Cómo es que en una economía que recibe un "regalo" de dólares faltan dólares? El rezago en el tipo de cambio real es importante pero no es suficiente. Para contestar esta pregunta es absolutamente necesario hacer entrar en el cuadro otro factor esencial: la inestabilidad y mala calidad de las reglas de juego en el sector energético. La erosión de la institucionalidad se reflejó en una creciente distorsión de los precios durante el período debido a los subsidios al consumo energético y a la intervención de las autoridades para fijar precios en toda la cadena productiva del sector (ver Navajas, 2015). Esto, unido a los cambios en los contratos y los derechos de propiedad de las firmas involucradas en la exploración, producción y distribución se tradujo en una caída de la producción y las reservas de petróleo y gas y un incremento exponencial de las importaciones (Dalmati et al., 2015). Estos hechos contribuyeron a reforzar la restricción externa de manera independiente del tipo de cambio. El incremento del déficit de la cuenta comercial de energía fue fulminante, como se observa en el gráfico 4a.

Otro rubro que tensó la restricción externa –en este caso sí relacionado con el tipo de cambio– fue el turismo. Con un dólar cada vez más barato en términos reales, a pesar de los controles y la creación de un impuesto especial del 35%, el déficit de turismo explotó en un período muy breve de manera similar a lo que ocurrió con la energía, como muestra el gráfico 4b. Así, la fuerte distorsión de precios relativos llevó a que aparecieran necesidades de financiamiento para energía y turismo que hace muy poco no existían por aproximadamente 12.000 millones de dólares anuales. Hay que tener en cuenta que una súper-cosecha de soja de 60 millones de toneladas a 400 dólares la tonelada suma 24.000 millones de dólares. Así, estos nuevos déficit absorberían por sí solos la mitad de los recursos generados por toda la soja en un excelente año productivo.

En suma, la restricción externa devino cada vez más operativa y la economía no tuvo la enfermedad holandesa debido a la pérdida de competitividad, la reasig-

GRÁFICO 4A. CUENTA COMERCIAL ENERGÉTICA

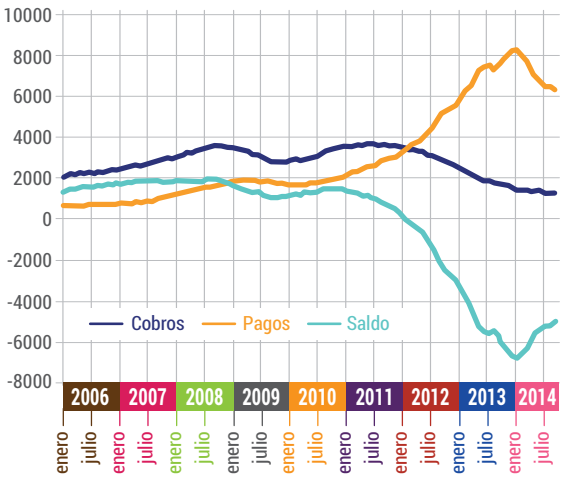
(en miles de millones de U$S)



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía y del Banco Central.

GRÁFICO 4B. CUENTA DE TURISMO

(en miles de millones de U$S)



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía y del Banco Central.

nación de la demanda agregada en favor del consumo y la destrucción de un recurso –la energía– que compensó en parte el "regalo" de riqueza aportado por los términos del intercambio. ¿Cómo pudo pasar esto?

3. ¿Por qué los recursos no fueron a promover la productividad?

Si el consumo no pudo liderar el crecimiento y tampoco es la enfermedad holandesa la que explica que los frutos del *boom* no se asignaran en mayor medida a la inversión y el progreso técnico, una hipótesis alternativa y plausible es que la evolución de la economía estuvo afectada por problemas afines a los de la "maldición de los recursos naturales" (ver van der Ploeg, 2011). La maldición se asocia con dos hechos. El primero es que los *booms* de precios de los productos primarios, al generar riqueza basada en revalorización de rentas, dan lugar a conflictos de apropiación porque aparecen presiones políticas para que las rentas extraordinarias sean "compartidas". La literatura ofrece una buena cantidad de evidencia a este respecto (ver Sinnott et al., 2010). El segundo es que un gran número de países ricos en recursos naturales tiene un marco institucional débil y, bajo tales condiciones, los conflictos distributivos son difíciles de procesar. Así, los *booms* de recursos terminan siendo una maldición porque los conflictos para apropiarse de los nuevos fondos impiden que éstos sean asignados de una forma que favorezca el crecimiento y pueden, incluso, terminar perjudicándolo porque el conflicto distorsiona los precios relativos, genera inestabilidad en las reglas de juego, aumenta los costos de transacción y enrarece el clima político. Esto debilita los incentivos para invertir y para explorar nuevas actividades.

En el caso argentino, para entender cómo es que las deficiencias en las reglas de juego y las políticas afectaron la trayectoria de la inversión, la productividad y la competitividad y terminaron haciendo que un *boom* de recursos amenazara con convertirse en una maldición, hay tres factores que deben considerarse especialmente. El primero es que las redistribuciones afectan al crecimiento porque no todos los sectores tienen igual propensión al ahorro y vocación y capacidades para invertir, emprender o innovar. El caso más negativo es aquél en que los sectores favorecidos tienen alta propensión al consumo o se trata de "buscadores de renta" sin proyectos rentables. El

segundo es que el Estado está siempre involucrado en los procesos de redistribución porque sólo el Estado puede redefinir los derechos de propiedad, la presión y estructura tributaria y la asignación del gasto público. La redistribución puede ser necesaria pero no se puede ignorar que también crea incentivos para que los funcionarios que participan del proceso intenten asignar el gasto con objetivos políticos o para beneficio propio. Un *boom* también incentiva el capitalismo de amigos porque se hace rentable para el sector privado invertir en cooptar funcionarios y políticos. Más allá de que la corrupción y el capitalismo de amigos son enemigos de la democracia, en el plano económico el desvío de fondos con fines clientelísticos o espurios es particularmente negativo porque compite con la provisión de bienes públicos que son un insumo clave para la productividad. En particular, se sub-invierte en educación e infraestructura; se deteriora el servicio de justicia enrareciendo el clima de inversión; y se sesgan las políticas de desarrollo productivo y de corrección de fallas de mercado para favorecer a los amigos y no a los sectores con proyectos. Por último, aún si los hechos anteriores no estuvieran presentes, todavía quedaría el problema de cómo asignar los fondos que se generan en el sector de recursos naturales hacia aquéllos sectores que cuentan con las mejores oportunidades de inversión. Esta es una tarea central del sistema financiero. Pero si el mismo es pequeño y, sobre todo, poco confiable como en la Argentina, se hace muy difícil que los fondos del *boom* se asignen a nuevas actividades que diversifiquen la estructura productiva en la industria, los servicios o la construcción de infraestructura.

La dramatización más impactante del conflicto asociado a la apropiación de rentas del *boom* en nuestro país se produjo con la Resolución 125 en 2008, pero ese evento estuvo lejos de ser la única manifestación del fenómeno. El gobierno recurrió a diferentes instrumentos para la apropiación de rentas y su redistribución. Como consecuencia, durante el período posterior a 2003 hubo sustanciales cambios en los derechos de propiedad, las regulaciones y las políticas fiscal, monetaria y cambiaria[1]. En algunos casos, los cambios en los derechos de propiedad llevaron no sólo a la apropiación de las rentas generadas por el recurso sino a un proceso de agotamiento del recurso mismo, como en el caso de la energía (ver Fernández, 2012; Dalmati et al., 2015).

En el caso argentino, los que se favorecieron en primer lugar con el *shock* positivo fueron quienes poseían los recursos naturales porque aumentó el valor presente de la renta que esos recursos eran capaces de generar. Un segundo beneficiario directo fue el Estado que se había convertido en "socio" del sector privado en la explotación de recursos a través de las retenciones a las exportaciones que habían sido reimplantadas luego de la crisis de la convertibilidad. El *overshooting* cambiario que generó la crisis de 2002 magnificó el efecto positivo del *boom* sobre la riqueza de los sectores favorecidos y, por lo tanto, no es para nada sorprendente que los conflictos de apropiación, asociados al reclamo de "compartir" las rentas no tardaran en aparecer. Además, como el sector público se apropió rápidamente de parte de la renta a través de los impuestos, buena parte de las presiones para la redistribución de las rentas del *boom* se canalizaron hacia la asignación del gasto público. En lo que resta de esta sección analizamos los canales de redistribución de rentas que consideramos de mayor relevancia para evaluar la hipótesis de que el *boom* de los recursos puede mostrar síntomas de la "maldición" en el sentido de que impidió que los fondos se canalizaran hacia la inversión y el crecimiento y, de hecho, terminó generando problemas nuevos.

Subsidios, seguridad social y distribución

Entre los cambios en las reglas de juego, los referidos al sector previsional y al sector energético se cuentan entre los que tuvieron consecuencias cuantitativamente más relevantes en el nivel macroeconómico.

Como se observa en el gráfico 5, el sistema de seguridad social prácticamente duplica su participación en el PBI en un lapso muy corto de tiempo, pasando de alrededor de 4% en 2004-2005 a 8% del PBI en 2013-14. No menos impactante es la trayectoria de los sub-

[1] *Entre los más destacados figuran: la estatización del sistema privado de jubilaciones, los cambios en la carta orgánica del Banco Central, la estatización de parte de YPF, sucesivas moratorias previsionales, cambios de facto en la presión tributaria sobre empresas y trabajadores utilizando la inflación para financiar la expansión del gasto, cambios en el nivel del impuesto inflacionario, imposición del cepo para atrasar el tipo de cambio, mudanzas en las reglas de apropiación de regalías petroleras por las provincias, etc.*

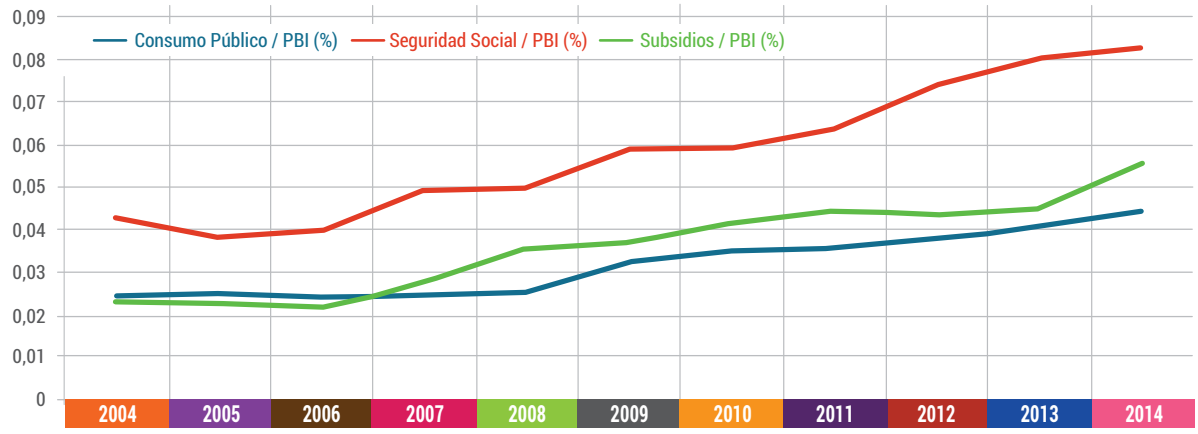
sidios económicos impulsados por los asignados a la energía, que se más que duplican, pasando de 2,3% del PBI a 5,3%. La trayectoria del consumo público es sólo algo menos empinada, como registra el gráfico.

Como los incrementos en el gasto público fueron generalizados, hubo una elevación muy significativa de la participación del gasto en el producto. Según un estudio del IERAL (Capello et al., 2013), si se toman en cuenta todos los niveles –nacional, provincial y municipal– el gasto público llegaba en 2013 al 46,4% del PBI. El gasto en personal subió 1,4 puntos porcentuales del PBI en el nivel nacional y 3,5 en el provincial. Cuando se observan a la luz de estos incrementos, iniciativas más focalizadas para favorecer la inclusión, como la asignación por hijo, que se ubica en menos de medio punto del PBI, se miniaturizan.

En realidad, es un lugar común en la literatura sobre el tema que los subsidios a la energía son una forma muy poco recomendable de redistribuir rentas de los recursos naturales (Di Bella et al., 2015). Según el estudio de Di Bella et al. (2015) los subsidios en América Latina representaron 1,8% del PBI en promedio entre 2011 y 2013. Los otorgados a combustibles explican el 1% y la electricidad 0,8%. En la región, los subsidios al consumo de combustibles son típicos en los países ricos en petróleo como Ecuador o Venezuela, mientras que los subsidios a la electricidad son más comunes en países más pobres. Pero el caso es que la Argentina hoy no es un país rico en petróleo pues es importador neto de energía y tampoco es un país pobre. Por lo tanto es difícil justificar niveles de gasto en subsidios que se ubican entre los más altos de América Latina. E incluso si el argumento fuera que es un país no pobre con muchos pobres, el subsidio a la energía es un instrumento muy ineficiente para combatir la pobreza porque no se focaliza en los pobres.

¿Por qué insistir con subsidios que no se adaptan a nuestra dotación de recursos y no son progresivos en el plano distributivo? La hipótesis más simple es que el gobierno comenzó luego del *boom* de términos del intercambio a utilizar los subsidios como instrumento para satisfacer las demandas de reparto de rentas y posteriormente perdió el control sobre el instrumento. Y lo perdió a tal punto que comenzó a distribuir no sólo el flujo de rentas sino el *stock* de recursos de gas y petróleo (ver Dalmati et al., 2015). Hay diferentes causas que pueden explicar este hecho. Los subsidios se otorgaron sin cumplir normas de transparencia y pueden haber sido una forma de desviar fondos a la política; pueden haber satisfecho objetivos de clientelismo; o la corrección puede haberse pospuesto por temor a las consecuencias inflacionarias del ajuste tarifario. No es el objetivo de este trabajo investigar cuál de estas causas es la más plausible. Alcanza con señalar que todas están en línea con lo que marca la teoría de la maldición de los recursos: la mala calidad de las reglas de juego impuestas en el período del *boom* impidió que los recursos aportados por éste se asignaran a la inversión o a políticas eficientes de inclusión social y generaron una distorsión nueva y creciente.

GRÁFICO 5. CONSUMO PÚBLICO, SUBSIDIOS Y SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía.

En realidad, la falta de eficacia en la tarea de redistribución es una característica que el Estado argentino comparte con otros de América Latina. Es una falencia que debería estar en el foco de la atención en la medida que se trata de una región con muy malos indicadores distributivos. Una forma sintética de ilustrar la magnitud del problema es constatar que en los países de la OECD la distribución del ingreso que surge de la remuneración a los factores está bastante sesgada hacia la remuneración al capital, pero cuando se toman en cuenta los impuestos y el gasto público esa distribución mejora sustancialmente: el coeficiente de Gini disminuye 17 puntos. En la Argentina el Gini disminuye sólo 6,7 puntos y el impacto de las transferencias directas (AUH y otras) es de sólo 0.6 puntos (ver Jiménez, 2015). No sorprende, por lo tanto, que a pesar del fuerte *shock* positivo sobre la riqueza, el coeficiente de Gini haya mejorado poco o nada entre 2003 y 2014 cuando se lo compara con el período previo a la década de los noventa y que lo mismo se observe para otros indicadores (cuadro 1). Por otra parte, si bien la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza se redujo en relación con la muy mala situación que resultó de la crisis de 2002, en consonancia con el estancamiento de la economía de 2012 en adelante, la pobreza ha tendido más bien a subir que a caer. Según las estimaciones de la Universidad Católica Argentina (2014), la cantidad de personas pobres en 2013 se ubicaba en 27,5% de la población.

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO - INGRESO FAMILIAR EQUIVALENTE EN ZONAS URBANAS

ARGENTINA	RATIO DE INGRESOS 10º DECIL/ 1º DECIL	PARTICIPACIÓN EN LOS ING. TOTALES DEL 10º DECIL	COEF. DE GINI
1989-1992 (1)	14,86	31,90	0,42
1999-2001 (2)	31,85	37,51	0,50
2007-2009 (3)	25,74	31,99	0,45
2011-2013 (3)	21,11	30,34	0,43

Notas:
(1) Datos para el Gran Buenos Aires.
(2) Para las principales 15 ciudades.
(3) EPH-Continua.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CEDLAS.
*Los datos corresponden a promedios cuando más de un año de información se encuentra disponible.

Las cifras oficiales de pobreza más recientes no se conocen, lo cual es un indicador muy revelador respecto de la capacidad del Estado para gestionar con eficiencia en el plano distributivo. Lo mismo podría decirse respecto de la incertidumbre sobre la capacidad del nuevo IPC para medir el ingreso real de las personas.

Déficit fiscal y consumo de capital y recursos naturales

El incremento del gasto público tuvo como contracara un escalamiento en las necesidades financieras del sector público. Esas necesidades se satisficieron en parte con incrementos en la presión tributaria, pero aunque la misma creció de manera marcada, no fue suficiente para evitar un fuerte incremento del déficit público (ver Capello et al, 2013). El gráfico 6 muestra la evolución alcista del déficit del gobierno nacional y su contracara, el aumento del superávit privado. El superávit privado es la diferencia entre el ingreso disponible del sector privado y su gasto en consumo e inversión y, como vimos, el gasto en consumo subió de manera marcada. Por lo tanto, la única forma de incrementar el superávit privado era la de deprimir el coeficiente de inversión.

El hecho de que la inversión privada haya sido desplazada para financiar al sector público hubiese sido menos dañino para el crecimiento si el sector público hubiese utilizado los fondos para financiar un incremento en la inversión en infraestructura. Sin embargo no fue eso lo que ocurrió. Una base de datos que la CEPAL (2014) ha recientemente recopilado muestra que la inversión en infraestructura en la década 2003-2013 (2,7% del PBI) fue la mitad de la observada durante el período de la convertibilidad (5,3%). Esta caída se debió, sobre todo, al desmoronamiento de la inversión privada. La pública subió en algo (de 0,6% del PBI a 1,9% en igual período) pero estuvo muy lejos de compensar la caída en la inversión privada.

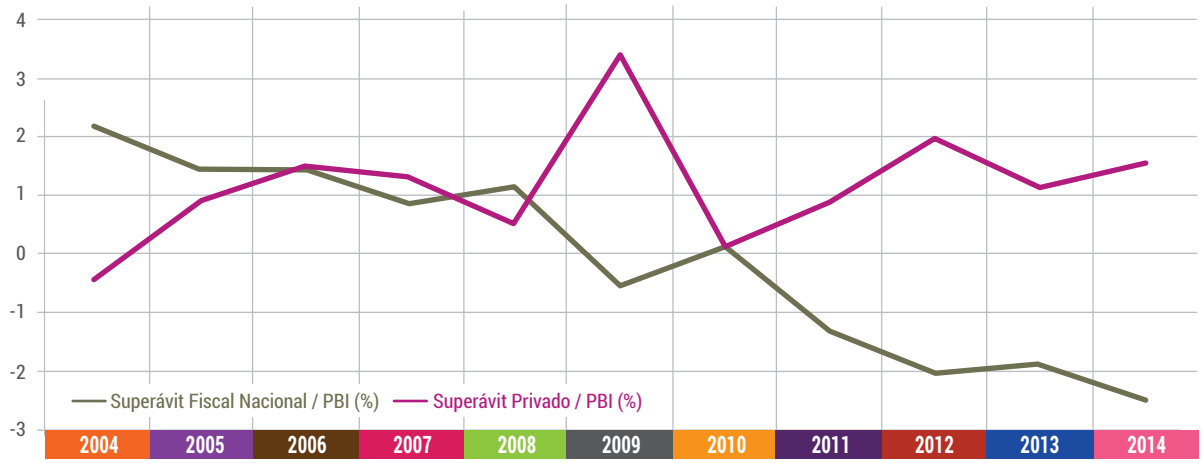
La economía creció a una tasa del 5% anual entre 2004 y 2014 (4,5% si se utiliza la medición de KLEMS) sin que hubiera, como se dijo, un aporte de relevancia ni de la productividad total de los factores ni de la acumulación de capital. Si suponemos que la inversión neta estuvo en 8% del PBI luego de descontar la depreciación (12% del PBI), se deduce que o bien la Argentina tiene una enorme eficiencia en el uso de su capital (la relación incremental capital producto sería de

> Las cifras oficiales de pobreza más recientes no se conocen, lo cual es un indicador muy revelador respecto de la capacidad del Estado para gestionar con eficiencia en el plano distributivo.

1,6 cuando un valor normal es alrededor de 3) o bien parte de lo que aparece como valor agregado es simplemente consumo de *stocks* que no se contabilizaron por la forma en que se hacen las cuentas nacionales (ver Hamilton y Naikal, 2009). Más específicamente, según los datos del Banco Mundial, durante el período se observa un fuerte incremento en el consumo de recursos naturales que pasa de menos de 2% del ingreso nacional en los noventa a algo más del 6% en la década que se inicia en 2002 (ver World Bank, 2011). Si calculamos el valor del ahorro neto de la depreciación del capital y del consumo de recursos naturales, la cifra que resulta es extremadamente baja: 2% del ingreso nacional. Con una relación incremental capital producto de 3 esto alcanza para crecer de manera sostenida a una tasa de 0,7% anual. Esto es menos que la tasa de crecimiento de la población e implica que el ingreso per cápita en realidad estaría **cayendo** si evaluamos la situación desde el punto de vista del desarrollo sostenible. En otras palabras: la economía no sólo no invirtió los beneficios del *boom* sino que estuvo consumiendo su propio capital, como se refleja en la escasa inversión en infraestructura y la caída de reservas en el sector energético. Por ejemplo, según Dalmati et al., (2015) la producción de petróleo total sigue cayendo a pesar de la incorporación del *shale oil*.

La Argentina necesita urgentemente elevar tanto la tasa de ahorro como de inversión para revertir este proceso. Para alcanzar una tasa de crecimiento del orden del 4% anual de manera sostenida se requiere una tasa de inversión que sea al menos cuatro puntos porcentuales superior a la observada en la última de década y una tasa de ahorro al menos 10 puntos porcentuales mayor si es que se desea evitar el consumo de los recursos que pertenecen a las generaciones futuras, en línea con el principio de Hartwick (1977) como se explica más abajo. Por supuesto, parte del esfuerzo podría ser compartido con el resto del mundo ya que la inversión extranjera directa se encuentra hoy en un

GRÁFICO 6. SUPERÁVIT PÚBLICO Y PRIVADO



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía.

nivel que nada tiene que ver con el tamaño de la economía argentina y podría fácilmente aportar un par de puntos porcentuales del PBI. Alcanzaría con que el país volviera a recibir lo mismo que en 2012, antes del derrumbe inducido por el cepo. El mal clima de inversión determina que en 2014 nuestra economía haya recibido sólo 6.612 millones de dólares de IED cuando Chile, que es una economía mucho más pequeña, ha recibido 22.000 millones. Por otra parte, los residentes del país también podrían hacer un aporte al financiamiento de la inversión con los activos externos que mantienen en su cartera. Como se muestra más abajo el país es acreedor neto del resto del mundo y tampoco es exageradamente optimista pensar en un aporte de dos puntos porcentuales del PBI de ahorro proveniente de esta fuente, al menos en los primeros años hasta que el crecimiento genere suficiente ahorro como para sostenerse.

Además de los efectos distributivos ya comentados, los subsidios a la energía son muy negativos para la inversión y el ambiente. Un punto muy relevante, en este aspecto, es que hacen más difícil cumplir con la regla de Hartwick (1977). Esa regla dice que para asegurar que la explotación de los recursos naturales sea sostenible, el ahorro genuino debe ser mayor o igual a cero. El ahorro genuino es el ahorro neto del consumo de recursos naturales pero agregando el gasto en capital humano. Cumplir con esta regla exige, así, que las rentas de los recursos naturales sean invertidas en capital reproducible, en capital humano o en capital institucional. El subsidio a la energía fomenta el consumo de recursos y no la re-inversión de las rentas y, por lo tanto, juega en contra de la regla. Hay un punto que vale la pena señalar vinculado con esto. Cuando el Estado reparte rentas a través de un subsidio al consumo de un recurso natural, la única forma de apropiarse de la renta es consumir ese recurso, ya que el gobierno no ofrece un pago monetario compensatorio si uno se abstiene de consumir y prefiere ahorrar lo que le hubiese correspondido de haber consumido el recurso. En vista de este hecho, un gobierno comprometido con el desarrollo sostenible muy difícilmente subsidiaría el consumo de energía por los dos motivos que se comentan a continuación.

En primer lugar, si se decidiera "compartir" rentas sería mucho mejor, en vez de subsidiar el consumo, repartir acciones de propiedad sobre los recursos a la población de forma que, cuando se cobraran los dividendos, cada uno podría decidir si consumir o ahorrar o gastar en educación la renta recibida. Estas reglas de juego le darían una chance a la formación de capital y a la educación en vez de crear incentivos sólo para, digamos, prender el aire acondicionado subsidiado.

En segundo lugar, al incentivar el consumo energético en un país con una matriz sesgada

hacia combustibles fósiles, se brindan incentivos para generar emisiones dañinas para el ambiente. La política de subsidios argentina es muy retrógrada en este sentido. Los países más avanzados de la OECD han estado implementando reformas "verdes": cobran impuestos a los consumos que generan emisiones de CO2 y utilizan la recaudación para financiar reducciones de impuestos al trabajo y a las ganancias. En la Argentina se ha subsidiado la emisión de CO2 y se la financia con incrementos de impuestos al trabajo y las ganancias. Esto resultó del hecho de que, para financiar un déficit fiscal que los subsidios elevaron de forma exagerada y rápida, el gobierno utilizó el mecanismo de no corregir el mínimo no imponible y las escalas de ganancias y tampoco permitió el ajuste de los balances por inflación.

La inversión también está siendo desplazada por el gasto en seguridad social. El incremento en el gasto en jubilaciones es poco oportuno para un país que se encuentra cursando el bono demográfico (ver Gragnolati, 2014). Durante el bono demográfico, el tamaño de la población económicamente activa en relación con la población total crece. Esto hace que se incremente la propensión al ahorro agregada pues hay más personas ganando un ingreso y esas personas tienen la posibilidad de ahorrar. Cuando aumenta el ahorro por esta causa, se abre una oportunidad para incrementar la tasa de inversión de la economía y, con ello, la productividad y los salarios reales. De esta forma, el bono demográfico se convierte en un aliado del crecimiento y de las necesidades de la demografía. Una economía que cursa el bono necesita acelerar el crecimiento porque se debe preparar para la etapa de envejecimiento, cuando la proporción de gente que trabaja se reduce, como ocurre hoy, por ejemplo, en Japón o Alemania. En el momento en que la Argentina empiece a envejecer y la cantidad de adultos mayores retirados en relación a los trabajadores activos aumente, será vital que los trabajadores cuenten con un salario real lo suficientemente alto como para afrontar sin problemas el compromiso de financiar la seguridad social. Para que esto ocurra mañana hay que invertir hoy el mayor ahorro potencial que genera el bono demográfico. Si el gasto de la seguridad social aumenta hoy y retira recursos del ahorro, los jubilados de hoy están viviendo a costa o bien de los trabajadores activos o bien de los jubilados de mañana.

Si el objetivo de la sociedad es mantener el gasto en seguridad social de hoy y, además, no se desea perjudicar a las generaciones futuras, la única vía de escape es reducir hoy otros gastos para hacer lugar a la inversión. En este contexto, hay que considerar que cuanto mayor la presión tributaria, menor es el ingreso disponible de los trabajadores y menor su capacidad de ahorro. Esto puede hacer que se disipen los beneficios del bono, a no ser que el Estado invierta lo que recibe por la mayor presión tributaria. Pero el Estado hoy cobra más impuestos y no está invirtiendo porque gasta más de lo que puede en seguridad social, personal y subsidios. De hecho, si no se cambian estas políticas, los jubilados de hoy y los consumidores de energía de hoy estarán viviendo literalmente de la plata de sus hijos. Esto se nota, justamente, en el hecho de que la relación capital producto no sube. Y no sólo eso. Estamos consumiendo los recursos naturales sin reponerlos.

Una economía que cursa el bono necesita acelerar el crecimiento porque se debe preparar para la etapa de envejecimiento, cuando la proporción de gente que trabaja se reduce, como ocurre hoy, por ejemplo, en Japón o Alemania.

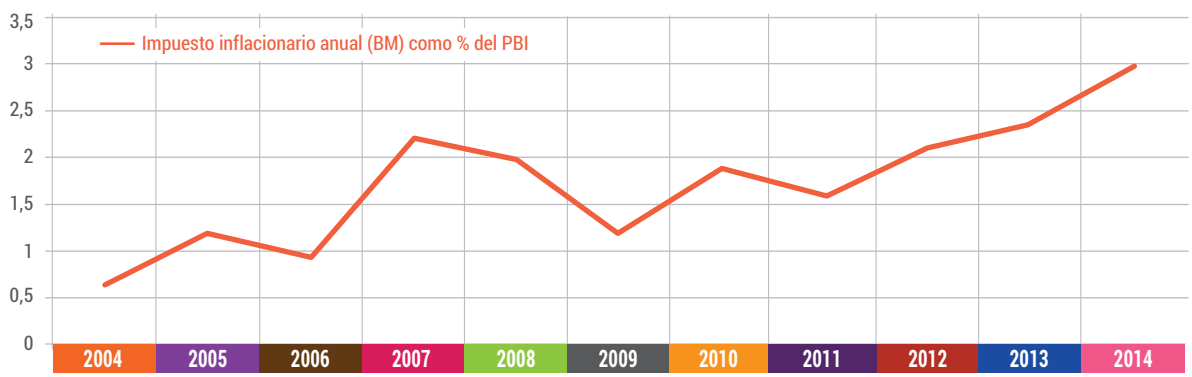
En síntesis: dejando de lado la cuestión valorativa referida a si esta redistribución en favor de los consumidores de energía, el empleo público y los jubilados se justifica, las consecuencias para la inversión y el crecimiento distan de ser neutrales y, de cualquier forma, anticipan que la redistribución no es sostenible en el tiempo si la economía no pasa, de ahora en adelante, a crecer mucho más rápido para lo que debe incrementar la inversión sustancialmente. De hecho, el acrecido peso de los gastos en seguridad social es una de las formas más claras en que se manifiesta la inconsistencia entre las aspiraciones de bienestar de la población y las posibilidades reales de satisfacerlas. El sistema de seguridad social no parece generoso cuando

se observan las jubilaciones medias que abona y, sin embargo, el peso del sistema en el PBI es excesivo, dejando poco espacio para invertir en el futuro. Esto se debe a que las jubilaciones y el nivel de cobertura se planean como si la productividad y los ingresos reales –que son los que deben financiar las prestaciones– estuvieran subiendo mucho más rápido de lo que efectivamente está ocurriendo. Las políticas actuales, al haber aumentado fuertemente la cobertura, contribuyeron a generar la expectativa de que sólo repartiendo las rentas que trajo el *boom* sería posible financiar el sistema. La baja inversión atestigua lo contrario. Si la cobertura es la de hoy, el empleo estatal debe dejar de crecer y los subsidios a la energía deben reducirse sustancialmente si es que se desea que la seguridad social se pueda financiar.

Sistema financiero, tipo de cambio y empleo

El sistema financiero y la política cambiaria fueron otros dos mecanismos muy utilizados para redistribuir ingresos durante el período del *boom*. En relación con el tipo de cambio, ya hemos visto que hubo una tendencia firme a la revaluación que fue más allá de la mera corrección del *overshooting* posterior a la crisis. El atraso del tipo de cambio real operó como un mecanismo de redistribución en la medida que redujo el poder adquisitivo de quienes exportan y producen alimentos en favor de los sectores urbanos. Asimismo, redistribuyó ingresos en contra de los sectores que sustituyen importaciones, pero en este caso el efecto no operó de manera completa porque el gobierno colocó barreras proteccionistas bajo la forma de administración de las importaciones. Esto hizo que la industria protegida terminara apropiándose de parte de las rentas. También lo hicieron quienes recibieron permisos de importación en la medida que al generarse artificialmente la escasez de un bien, su precio y los beneficios que reporta se incrementaron. En principio, este podría ser un efecto positivo para el crecimiento si la protección fuera acompañada de políticas productivas en línea con el viejo argumento de la industria naciente. Sin embargo, como esas políticas estuvieron ausentes, la protección se convirtió simplemente en un mecanismo de distribución de rentas financiado en parte por el sector exportador competitivo y en parte por la población que compró los productos industriales más caros. Una segunda línea de defensa, más débil pero políticamente más atractiva podría ser que la protección a la industria se justifica porque la misma genera empleo. Sin embargo, la evidencia empírica no avala esta hipótesis. A medida que se profundizaron las políticas de atraso cambiario y represión de importaciones la creación de empleo se resintió. Entre 2011 y 2014 la tasa anual de generación de empleo fue muy baja (0,8% anual) e igual a la mitad de la correspondiente a la de los cinco años previos y, además, fue el sector público el que generó la mayor parte de los empleos formales. El empleo privado formal prácticamente se estancó (creció 0,4% anual). Asimismo, el proceso de crecimiento en la formalización del empleo se detuvo y el empleo informal comenzó nuevamente a crecer para ubicarse en el 30% del total.

GRÁFICO 7. IMPUESTO INFLACIONARIO ANUAL (BASE MONETARIA) COMO PORCENTAJE DEL PBI



Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía, Banco Central y Ecolatina.

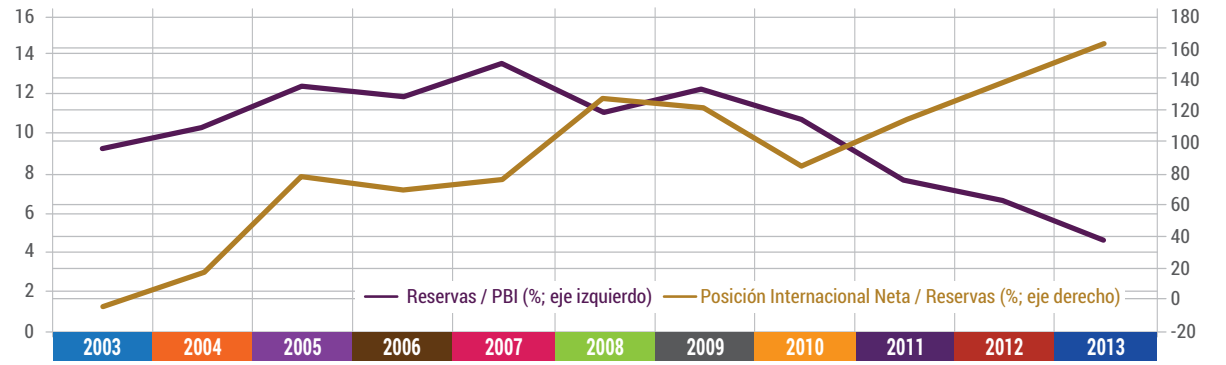
En lo que hace al sistema financiero, los síntomas de la maldición tomaron la forma de una vuelta a los mecanismos de represión financiera que fueron tan comunes en la posguerra y que fueron perdiendo vigencia en todo el mundo debido a la desregulación y la globalización de los flujos de capital. Los mecanismos de represión utilizados no tuvieron un ápice de innovación: tasa de interés negativa, dirección del crédito, control a los movimientos de capital (sobre todo con la imposición del cepo) e impuesto inflacionario. El gráfico 7 ilustra la magnitud del fenómeno en base a la evolución creciente del impuesto inflacionario.

La causa básica del incremento sistemático del impuesto inflacionario fue el financiamiento monetario del déficit fiscal. Si bien se trata de una forma de financiamiento muy poco recomendable, lo cierto es que "gracias" al impuesto inflacionario el déficit fiscal "verdadero" –neto del impuesto inflacionario– ha sido, en realidad, menor a la cifra oficial del déficit. Esto significa que una parte de los excesos fiscales lo pagó la población "al contado" sin generar incrementos en la deuda pública. Debido a esto la deuda pública no ha aumentado en consonancia con el déficit oficial y, en consecuencia, hoy el gobierno muestra un coeficiente de endeudamiento neto que es históricamente bajo[2].

En igual sentido de reducir el endeudamiento público operaron tres hechos adicionales. El primero es que las autoridades se endeudaran con la ANSES a tasas negativas; el segundo es la gran capacidad para recaudar que demostró el gobierno –aunque basándose en una estructura tributaria muy distorsionada– y el tercero es que las autoridades decidieron amortizar una buena cantidad de deuda externa, lo que implica que una parte de los recursos del *boom*, si bien no aumentaron los activos, contribuyeron a disminuir los pasivos.

Como se utilizaron instrumentos arcaicos –que eran muy comunes en la etapa de *Bretton Woods* pero no se adaptan a una nueva etapa histórica signada por la globalización de los movimientos de capital– en el plano de la intermediación de fondos el resultado fue que el desarrollo de los mercados de capital fue nulo y el sistema financiero sigue mostrando un tamaño que nada tiene que ver con el nivel del PBI per cápita de la Argentina. El crédito de largo plazo y el hipotecario siguen siendo una seria restricción para la inversión y los mercados para el manejo de riesgos casi no existen. Como contrapartida del raquitismo financiero, los ahorros domésticos tendieron a canalizarse hacia el exterior, como se deduce del gráfico siguiente.

GRÁFICO 8. RESERVAS Y POSICIÓN INTERNACIONAL NETA



Fuente: Elaborado con datos del Fondo Monetario Internacional.

[2] *Según el Ministerio de Economía, al 30 de junio de 2014 la deuda pública total del Estado Nacional alcanzó el 42,8% del PBI. Pero la deuda neta de las acreencias intra-Sector Público se ubicó en sólo 18,0% del PBI. Aproximadamente un tercio de esta deuda corresponde a préstamos de Organismos Multilaterales y Bilaterales y los dos tercios restantes, a obligaciones en cartera del Sector Privado. De esta deuda, aquella que se clasifica como deuda externa representa un 13,1% del PIB, de la cual aproximadamente la mitad se encuentra en manos del sector privado (6,7% del PIB). Por su parte, la deuda con el Sector Privado en moneda extranjera alcanzó el 9,9% del PIB. La fuente de estos datos es el Ministerio de Economía.*

En el gráfico 8 se observa que a medida que los desbalances macroeconómicos empeoran el ratio entre la posición internacional del país y las reservas del Banco Central se eleva. Esto se debe a que mientras el Estado pierde reservas el sector privado las acumula. Es un indicador claro de cómo la pérdida de confianza del sector privado se refleja en un incremento de la demanda de dólares que es en parte satisfecha con pérdidas de reservas del Banco Central. Esta es otra de las formas que tomo el consumo de *stocks* –en este caso el *stock* de reservas– que, como se dijo, fue un método muy usado por el gobierno para mantener un mínimo de estabilidad macroeconómica sin cambiar sus políticas de gasto.

El incremento persistente en la demanda de dólares del sector privado se debe a que en la Argentina, cuando aumenta la incertidumbre macroeconómica, la preferencia por liquidez que ese hecho incentiva se manifiesta como una demanda de dólares y no de moneda nacional como ocurre en Estados Unidos, Japón o Europa. Como consecuencia de la falta de confianza en la moneda emitida por el BCRA, los pesos que no se usan para gastar en bienes en la recesión se destinan a comprar dólares. Esta es la razón por la que en la Argentina las recesiones asociadas a caídas en la confianza suelen venir acompañadas de corridas cambiarias. Es un fenómeno de este tipo el que obligó al gobierno a colocar el cepo.

Como consecuencia del atesoramiento de dólares y de activos externos por parte del sector privado, una porción relevante del "regalo" en dólares que trajo el *boom* se ahorró. Según el FMI, la Argentina pasó de ser deudora a ser acreedora neta del resto del mundo. La posición financiera neta del país pasó de un valor negativo de 771 millones de dólares en 2003 a otra positiva de 45.933 millones de dólares en 2013. Esta última cifra es la que sobraría si la Argentina pagara toda su deuda externa y comprara todos los activos que tienen las multinacionales y otros inversores en el país. En un sentido metafórico puede decirse que el sector privado construyó su propio "fondo anti-cíclico". En este caso, las malas reglas de juego y la falta de confianza jugaron en contra de la inversión y el crecimiento pero a favor del ahorro. Para lograr que ese ahorro se convierta en inversión productiva en el futuro dos condiciones necesarias son reducir significativamente la incertidumbre macroeconómica y promover el desarrollo financiero. En los dos casos la confianza es un insumo esencial.

Así como la FED y el Banco Europeo, para sacar a sus economías de la situación de trampa de liquidez en que se encuentran necesitan restablecer la confianza de forma que los agentes gasten los dólares y euros que tienen atesorados, en la Argentina el desafío es introducir reformas en el marco institucional que generen incentivos para que el sector privado gaste sus dólares en inversiones reales y financieras en la economía nacional.

Tanto la acumulación de activos en los portafolios privados como la reducción del coeficiente de endeudamiento público representan herencias positivas del período del *boom*. Es cierto que esto tuvo como contrapartida una baja tasa de inversión, pero mirando hacia adelante son factores que podrían ayudar a debilitar significativamente la restricción externa en un proceso de crecimiento. El obstáculo para poner en valor estas ventajas es el mismo que ha aparecido varias veces ya en nuestro análisis: la falta de confianza en las reglas de juego. La inversión que se necesita con mayor urgencia es la inversión en capital institucional.

4. Implicancias para el desarrollo sostenible

Una conclusión importante de nuestro análisis es que un obstáculo clave para avanzar hacia el desarrollo sostenible fue la falta de capacidad del Estado para administrar la abundancia que produjo el *boom* en un contexto de debilidad del marco institucional de la economía. Los hechos indican que la escasez de divisas e inversiones que están detrás del estancamiento que se observa desde 2012 en adelante fueron una consecuencia directa de las distorsiones que se generaron durante la etapa del *boom* y que luego tomaron vida propia y se independizaron.

Un aspecto muy negativo es que la clase de gasto público que se expandió durante el *boom* –personal, subsidios y sistema de seguridad social– no es fácil de revertir en etapas menos favorables. Justamente por esto la sobre-expansión obligó al Estado a recurrir de manera creciente a incrementos de recaudación vía impuesto inflacionario e incremento de facto en el impuesto a las ganancias que pagan trabajadores y firmas. Esta estrategia recaudatoria resultó muy distorsiva porque para operar requirió una tasa de inflación alta y afectó no sólo a los flujos de inversión sino, incluso, a los *stocks* de riqueza ya acumulados.

trabajo

EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ACOMPAÑA AL CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS EN SU TRABAJO DIARIO.

MÁS SEDES PARA LA RÚBRICA LABORAL

TRIBUNALES: PARANÁ 744
FLORES: TTE. GRAL. DONATO ÁLVAREZ 11
BELGRANO: VIRREY DEL PINO 288
PARQUE PATRICIOS: AV. CASEROS 3241
MONSERRAT (SEDE CENTRAL): BALCARCE 360
***SAN NICOLÁS:** TUCUMÁN 1610

* EXCLUSIVO SOCIOS.

PARA MÁS INFORMACIÓN, LLAMÁ AL 4114-5701

La Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio brinda además los siguientes servicios:

✓ **CONCILIACIONES LABORALES**
Se interviene mediante la realización de conciliaciones en los conflictos individuales, plurindividuales y colectivos con el objetivo de dirimir cada conflicto.

✓ **ASESORAMIENTO JURÍDICO**
Se realiza en forma gratuita a los trabajadores que presten tareas dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

✓ **OFICINAS DE EMPLEO (OE)**
Se cuenta con una red de 18 OE cuya tarea principal es trabajar para mejorar las condiciones de inserción laboral de las personas, brindándoles atención personalizada tanto a quienes buscan empleo como a las PyMEs, microempresas y pequeños comercios que requieren personal.

✓ **PROGRAMAS DE FOMENTO AL EMPLEO**
Tienen por objetivo mejorar la empleabilidad y fomentar la inserción laboral a través de la generación de programas y acciones tendientes a vincular la oferta y la demanda de trabajo.

✓ **GESTIÓN DE PROYECTOS PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO DE LAS PYMES DE LA CIUDAD**
Analiza las variables de mercado que permitan la elección y evaluación de programas a ser instrumentados para el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

✓ **HIGIENE, SEGURIDAD Y DOCUMENTACIÓN LABORAL**
Se fiscalizan los establecimientos situados en el ámbito de la C.A.B.A., persiguiendo el cumplimiento de la normativa vigente en materia de higiene y seguridad, protección y resguardo de los trabajadores, así como el cumplimiento en materia de documentación laboral.

www.buenosaires.gob.ar/trabajo

Trabajo

Buenos Aires Ciudad

BA EN TODO ESTÁS VOS

El foco de nuestro análisis estuvo en los efectos sobre el crecimiento pero no fue ésa la única dimensión del desarrollo sostenible que encontró obstáculos para beneficiarse del *boom*. También se observaron dificultades en lo que hace a las dimensiones de la inclusión, el ambiente, la demografía y las instituciones.

No se generó mucho espacio para mejoras ambientales debido a la escasez de fondos destinados a construir infraestructura para mejorar la eficiencia energética y para corregir el sesgo de la matriz energética en favor de combustibles fósiles. Asimismo, como la política fiscal privilegió el subsidio al consumo de energía contaminante el país se movió en sentido contrario a lo que hacen los países más avanzados que están implementando reformas fiscales verdes. En cuanto a la demografía, el hecho de que la Argentina esté en la etapa del bono recibió atención nula en las políticas y, adicionalmente, se privilegió el gasto en seguridad social por sobre la inversión pública en infraestructura y el fortalecimiento de capacidades de los jóvenes que se incorporarán al mercado laboral. La falta de desarrollo financiero, a su vez, fue un gran obstáculo para sacar provecho del incremento de la participación de ahorradores primarios en la fuerza laboral.

En lo relativo a la inclusión, se implementaron políticas de redistribución agresivas, pero de manera ineficiente. El tipo de gasto que se privilegió no es el que tiene mayor impacto sobre niños y jóvenes que están sobre-representados entre los pobres. Los subsidios a la energía no son focalizados y son carísimos. La AUH es una gota de agua en un mar de exclusión. Tiene asignado un monto diez veces menor al de los subsidios energéticos y dieciséis veces menor al gasto en seguridad social.

Luego de un período de gran dinamismo, en los últimos años la marcha del empleo tampoco estuvo en consonancia con las necesidades de la inclusión. La debilidad en la demanda de trabajo privada se compensó en parte con aumentos en el empleo público. Pero usualmente el empleo público requiere un nivel de calificación que tiende a ser mayor que el que los pobres generalmente poseen y, además, para crear empleos en el sector público se extrajeron recursos del sector privado que deprimieron los incentivos para invertir y desarrollar nuevas actividades y ello fue negativo para la demanda laboral privada. Si la demanda de trabajo no crece de manera robusta, se condena a las personas de menores recursos a depender de subsidios estatales *sine die*. Para una estrategia de desarrollo sostenible efectiva, el único buen subsidio es el que tiene planificada su propia eutanasia. Y para que ello ocurra la ayuda debe ser complementada con inversión en fortalecer las **capacidades** de las personas. Es necesario elevar la inversión en infraestructura urbana en sectores deprimidos; facilitar el acceso al financiamiento para emprendimientos pequeños y vivienda; implementar políticas agresivas de formación de capital humano y de capacitación laboral que no descuiden la eficiencia; y fortalecer los mecanismos de socialización.

Pero aún si se avanzara en producir los bienes públicos que la exclusión reclama, no hay que olvidar que las políticas para mejorar las **capacidades** de los sectores de menores recursos no serán efectivas si no existe una demanda vigorosa de empleos que genere **oportunidades** y para generar esas oportunidades hay que romper con la dicotomía estructural entre una economía moderna, formal y de alta productividad y otra atrasada e informal. Las armas para romper con la dualidad son la inversión pública y privada, la innovación y la competitividad. La clave del desarrollo sostenible es que la formación de capacidades y las oportunidades vayan de la mano. Desde esta perspectiva, el problema de las políticas de los últimos diez años es que se invirtieron muchos recursos estatales en el lugar equivocado para generar capacidades mientras la inestabilidad de las reglas de juego debilitó las oportunidades. Si la única opción disponible es colocar el gasto público arriba del 40% del PBI y la inversión debajo del 20% del PBI para mejorar el Gini en sólo 7 puntos, parece haber pocas esperanzas para el desarrollo sostenible.

Por último, también hubo falencias en lo relativo a la dimensión institucional. Este punto es básico: para fortalecer capacidades y crear oportunidades se necesita apostar al futuro por la vía de invertir y cooperar, renunciando a la estrategia miope de pelear por apropiarse de los recursos que existen hoy. El insumo esencial que se necesita para lograr esto es confianza. Los actores económicos deben confiar en que el esfuerzo de hoy habilita con seguridad a participar de los beneficios mañana. Las sociedades modernas utilizan las instituciones para producir ese insumo esencial.

La asignación del gasto público que hoy se observa es, antes que nada, el resultado de la interacción entre las decisiones del partido gobernante, inspiradas en su

enfoque político y su objetivo de mantenerse en el poder, por un lado y, por otro, las presiones de grupos con demandas diversas –tanto justificadas como impulsadas por cierto instinto depredador– y con capacidad variable para influir sobre la orientación de las políticas.

Si no existe un marco institucional apropiado los equilibrios de economía política que resultan son miopes: cada sector trata de extraer la mejor tajada en el presente, dado que nadie cree que el otro y, sobre todo, el gobierno, esté apostando al futuro. Es una situación que ya Rousseau puso de relieve con la parábola del ciervo y la liebre: a todos les convendría prestar colaboración para que el grupo cace un ciervo, pero también existe la posibilidad de cazar una liebre de forma individual. La liebre no es tan valiosa como la parte del ciervo que le tocaría a cada individuo si todos cooperaran, pero cazar una liebre es más fácil y conveniente que unirse a un grupo en el que se percibe que existen problemas para cooperar. Invertir recursos y prepararse para colaborar en la caza del ciervo cuando el grupo no es confiable sería una pésima decisión. Las políticas de la última década no parecen haber sido diseñadas para cazar ciervos y, por ende, el equilibrio resultante ha dado liebres.

Por supuesto, para ir por el ciervo no hay por qué despreciar las liebres que ya se cazaron. La década nos deja la AUH, una alta cobertura en el sistema de seguridad social, capacidad del Estado para recaudar, un bajo endeudamiento público y activos privados en el exterior. Pero vimos que será difícil poner esto en valor sin mejorar las reglas de juego. Desde normas claras para la inversión y el diseño de una estructura tributaria en mayor armonía con los incentivos para crecer, hasta el mejoramiento de la eficiencia del gasto público, avances en la formalización del empleo y el establecimiento de un régimen macroeconómico para la estabilidad.

Un beneficio fundamental de contar con reglas de juego adecuadas para la economía es evitar las fallas de coordinación que, de producirse, generan ineficiencia en el nivel microeconómico y desbalances en el nivel macroeconómico. Las pérdidas económicas que generan las fallas de coordinación pueden financiarse sin cambiar las cosas cuando existen fondos excedentes, como ocurre en el caso de un *boom*. Pero esa estrategia no es sostenible en el tiempo porque los recursos aportados por un *boom* pueden ser generosos pero nunca infinitos y, por lo tanto, si las distorsiones

no se corrigen tarde o temprano los fondos para amortiguar sus consecuencias se agotan. Esto último es lo que ocurrió hacia 2011. La manifestación más evidente en el nivel macroeconómico fue el retorno de la restricción externa que hizo necesario imponer el cepo. Los excesos en el gasto y el atraso cambiario hicieron que faltaran dólares a pesar de que los términos del intercambio seguían siendo muy favorables. En el nivel microeconómico, la ineficiencia se manifestó de varias formas. En el sector energético cayeron la producción y las reservas por falta de inversión; en la industria se instaló una creciente escasez de insumos importados; y las exportaciones cayeron en valor debido a la falta de competitividad.

Debido a que los aumentos en el gasto, por su carácter, eran difíciles de revertir, el proceso siguió su curso impulsado por su propia inercia y, agotados los fondos del *boom*, se pasó al financiamiento basado en el consumo de *stocks*. Se consumieron *stocks* de recursos energéticos; se consumió infraestructura por falta de inversión suficiente tanto pública como privada y se consumió parte de las reservas internacionales acumuladas previamente. La economía comenzó, de esa manera, a seguir un trayecto muy diferente al que marca el principio de Hartwick, que aconseja reponer con capital reproducible los recursos naturales que se consumen. El hecho de que se haya pasado de la redistribución de rentas al consumo de *stocks* sugiere que están presentes síntomas de la "tragedia de los comunes". El gobierno se apropió en primer lugar de los recursos del *boom*; esos recursos se consideraron de propiedad común y las reglas que se impusieron para la apropiación terminaron consumiendo las rentas y parte de los *stocks*. El resultado: se acabó el crecimiento por falta de inversión. Se escapó el ciervo y se redujo la población de liebres.

¿Cómo llegar a consensos para invertir, innovar, levantar la restricción externa y, sobre todo, generar empleo? De nuestro análisis se sigue que las instituciones son las encargadas de generar la confianza que se necesita para cooperar en la caza de ciervos. Un problema que, como se dijo, ya se planteó Rousseau al razonar sobre acción colectiva. La construcción de instituciones para la economía depende de la política y supera el alcance de este trabajo. Sin embargo, la política debe nutrirse del conocimiento económico para ser eficaz y evitar un voluntarismo algo primitivo. La política manda sobre la economía pero no se puede hacer política ignorando las restricciones que impone la economía.

Una reflexión final, en relación con esto, es que la política no debería ignorar que la estructura dual de nuestra economía impone restricciones severas. Cuando se observa la estructura de la desocupación surge claramente que los desocupados y las personas con dificultad para conseguir un empleo digno son, en primer lugar, las personas con menor educación. Por lo tanto, esas personas se beneficiarían sobre todo con políticas de crecimiento que sean capaces de crear empleos que incluyan los de menor calificación. Pero, típicamente, las políticas pro-competitividad en una economía abierta favorecen a sectores que demandan mano de obra calificada y, además, tienden a ser más intensivos en capital. Por supuesto, si las actividades más sofisticadas se expanden, esas actividades pagan más impuestos y la recaudación puede usarse para aumentar las capacidades y las oportunidades a través de políticas productivas y de inclusión. Pero, ¿cómo creer que esto va a ocurrir? Para que haya apoyo político hay que contestar esta pregunta a través de reglas de juego que generen confianza.

Una alternativa también viable para incrementar la competitividad por la vía de generar empleo menos calificado es generar un *shock* de construcción de infraestructura en una economía que está muy subinvertida en ese sector. La infraestructura puede mejorar de manera sustancial las condiciones de competitividad sistémica al reducir costos de transporte y de logística –sobre todo para economías regionales– y favorecer el desarrollo de economías de escala y aglomeración. Asimismo, mejor infraestructura de transporte y urbana favorece directamente a los pobres. El financiamiento no debería ser un problema en un país con baja deuda pública y un sector privado que ha atesorado una enorme cantidad de activos en dólares. Para movilizar esos recursos hay que poner el foco en el desarrollo de un mercado de capitales vigoroso.

Iniciativas como las mencionadas podrían cuadrar el círculo. Pero tienen un problema: son intensivas en bienes públicos –desde las políticas de competitividad hasta la coordinación de la infraestructura y las regulaciones financieras– y el Estado argentino no es eficaz en la provisión de bienes públicos. Por eso parece razonable conjeturar que hay que empezar por ahí, por un acuerdo político muy amplio para reforzar la capacidad para proveer bienes públicos de manera eficiente y transparente. Si eso no pasa

SIEMPRE
PENSANDO EN VOS

www.e-galeno.com.ar

GALENO

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD - ÓRGANO DE CONTROL - 0800-333-SALUD (72583) WWW.SSSALUD.GOV.AR Ley 26.682. Solicitud Inscripción N° 1285. Derechos reservados expediente 200.711/13.

y la Argentina sigue cazando liebres, el desarrollo sostenible va a seguir siendo una promesa; tan inasible para cada uno de nosotros como un ciervo corriendo en la pradera.

Referencias

Capello, M., Grión, N. y Valsagna, L. (2013), Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro, Córdoba: Fundación Mediterránea.

Di Bella, G., Norton, L.; Ntamatungiro, J.; Ogawa, S.; Samake, I. y M. Santoro (2015), "Energy Subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges", IMF Working Paper 15/30. Washington: IMF.

Catao, Luis A.V. (2007), "Retrospectiva latinoamericana", Finanzas y Desarrollo, diciembre, pp. 39-43.

CEPAL (2014), Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012 EII-LAC-DB, Unidad de Servicios de Infraestructura División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL (2015), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL.

Coremberg, Ariel (2012), "Measuring Productivity in Unstable and Natural Resources Dependent Economies: Argentina", trabajo presentado en Second World KLEMS Conference Harvard University Cambridge, Massachusetts, August 9-10, 2012. Disponible en http://www.exsecretarios.com.ar/2015/05/relatoria-del-seminario-la-energia-en.html. Consultado en junio de 2015.

Dalmati, R., Duverges, D., Eliaschev, N., Ferrara, P., López, J., Magistocchi, M. Miranda, E., Rangugni, G., Ranieri, R., Rodrigues, F., Romero, M. (2015), Seminario: La Energía en Argentina. Los desafíos políticos, técnicos y económicos 2016-2019.

Fanelli, José M. (2008), "Argentina", en J. M. Fanelli (comp.), Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures: The Developing World Experience (pp. 220-252), New York, Palgrave Macmillan.

Fanelli, José M. (2015), "Sobre desarrollo sostenible, instituciones y bienes públicos en la Argentina", trabajo presentado en la Academia de Ciencias Económicas, abril.

Fernandez, Ramiro (Coord.) (2012),Informe de Síntesis. Aportes para un debate energético nacional. Escenarios energéticos Argentina 2030, Buenos Aires: Avina, CEARE, FARN, ITBA.

Gragnolati, M., R. Rofman, I. Apella, y S. Troiano (2014), Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en la Argentina. Buenos Aires: Banco Mundial.

Hamilton, Kirk y Naikal, Esther (2009), "Genuine savings as an indicator or sustainability" en , Atkinson, Giles, Simon Dietz y Eric Neumayer, Edward (eds). Handbook of Sustainable development (pp.336-347) Elgar Publishing: Massachusetts, USA.

Hartwick, J.M. (1977) "Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources", The American Economic Review, 67 (5), pp. 972-974.

Jimenez, Juan Pablo (ed.) (2015), Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, Libros de la CEPAL 134, Santiago de Chile: CEPAL.

Navajas, Fernando (2015), "Subsidios a la energía, devaluación y precios", Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Económicas.

PNUD (2010), Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos, Buenos Aires: Naciones Unidas. Disponible en http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/human_development/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2010--desarrollo-humano.html.

Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre (2010), Los recursos naturales en América Latina y el Caribe. ¿Más allá de bonanzas y crisis?, Washington, Banco Mundial. Caps. I-4.

Universidad Católica Argentina (2014), "Estimaciones de Tasas de Indigencia y Pobreza (2010-2013). Totales urbanos". Informe Final, Observatorio de la deuda social argentina, Buenos Aires: UCA.

Van der Ploeg, F. (2011), "Natural Resources: Curse or Blessing?" Journal of Economic Literature, 49:2, 366-420.

World Bank (2011), The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium, Washington, The World Bank.

SIN ABOGADOS NO HAY JUSTICIA

PROBLEMAS REALES SOLUCIONES LEGALES

CONSULTÁ SIEMPRE A UN ABOGADO

Colegio Público de Abogados de la Capital Federal

Argentina: Un país de bloqueos y oportunidades

Gerardo della Paolera *

Introducción

Supongamos por un instante que estuviéramos en 1910, año del centenario de nuestra independencia, celebrando un progreso precoz con tasas anuales de crecimiento económico cercanas al 8% y un ingreso per cápita que se ubicaba entre los seis más altos del mundo. No es difícil imaginar un ambiente de optimismo desbordante acerca del futuro económico de nuestra Nación. Esta percepción era, incluso, compartida por avezados analistas de la economía mundial: diplomáticos, el semanario *The Economist* y numerosas instituciones financieras extranjeras aseguraban que la Argentina tendría una dinámica económica y social semejante a la nueva potencia del Norte, los Estados Unidos de Norteamérica. Muy altas fueron las expectativas sobre "un país condenado al éxito" que, vaticinaban, muy rápidamente ingresaría al club de las naciones desarrolladas.

La decisión tomada en 1914 por el *First Bank of Boston* y el *City of New York Bank* de abrir sus primeras sucursales internacionales en la ciudad de Buenos Aires también preanunciaban una idea de inevitabilidad en el avance del progreso argentino. Una situación que había sido financiada en parte gracias al importante flujo de inversiones y capitales extranjeros. En esto también la Argentina tendría una posición de excepción; algunas estimaciones

** Profesor Luis María Otero Monsegur de Economía – Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés.*

indican que, hacia 1914, el capital de origen extranjero equivalía al 50% del *stock* de capital total. De lejos, la mayor participación relativa cuando se la compara con las demás economías importadoras de capital. Acudir al ahorro externo dada la insuficiente tasa de ahorro doméstica fue una característica recurrente para satisfacer la demanda doméstica de inversiones. Un creciente interés internacional por nuestros productos agropecuarios, una sostenida liquidez en el mercado internacional de capitales y la capacidad de atracción de nuevos inmigrantes para morigerar la escasez de mano de obra se constituyeron en los pilares imprescindibles de un modelo económico abierto, competitivo y dinámico. Y, como suele suceder en toda economía y sociedad que experimentan una bonanza prolongada, aquellos pilares parecían inmutables.

Fueron pocos los que alertaron sobre eventuales fisuras en el sendero de crecimiento. Uno de ellos fue José María Rosa, ministro de Economía de Julio A. Roca, que en 1910 sostuvo: *"Nada es más difícil de gobernar…que la prosperidad. Un desarrollo rápido y extraordinario de riqueza es una de las mayores pruebas a que la providencia somete a la cordura y el buen sentido de un pueblo. Nos encontramos en este caso: el desarrollo del país, durante los últimos seis años, ha sido extraordinariamente febril y sorprendente.*

Ha llegado el momento de contener nuestros excesos, de adoptar una política financiera de recogimiento, de prudencia y de economía. Estamos a tiempo, y creo que la acción de los poderes públicos será muy eficiente sobre la economía nacional y las finanzas…Moderación hay que predicar y aplicar, y especialmente a los gastos públicos…" (Gallo y della Paolera; 2003).

Lamentablemente esta observación fue premonitoria. En nuestro Bicentenario, una retrospectiva secular sobre la evolución económica nos podría llevar fácilmente a la desesperanza si se extrapolara la *performance* del último medio siglo. Las expectativas de nuestros antepasados se frustraron y por mucho. Tómese como ejemplo la evolución del ingreso nacional por persona: entre 1913 y 1990 el ingreso per cápita creció solo a una tasa anual promedio del 0,7%, la peor *performance* en una muestra de más de 20 países que incluye a naciones desarrolladas y grandes economías emergentes (Miguez, 2005).

Otra marca inconfundible ha sido la presencia, a partir de 1940, de altas y volátiles tasas de inflación que se agudizaron en 1975, ocasionando violentas marchas y contramarchas en los regímenes monetarios, cambiarios, financieros y fiscales; ciertamente, esto no hizo más que empeorar la situación de la economía argentina. Esta evolución "excepcionalmente" decepcionante ha sido un foco preferido de análisis para un sinnúmero de economistas, historiadores económicos y politólogos que han intentado distintas aproximaciones e hipótesis para tratar de entender el fenómeno de una Nación bloqueada.

Una matriz político-institucional que bloquea el desarrollo económico

La primera hipótesis de naturaleza institucional sostiene que la madre de los problemas que bloquean el desarrollo económico de la Argentina es la influencia determinante de una matriz institucional federal y política que genera incentivos económicos perversos. La opinión generalizada de politólogos especialistas en el tema identifica al federalismo como el sistema más adecuado para promover un desarrollo económico equilibrado e inclusivo. Sin embargo, en el caso argentino se gestó un sistema federal que priorizó los incentivos políticos, en especial –como dicen Ardanaz, Leiras y Tommasi (2013)– los de los políticos profesionales. La esfera política sub-nacional, las provincias y ahora también los municipios inciden de manera decisiva en el diseño de las políticas públicas nacionales o de Estado, pero esta acción se da en un contexto de arreglos fiscales perversos que impiden la acción colectiva en pos de una agenda de desarrollo coherente y sistémica.

Basta observar la relación simbiótica y directa que se establece entre los gobernadores y el Poder Ejecutivo de turno, que siempre desemboca en una transacción de apoyo incondicional de las políticas del poder central a cambio de mayores transferencias fiscales discrecionales hacia las provincias. En esta dinámica el Poder Legislativo juega un rol secundario, quedando subsumido a la colusión del Poder Ejecutivo con los líderes provinciales. Nuestra experiencia democrática reciente nos muestra que los representantes de la primera mayoría en ambas Cámaras son meros delegados de los oficialismos provinciales, lo que refuerza una dinámica de incentivos perversa. La evidencia empírica muestra que cuanto más dominante es el Ejecutivo provincial, y cuanto más alineados se tenga a los

> Nuestra experiencia democrática reciente nos muestra que los representantes de la primera mayoría en ambas Cámaras son meros delegados de los oficialismos provinciales, lo que refuerza una dinámica de incentivos perversa.

representantes en el Legislativo, mayores serán las transferencias fiscales per cápita a la provincia que garantice este esquema de poder centralizado.

La Reforma Constitucional de 1994 no hizo más que reforzar este "populismo democrático", sancionando el fenómeno de la sobre-representación en el Legislativo de las provincias con menor peso económico y demográfico. En la Constitución de 1853 se establecía que el número de diputados debía ser proporcional al número de habitantes por provincia, pero la Reforma modificó este esquema de representación sancionando un mínimo de cinco diputados por provincia, lo que implica un desequilibrio de fuerzas que distorsiona de manera ineficiente e inequitativa la distribución de los recursos y de los gastos públicos.

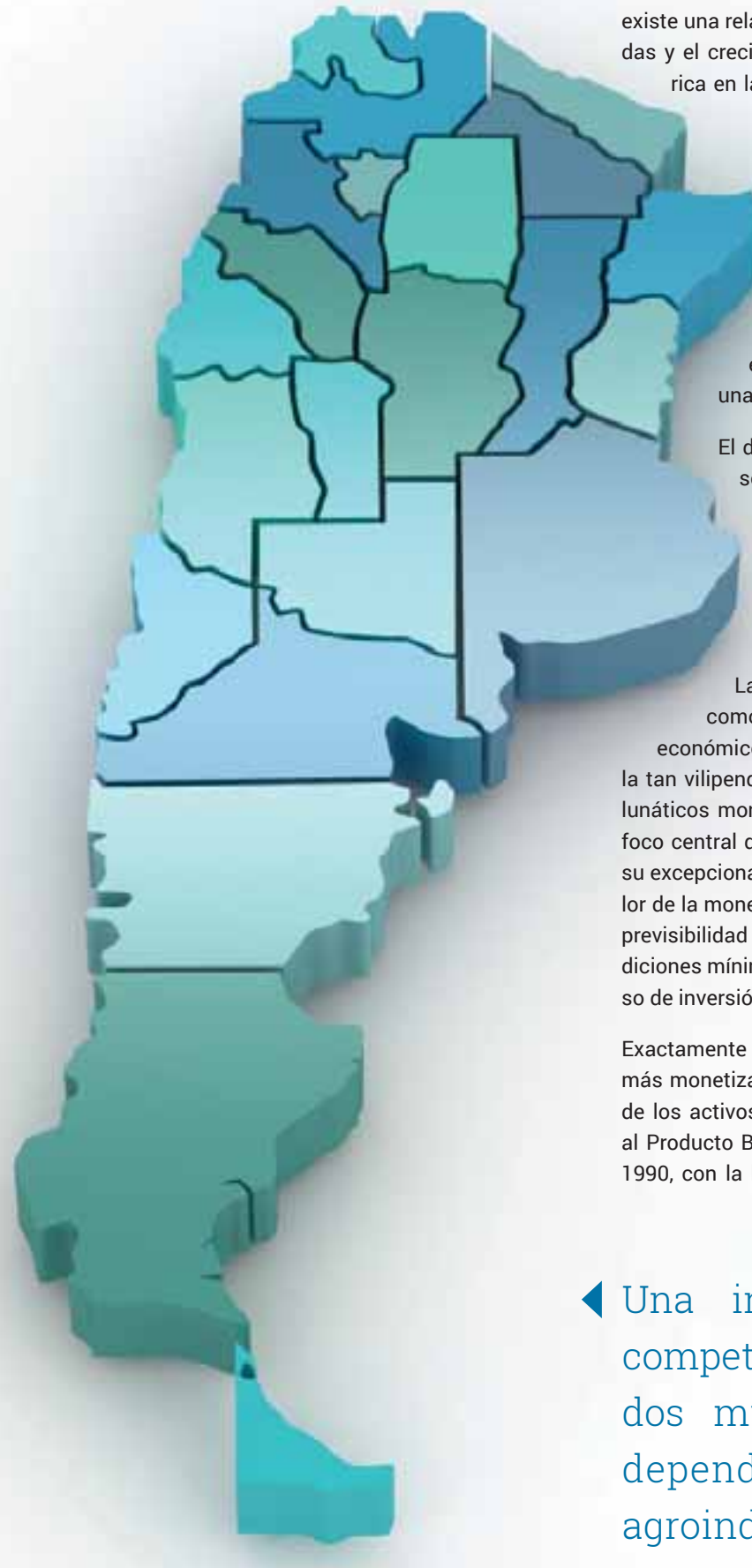
Las provincias financian solo un tercio del gasto con sus recursos; el resto proviene de los ingresos por la Ley de Coparticipación. En algunas de las provincias la dependencia de estas transferencias llega al 80%, es decir que el oficialismo en estos distritos goza de una gran ventaja: gasta pero no recauda. La connivencia de los oficialismos provinciales con la autoridad central se ha agudizado en estos años con la apropiación por parte del gobierno nacional de recursos fiscales adicionales no coparticipables, los que son luego asignados de manera preferencial y discrecional a las provincias que se caracterizan por tener clanes y dinastías políticas que limitan la competencia perpetuándose en el poder.

El resultado de esta dinámica federal y política genera y perenniza una Argentina dual: unas pocas provincias en donde se ejerce una democracia real con alternancia en el poder y el respeto de la ley; muchas otras con un Ejecutivo dominante que socava la independencia judicial y las capacidades tecnocráticas de su aparato estatal, desembocando en una lógica de corrupción y clientelismo rentístico. En estas últimas se experimenta un desarrollo económico débil y desigual. Esta realidad no solo perdura sino que está subsidiada por las transferencias intergubernamentales de todo tipo. Es por esto que los representantes de las *elites* provinciales tienen el mandato de maximizar las transferencias a sus respectivas provincias y no albergan ningún tipo de incentivo para apoyar agendas de desarrollo de largo plazo que necesitan de un cambio institucional radical. En definitiva, la actual matriz institucional parece ser un obstáculo importante para lograr un sendero de desarrollo económico sostenido. La supervivencia de un populismo autocrático se apoya en la anomia de una sociedad estática e inequitativa.

La inflación crónica y la desmonetización de la economía

La segunda hipótesis que trata de explicar el proceso de involución económica enfatiza razones de "errores" de economía política que se agudizaron a partir de la Gran Depresión de 1930. El viraje del escenario internacional hacia un esquema proteccionista implicaba la necesidad de repensar la estructura de la economía para mantener su ritmo de expansión con el manejo de políticas económicas mucho más pro-activas. Aquí no nos detendremos a explicar por qué fueron adoptadas ciertas políticas económicas muchas veces encontradas para enfocarnos en un legado pegajoso y recurrente que tuvo y tiene, a nuestro entender, efectos devastadores sobre el desarrollo económico: la inflación.

Mucho se ha dicho acerca del impacto de la inflación sobre la economía y los niveles de equidad: (a) que el impuesto inflacionario es el más regresivo que existe; (b) que la inflación es en todo momento un fenómeno monetario para algunos, estructural para otros; (c) que la inflación perfectamente anticipada no tiene ningún tipo de efecto sobre la economía real; (d) o bien que



existe una relación positiva entre inflaciones moderadas y el crecimiento económico. La evidencia empírica en la historia argentina indica que la correlación entre la inflación y el crecimiento económico ha sido decididamente negativa. En el período 1900–1940, la Argentina siguió un sendero de inflación al compás de las naciones desarrolladas con un aumento promedio en el nivel de precios del 2% anual y con una tasa de expansión del 5%.

El desacople monetario y fiscal del mundo se produce a partir de 1945, y hasta 1991 se experimenta una inflación anual promedio del 90% con picos hiperinflacionarios que demolieron a una sociedad ya alcanzada por un profundo proceso de pauperización.

La importancia del valor de la moneda como prerrequisito para lograr el desarrollo económico no es una prescripción exclusiva de la tan vilipendiada Escuela de Chicago o de algunos lunáticos monetaristas, sino que ha sido también el foco central de análisis de John Maynard Keynes en su excepcional obra *A Tract to Monetary Reform.* El valor de la moneda, la estabilidad macroeconómica y la previsibilidad para los contratos a futuro son pre-condiciones mínimas necesarias para asegurar un proceso de inversión de largo plazo.

Exactamente en 1944 la economía argentina era la más monetizada en América Latina, con un cociente de los activos monetarios domésticos con respecto al Producto Bruto Doméstico equivalente al 50%. En 1990, con la hiperinflación, esta proporción colapsó

Una inserción económica competitiva en los mercados mundiales no puede depender solo del complejo agroindustrial.

situándose por debajo del 20%. En la década del 90 se produce una importante re-monetización de la economía, pero ya en un sistema bi-monetario; es decir, permitiendo que el ahorro de los ciudadanos en dólares pudiese fondear inversiones domésticas a través del sistema financiero debido a la desconfianza en la moneda local.

Pero este nuevo equilibrio fue fugaz y terminó en el desastre de 2001-2002 con una devaluación del 200%, el *default* de la deuda externa, la licuación de los ahorros domésticos cautivos en los bancos locales y la caída en el nivel de actividad económica más importante de la historia.

Sin embargo, y a pesar de un contexto internacional excepcional, nuestro país no pudo, o no quiso, domar la inflación. Entre 2003 y 2014 tuvimos una inflación acumulada del 700%, comparada con un 38% acumulado en la economía mundial. El impuesto inflacionario se utilizó para financiar un déficit fiscal inmanejable, a pesar de que la presión impositiva a través de los impuestos directos e indirectos es hoy equivalente a la de países europeos que a diferencia de lo que pasa en nuestro país proveen a sus ciudadanos bienes públicos de alta calidad. El problema estructural sin vistas de solución de un financiamiento insostenible del gasto público ha generado expectativas de que todos los esfuerzos por estabilizar la economía finalmente habrán de fracasar. La inflación es endógena a la situación fiscal y ésta, a su vez, depende de la matriz político-institucional que distorsiona un pacto fiscal endeble, impidiendo liberar las fuerzas productivas del país al sesgar los proyectos de inversión hacia el corto plazo. Tal vez la nueva configuración de la economía internacional, que alarga de manera notable el horizonte económico, ha "anestesiado" la percepción de urgencia sobre un encuadre institucional que no es proclive al desarrollo de una economía capitalista inclusiva.

Afortunadamente, un mundo diferente, una oportunidad imperdible

A partir de 1990 se da el fenómeno de la aparición de un mercado internacional radicalmente diferente al que se tenía en el período de la posguerra. El crecimiento de China no tiene parangón en la historia económica mundial: en solo 20 años la participación relativa de su economía pasó del 3 al 20% del producto bruto mundial, siendo superada solo por los Estados Unidos, que concentra el 23% de la economía mundial. Esto implicó una creciente demanda de alimentos y "*commodities*" y un re-direccionamiento en los patrones de intercambio de bienes de tipo inter-industrial. Para la Argentina esto fue una bendición, puesto que su economía se "liberó" de décadas en las cuales los términos del intercambio estuvieron estancados. A eso debemos sumar una expectativa de que los niveles actuales, más allá de las típicas oscilaciones cíclicas, habrán de mantenerse muy por encima de los niveles históricos, porque se espera que la demanda por productos agro-industriales continuará creciendo en el futuro inmediato. No todos los analistas coinciden con un escenario tan optimista, sino que afirman que China, e incluso la India, han experimentado cambios estructurales que incluyen la aparición de un sector agroalimentario crecientemente competitivo.

Esto nos invita a pensar la estructura económica del mediano y largo plazo, en donde una inserción económica competitiva en los mercados mundiales no puede depender solo del complejo agroindustrial.

Para saltar hacia un sendero virtuoso de desarrollo económico no podemos vivir solo con lo nuestro. Ciertamente, esta aseveración estuvo a las antípodas del pensamiento económico de los economistas latinoamericanos (y argentinos) en el período de posguerra. Las estrategias e impulsos en el desarrollo industrial adoptaron una orientación mercado-internista en un contexto de economía cerrada sujeta a restricciones cambiarias constantes y un alto grado de proteccionismo. La industria encontró su techo cuantitativo y tecnológico muy temprano, y nunca pudo afirmarse como el nuevo motor de la economía argentina. En la etapa 1976-1990 la combinación de una apertura comercial y financiera con un escenario de alta inestabilidad macroeconómica, fiscal e institucional fueron factores que explicaron en buena medida la larga Gran Recesión de 1974–1990.

A partir del inicio de la última década del siglo XX, con un contexto comercial internacional más abierto, se experimenta una sólida correlación positiva entre el aumento del grado de apertura de la economía y el desarrollo económico. Esta asociación virtuosa tuvo mucho que ver con la restructuración de la economía real en un contexto de estabilidad, con el shock positivo externo de principios de este siglo.

El impacto de la apertura hacia una mejor *performance* económica se ha canalizado hasta 2011 por medio de tres efectos directos: (a) altos términos del intercambio y una política comercial no distorsiva; a través de la balanza comercial se evita el estrangulamiento crónico de divisas facilitando el equilibrio macroeconómico; (b) aumento de la demanda agregada, esto es a la demanda doméstica se le suma la demanda internacional por nuestros productos, que se traduce en un aumento de la producción de bienes y servicios; (c) aumento de los incentivos para generar mejoras en la productividad, dado que nuestros emprendimientos tienen una mayor exposición al mercado internacional.

El impacto estructural fue inmediato: el desarrollo de la cadena agro-industrial apuntaló el despegue de la economía argentina al incorporarse de modo altamente competitivo en el mercado mundial. A pesar de ello –como se muestra en una importante publicación del CIPPEC elaborada por Castro y Saslavsky (2009)– el espacio económico argentino se caracteriza todavía por desequilibrios económicos regionales marcados y, en algunos casos, crecientes.

El trabajo del CIPPEC muestra que la estructura económica de los espacios sub-nacionales (las provincias) se caracteriza por una dualidad persistente. Alrededor de un cuarto de las provincias, entre las que se encuentran CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza, no por casualidad las de mejor calidad institucional, se caracterizan por tener una producción diversificada y empresas de gran escala que generan eslabonamientos desde el sector primario hacia sectores de alta productividad y sofisticación tecnológica. Las demás, en su gran mayoría, tienen un altísimo grado de dependencia de la producción de bienes primarios que, a pesar de sus ventajas comparativas naturales, debe enfrentar numerosos obstáculos para acceder a los mercados mundiales debido a una provisión insuficiente de bienes públicos (infraestructura, transporte, energía). Tenemos varios "países" dentro de un país.

El enfoque de Ricardo Haussman (2014), que analiza la relación entre la complejidad de bienes que una economía exporta y el potencial de desarrollo económico de largo plazo de un país, puede ilustrar muy bien la problemática argentina para transformarse en una nación desarrollada. El concepto es muy simple pero convincente. El autor imagina al espacio de productos exportados como a un conjunto de productos que se sitúan a una cierta distancia entre ellos. Por ejemplo, la soja se ubica a una distancia mínima del aceite de soja porque se necesita un *"know how"* técnico adicional pequeño para transformar al bien primario en una manufactura de origen industrial. En cambio, la soja y una turbina hidroeléctrica se instalan a una distancia considerable. La metáfora de Haussman es que el espacio económico es un bosque, los productos son los árboles y los empresarios son los "monos". Cuanto más próximos sean los productos entre ellos más fácilmente los empresarios pueden "saltar" de productos de menor productividad a aquellos de mayor productividad o complejidad.

Si uno se detiene a pensar en esto, la densidad del bosque o del espacio económico va a depender claramente del nivel de conocimiento productivo que tenga una determinada sociedad. Los países más desarrollados y ricos son productivamente más diversos y saben hacer cosas que son más difíciles de hacer. Y esto nos lleva a un paradigma diferente sobre la importancia y beneficios dinámicos de una Argentina más abierta al mundo. Ya no se concibe un comercio internacional caracterizado por la especialización del trabajo: los países que se desarrollan no se especializan sino que se diversifican, y son las actividades en el mercado mundial lo que permite crecer e innovar más rápido. La competencia por el mercado interno tiende a generar oligopolios, en cambio los mercados externos tienen el potencial de alinear los intereses del factor trabajo y del factor capital: un juego de suma positiva.

Las ideas muchas veces vienen desde afuera y pueden ser adaptadas y hasta mejoradas. Lamentablemente, con el consentimiento de una clase dirigente temerosa del cambio, nuestras políticas públicas se ocuparon en "blindar" el sistema económico de las supuestas amenazas de la veloz revolución tecnológica global. Una concepción tradicional de proteccionismo ya no solo nos coloca un techo muy bajo para el crecimiento económico sino que, peor aún, se transforma en un fenomenal obstáculo para el desarrollo del país. En esta visión, que asocia el grado de complejidad de la matriz económica con un ingreso per cápita más alto, el fenómeno de la vecindad o regionalismo también pasa a ser sumamente relevante a la hora de evaluar el potencial de innovación del país. Las regiones tienden a parecerse mucho si son contiguas. Y el potencial de saltos, y por ello de creación de nuevos procesos productivos, aumenta considerablemente

> Nuestro PIB per cápita actual de alrededor de U$S 14,000 ha caído en términos relativos un 50% comparado con una canasta de países con los cuales nos comparábamos en 1974 (Corea del Sur, Taiwan, México, España).

si el vecino tiene un importante grado de sofisticación productiva. Esto significa que un vecino –caso Brasil– más avanzado en cuanto a su diversificación productiva no se constituye en una amenaza sino que, por el contrario, representa una gran oportunidad para aumentar la probabilidad de generar productos y procesos más complejos.

En el trabajo del CIPPEC, Castro y Saslavsky encuentran para nuestro país una relación positiva muy estrecha entre los ingresos per cápita de las provincias y sus respectivos ingresos por exportaciones. Aún más, el aumento del ingreso per cápita depende sustantivamente de un mejoramiento persistente de la productividad de los bienes comercializados internacionalmente. En el trabajo de Haussman, la complejidad de la economía argentina (es decir la densidad del bosque) ha aumentado entre 1975 y 2005. Si bien se observa un cambio estructural de una economía, basada en las ventajas comparativas de productos que son intensivos en recursos naturales hacia sectores como el electrónico, químico y metalmecánico, que son más intensivos en la adopción de tecnologías complejas, la Argentina tiene un índice de complejidad acorde con su nivel del PIB per cápita.

Pero lo que parece ser un dato alentador no lo es tanto si reconocemos que nuestro PIB per cápita actual de alrededor de U$S 14,000 ha caído en términos relativos un 50% comparado con una canasta de países con los cuales nos comparábamos en 1974 (Corea del Sur, Taiwan, México, España). Por el contrario, los países que han realizado un fenomenal proceso de convergencia o *catch up* muestran que la variedad de lo "que saben hacer", es decir su matriz productiva, está muy por encima de sus niveles de ingresos actuales. Una matriz más compleja tracciona el desarrollo económico. En nuestro caso podemos afirmar que la complejidad productiva depende en gran medida de un sector agroindustrial que se encuentra en la frontera de la eficiencia e innovación internacional. Este sector combina una alta productividad y una baja distancia con respecto a una canasta de exportaciones promedio mundial, a pesar de sufrir recurrentes políticas macroeconómicas y fiscales discriminatorias.

En la Argentina tenemos un eco-sistema económico y social de tres velocidades: (1) un primer segmento de actividades productivas y de servicios que tienen una productividad semejante a los países sub-desarrollados (de salarios promedio de U$S 500) de muy baja productividad; (2) un segmento de mediana velocidad volcado al mercado interno con una productividad baja y la adopción de técnicas obsoletas que en el mejor de los casos mantiene un piso medio bajo en el nivel de ingresos; y (3) un sector de alta velocidad que es el sector transable competitivo a nivel internacional. De vez en cuando los *boom* internacionales potencian al sector de alta velocidad, retroalimentando transitoriamente al mercado doméstico para aguantar y subsidiar al sub-sistema económico de menor velocidad. El resultado son los períodos de crecimiento económico que se agotan una y otra vez al no poder traducirse en un desarrollo económico genuino. En la Argentina de hoy conviven sub–sistemas muy dominantes con problemáticas propias de los países sub–desarrollados –indigencia, pobreza, informalidad– con unos pocos productivos y dinámicos.

Así como estamos ante el riesgo cierto de que el régimen político clientelista y rentístico degrade definitivamente nuestra democracia, parecería que estamos ante la inevitabilidad de que los sub-sistemas socio-económicos de baja velocidad neutralicen la tracción de los sectores competitivos. Si las políticas de Estado no se adecuan para evitar esta posibilidad, el país estará cada vez más lejos de un desarrollo económico inclusivo.

"Inclusividad" significa que las políticas públicas y la acción mancomunada del Estado y el sector privado logran traspasar la mayor cantidad posible de ciudadanos a actividades dinámicas de alta productividad mejorando su nivel de vida y la probabilidad de una sostenida movilidad social.

Es cierto que durante esta última década han habido vectores de innovación importantes: la biotecnología, la revolución agro-industrial y la mejora en la inversión en Ciencia y Técnica. Pero estos esfuerzos impactan directamente sobre el segmento de alta velocidad y no alteran el marco general de un sistema socio-económico absolutamente fragmentado.

Subsanar y superar esta realidad es de por sí una tarea ciclópea por dos razones principales. La primera es que la "intelligentsia", la clase dirigente y nosotros los ciudadanos, cualquiera sea el prisma ideológico que se le quiera dar, hemos adherido a una lógica populista en materia de redistribución del ingreso que fue siempre estática y que se enmarcó en un juego de suma cero. Los incentivos se diseñan para asegurar un esquema de compensaciones que se alternan bloqueando la generación de riqueza.

En segundo lugar, es nuestro populismo y conservadurismo congénito el que nos lleva a repetir modalidades de políticas públicas que pudieron ser adecuadas durante la economía Fordista de los 40s, pero que son claramente obsoletas para la nueva economía del conocimiento. ¿Cuántas veces distintos gobiernos han planteado la necesidad de una reforma política, del Estado o, más importante aún, educativa?. Es más, cada gobernante ha tenido su proyecto de turno que siempre terminó archivado bajo el imperio de la coyuntura y de la lógica clientelista.

La disrupción mundial y el cambio paradigmático de lo que significa hoy el desarrollo económico le depara a la Argentina una nueva oportunidad. Y el foco sobre el cual hay que actuar muy rápidamente es la educación y el conocimiento. Hoy ya no basta con jactarse de que tenemos un grado de alfabetización universal (de lo cual dudo) para acoplarse al tren de la economía global del conocimiento. En términos economicistas, la tasa de retorno en el grado de alfabetización no es la misma que hace 30 años bajo la era de la producción en masa. Muchos países subdesarrollados han hecho un fenomenal *catch up* en materia de altos niveles de escolaridad en la enseñanza primaria y secun-

daria, pero esto no les asegura el pasaje automático hacia una economía más diversificada. El conocimiento individual básico es fundamental pero resulta insuficiente para asegurar un *know how* productivo democrático y colectivo.

La adopción de nuevas tecnologías y la capacidad de innovación solo son posibles cuando se tiene una masa crítica de ciudadanos que pueden aprehender las nuevas ciencias y técnicas. El tipo de conocimiento que se imparte define la estructura productiva potencial de un país. El sesgo anti–tecnologista de nuestra educación tiene raíces históricas: ya en 1926 Australia tenía –en términos per cápita– 27 veces más graduados en las escuelas técnicas que la Argentina, entonces el país más educado en América Latina. Una actitud conformista hizo que progresivamente se divorciara la relevancia y calidad de los saberes de las dinámicas exigencias sociales y económicas. Aún con las mejores intenciones el populismo que llevamos adentro nos ha llevado a un esquema educativo regresivo en donde la escuela resultó ser un instrumento de contención social para los sectores más pobres, al mismo tiempo que se generó un perverso sistema de subsidios implícitos para que a las pocas instituciones de alta exigencia solo accedan aquellos provenientes de las clases sociales más acomodadas.

El riesgo de un colapso inminente de una educación excluyente e irrelevante supone la oportunidad de encarar una urgente revolución educativa que encarne los nuevos paradigmas científicos. La educación y el conocimiento son los verdaderos mercados de capitales de un país, y es notable que esta dimensión se haya desconocido por tanto tiempo. La buena noticia es que la revolución paradigmática de la educación está allí al alcance de la mano gracias a la revolución digital. La reforma es factible y financiable, pero la mala noticia es que al tratarse de un cambio de enfoque mayor se requiere de un liderazgo moral, intelectual y político de fuste que la pueda llevar adelante. No expreso nada nuevo si digo que la revolución educativa es la madre de todas las batallas. Tampoco es algo nuevo decir que el sector educativo es uno de los más protegidos, lo que hace difícil intentar cualquier reforma de fondo.

En definitiva, la Argentina flota; no se hunde pero no despega. Tendremos, sin lugar a dudas, momentos de euforia y expansión económica, pero lograr el estatus de nación desarrollada no se logrará en piloto automático. La tarea es compleja porque es bi-frontal. No hemos resuelto condiciones necesarias de mínima para siquiera estabilizar nuestro nivel de ingreso actual y, al mismo tiempo, tenemos que insertarnos en la vasta economía mundial para saltar hacia un verdadero sendero de desarrollo inclusivo. Se habla mucho de las bondades de las políticas de *shock* versus las gradualistas con relación al futuro de la macroeconomía. Lo cierto es que nuestro equilibrio como nación de ingresos medios es muy frágil. La palabra *shock* resulta intimidatoria y recalcitrante, pero lo que ya es seguro es que demorar cambios radicales en nuestra matriz institucional y política y en la educación en pos de una sociedad dinámica, inclusiva e inserta en el mundo es sencillamente suicida.

Referencias bibliográficas

Ardanaz, Leiras y Tommasi (2013), The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability en World Development, Elsevier, vol 53, pags 111–123.

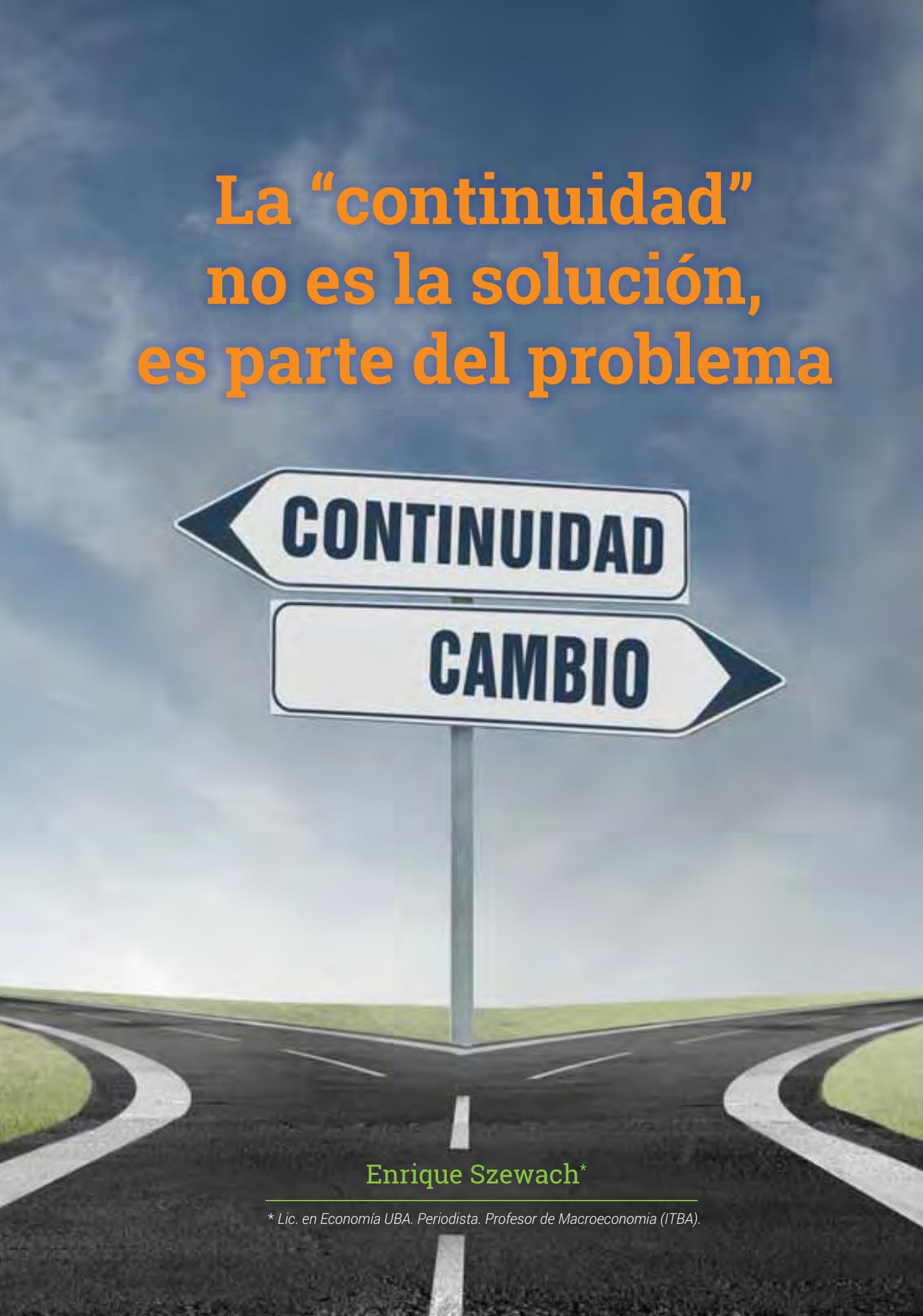
Bahar, Dany, Haussman, Ricardo, Hidalgo, Cesar A (2014), Neighbors and the evolution of the comparative advantage of nations: Evidence of international knowledge diffusion? En Journal of International Economics, Elsevier, vol 92 (1), pags 111–123.

Castro, Lucio y Saslavsky, Daniel (2009). Cazadores de Mercados: Comercio y Promoción de Exportaciones en las provincias argentinas. Fundación CIPPEC.

Míguez, Eduardo, "`El fracaso argentino.´ Interpretando la evolución económica en el `corto siglo XX´", en: Desarrollo Económico, vol. 44, Nº 176, enero–marzo 2005.

della Paolera, Gerardo y Gallo, Ezequiel, "Epilogue: The Argentine puzzle", en G. della Paolera y A. Taylor (eds.): A New Economic History of Argentina. Cambridge University Press, 2003, cap. 12.

La “continuidad” no es la solución, es parte del problema

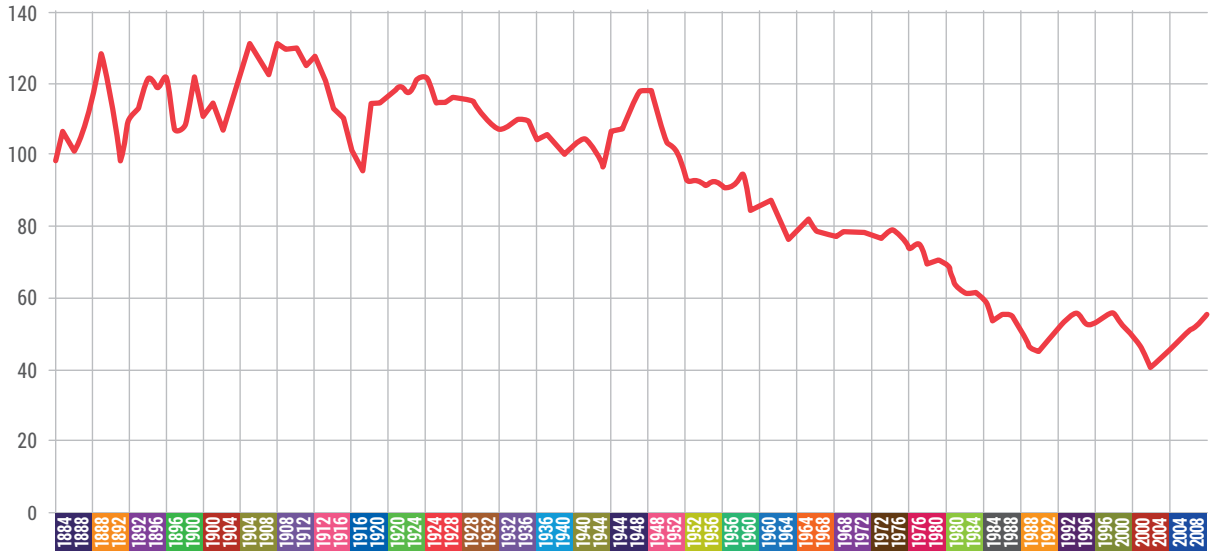


Enrique Szewach*

* Lic. en Economía UBA. Periodista. Profesor de Macroeconomia (ITBA).

Introducción: el error de predicción de nuestros abuelos

GRÁFICO 1. PBI PER CÁPITA DE ARGENTINA, COMO PORCENTAJE DE UNA MUESTRA*



* 14 de Europa Occidental, USA, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Brasil, Uruguay, Chiles, Japón, Indonesia.
Fuente: IPSOS sobre la base de Pablo Gerchunoff.

El gráfico que encabeza estas líneas compara la evolución del PBI per cápita de la Argentina respecto de una muestra de países relevantes para nuestra cultura y aspiraciones.

En los primeros años del siglo XX, probablemente el momento en que muchos de nuestros antepasados (bisabuelos, abuelos o padres) llegaron a estas tierras, el PBI per cápita de la Argentina superaba o era similar al de los países de la muestra.

A favor entonces de nuestros predecesores, su elección de vida, al emigrar, parecía bastante acertada. Habían elegido un país con condiciones de vida similares o mejores a las del promedio de los países de los que provenían o pudieron haber elegido para vivir (siempre reconociendo que, en muchos casos, por persecuciones políticas o religiosas no había mucho margen para la elección).

Pero más que al presente, la apuesta de aquellos inmigrantes de las primeras décadas del siglo XX era al futuro. Todos suponían a la Argentina como el "gran país" para vivir.

Volviendo al gráfico, podría decirse que la capacidad de predicción de nuestros queridos precursores fue bastante mala. Ya hacia finales del siglo el PBI per cápita de la Argentina equivalía, aproximadamente, al 50% del de los países de la muestra. Había caído a la mitad, más allá de algunos picos transitorios (a los que volveré más adelante), producto más de artificialidades cambiarias y condiciones externas excepcionales que a políticas de desarrollo.

Pero el progreso económico de un país no es exógeno a las políticas instrumentadas por sus gobernantes, votadas por sus ciudadanos, o llevadas adelante por sus elites. Es cierto que, en particular en países como el nuestro, las condiciones externas son importantes y tienen gran influencia, pero similares condiciones prevalecieron para muchos de los países de la muestra y, sin embargo, su *perfomance* relativa fue claramente superior.

Puesto de otra manera, lo de nuestros antepasados no fue, en la práctica, un error de predicción. Ellos, como nosotros, fueron endógenos al resultado. Fueron, fuimos y somos "responsables" del resultado. En

> La clave de nuestro atraso relativo es la pérdida de equilibrio entre los incentivos a una mayor producción y las necesidades de redistribuir esa mayor producción de la mejor manera entre todos los ciudadanos.

especial, como mencionara, hay que buscar en el comportamiento de las elites dirigentes en sentido amplio las causas de la pérdida de bienestar absoluto y relativo de nuestra sociedad.

No es mi intención aquí revivir el debate en torno a las causas de la pérdida arriba mencionada. Mucho y mejor se ha escrito ya sobre el tema. Sólo querría, en esta introducción, dejar planteado lo que es, a mi juicio, la clave de la explicación: nuestra pérdida de equilibrio entre los incentivos a una mayor producción y las necesidades de redistribuir esa mayor producción de la mejor manera entre todos los ciudadanos.

La edad y la falta de creatividad nos vuelve (o al menos a mí) autorreferenciales. Con las disculpas del caso, permítanme reproducir un texto de mi último libro "La Trampa Populista", que amplía brevemente lo que quiero plantear a este respecto.

(…)

Hace algunos años, leí una gran definición de la evolución biológica: "Evolución es tradición más sorpresa".

Con sólo "tradición", todavía seguiríamos confinados a vivir bajo el agua o a caminar en cuatro patas. Con sólo "sorpresa", es probable que fuéramos parecidos a la forma en que las películas de ciencia ficción de clase B personifican a los supuestos invasores extraterrestres, con varios ojos, tentáculos, sonidos extraños y formas cambiantes.

La evolución, por lo tanto, es un lento proceso que va adaptando la tradición, es decir, la herencia genética, a las nuevas condiciones del contexto, del entorno.

Me parece apropiado llevar este concepto a la vida de las agrupaciones sociales, a las comunidades, a los países.

Las sociedades que funcionan, definida esta característica como una mejora continua y sistemática de la calidad de vida de sus ciudadanos, más allá de las fluctuaciones coyunturales y de crisis momentáneas, son sociedades que combinan, adecuadamente, esta idea de tradición y sorpresa. Son sociedades que se adaptan al ritmo de los cambios del contexto internacional, cultural y tecnológico, pero respetando el paraguas de la tradición institucional, aún cuando ello represente pagar ciertos costos de corto plazo.

Sociedades que van incorporando a la herencia genética de sus instituciones, cada tanto, una sorpresa de actualización. Una sorpresa de adecuación a los cambios.

Son sociedades que, superando la tentación de la revolución permanente, en los términos que estamos utilizando aquí de la "sorpresa permanente", evolucionan.

Ampliando el concepto, lo presento de otra manera. Las sociedades enfrentan diariamente una serie de dilemas. Realizan elecciones ante diferentes alternativas. Deciden, explícita o implícitamente, los caminos a seguir ante cada encrucijada.

Resolver estos dilemas, tomar decisiones ante diferentes opciones, obliga a evaluar costos y beneficios, a establecer prioridades, a sacrificar ciertas cosas a cambio de otras, a proyectar consecuencias futuras respecto del presente, a aceptar restricciones, a superar obstáculos.

En economía se transita permanentemente en un delicado equilibrio entre diferentes objetivos e instrumentos y se encuentran soluciones de compromiso. Entre eficiencia productiva y distribución del ingreso. Entre consumo y ahorro. Entre gasto corriente e inversión. Entre impuestos y gastos. Entre precios y subsidios. Entre presente y futuro.

Del resultado de esas decisiones, de lograr mantener el balance adecuado ante cada uno de estos dilemas generales y ante cada decisión instrumental particular, depende el éxito o el fracaso de dicha sociedad (definidos ambos con los parámetros culturales de cada momento, en términos absolutos y relativos).

Los países abiertos y democráticos, que han progresado en estos años, han respetado, para resolver estos dilemas, para tomar las decisiones colectivas, esa combinación delicada entre tradición y sorpresa. Han desarrollado sistemas institucionales que le dan un marco, un contexto, que trazan un límite, una frontera, al ámbito en que se definen las soluciones particulares de estos dilemas. Permiten incorporar las "sorpresas", las pequeñas revoluciones, inclusive las grandes, las que implican verdaderos "cambios de régimen", sin destruir la tradición, sino complementándola, actualizándola, respetándola.

Obviamente, las instituciones, la tradición, limitan el grado de libertad en la elección de las respuestas a los problemas que se enfrentan. Le quitan margen de maniobra a los gobernantes, pero, a su vez, incorporan cierto grado de "certeza" para todos los actores, en un contexto, de por sí, incierto y complejo como el que brinda el mundo global de hoy.

Esta limitación garantiza que, cualquiera sea la solución finalmente elegida, cualquiera sea la respuesta a cada dilema, la misma no creará un "monstruo" de cuatro ojos, seis brazos y tentáculos. Como tampoco la naturaleza, cuando tiene que "solucionar" el desafío de la evolución, genera monstruos. Obviamente que puede y, en muchos casos es necesario, dado que ahora todo cambia a la velocidad electrónica de los bits, incorporar las "sorpresas" con mayor periodicidad, pero, insisto, dicha incorporación se da en un contexto y dentro de ciertos límites.

La sociedad argentina, en cambio, parece haber perdido, en algún momento, este equilibrio biológico entre tradición y sorpresa. Parece haber abandonado ese balance natural. Padece de una enfermedad que destruye ese equilibrio. Insistiendo con la analogía de la biología, es como si las células, de pronto, desconociendo ese mandato inserto en el ADN, de tradición que admite sorpresas, hubieran comenzado a funcionar al margen de este orden, destruyendo la tradición y admitiendo cualquier tipo de sorpresa.

Por lo tanto, por esta enfermedad, la Argentina no evoluciona, si no que retrocede, involuciona.

(…)

La elección presidencial

Las elecciones presidenciales siempre enfrentan a los votantes ante el dilema de elegir entre aquellos candidatos que representan mejor la continuidad de lo que se viene haciendo o entre quienes son percibidos como mejores abanderados del cambio.

Simplificando, cuando las cuestiones generales del país, y aquéllas vinculadas a la situación económico-social, resultan positivas para una mayoría de los ciudadanos, triunfa la continuidad. Cuando la situación general y la economía en particular se muestran negativas para un conjunto mayoritario de la sociedad, gana el cambio.

Pero estas opciones difícilmente se presenten tan tajantes. Muchas veces la sociedad demanda continuidad en algunos temas y cambio en otros, haciendo más compleja la elaboración de una propuesta por parte de los candidatos.

De allí la necesidad, para cada uno de ellos, de encontrar la "mezcla" adecuada de continuidad o cambio. La alquimia justa, la fórmula mágica que les termine generando los votos.

Sin embargo, para poder votar entre continuidad, continuidad con cambios, o directamente cambio, resulta clave que el electorado pueda evaluar qué elementos de la continuidad pueden efectivamente continuar, y cuáles, más allá de los deseos o voluntades, no podrán seguir, por más promesas de campaña que se realicen. Y la relación que existe entre las aspiraciones de progreso que cada uno tiene, con las políticas que respalda o reclama.

Es en ese sentido que sostengo que la "continuidad" no es aconsejable, ni está disponible.

No es aconsejable la **continuidad estructural**, bosquejada a trazo grueso en la introducción. Y no está disponible la **continuidad coyuntural**, cuyo resultado es la economía de hoy. Una economía estancada, con alta inflación, con caída del empleo privado, disfrazado con empleo público y subsidios al desempleo, en una definición amplia. Con un PBI per cápita que está, nuevamente, cayendo, tras cuatro años sin crecimiento del Producto y con aumento "de las cápitas". Aislados del mundo comercial, con sanciones pendientes de la OMC, y del mundo financiero, por el conflicto con los tendedores de deuda no canjeada e impaga. Con reservas del Banco Central "prestadas" voluntariamente por otros bancos centrales e in-

voluntariamente por impagos a importadores y adelantos de exportadores. Con un déficit fiscal de más de 6 puntos del PBI, concentrado en gasto corriente, en medio de un récord de recaudación tributaria. Déficit financiado, básicamente, con emisión monetaria (impuesto inflacionario) que agrava aún más la falta de reservas, dada la relación entre activos del Banco Central y sus pasivos (el Banco Central está quebrado).

Esta **continuidad coyuntural** no está disponible, porque la calma actual se paga con atraso cambiario y restricciones al movimiento internacional de bienes, servicios y capitales. Y con atraso tarifario, que ha generado faltantes de oferta y derroche en la demanda en energía, desequilibrio compensado parcialmente con importaciones y subsidios, es decir con dólares de las reservas y pesos del Banco Central.

Toda esta enorme maquinaria de consumo que construyó el gobierno en esta década está haciendo agua, y podrá sostenerse unos meses más a costa de agravar los desequilibrios. Pero cualquier candidato que prometa la continuidad como solución a los problemas creados por la continuidad o miente o se equivoca. Y una sociedad que le atribuye a la continuidad la solución a los problemas creados por la continuidad, o se equivoca o se engaña a sí misma.

Mucho más si se tiene en cuenta que el mundo cambió. El dólar se fortalece, los precios de los *commodities* caen o han dejado de subir y Brasil está en medio de un ajuste.

La continuidad estructural, una cena pagada "a la romana"

La sociedad argentina, si se me permite la analogía, tiene preferencia por las cenas pagadas "a la romana" (cada uno consume lo que quiere, y la cuenta se divide entre todos por igual), frente a las cenas "a la americana" (en donde cada uno paga lo que consume).

Las cenas pagadas "a la romana" siempre resultan más caras que las cenas pagadas "a la americana". Siempre hay algún comensal que pide un plato o bebida caros, sabiendo que los costos se repartirán con todos los demás. Si el experimento se repite varias veces, el número de comensales que piden platos caros empieza a crecer, hasta que la cena resulta tan cara que algunos empiezan a declinar la invitación, hasta que sólo quedan los que, de todas maneras, pueden pagar la factura y el resto se queda sin comer.

> Con estos precios relativos no se atrae inversiones, y por lo tanto el endeudamiento necesario para hacer "continuidad" es enorme y no está disponible, hasta que no se normalice la situación con los *holdouts*.

Nuestro afán "genético cultural" por lo "gratis" -que es la versión social de la cena a la romana- financiado entre todos con impuestos, termina generando el efecto perverso ya descripto. En este caso, llegado al límite de impuestos, se recurre al endeudamiento. Y cuando el endeudamiento no está disponible, a la emisión monetaria y al impuesto inflacionario. Hasta que el modelo entra "en crisis", y sólo comen algunos.

En síntesis, la continuidad estructural no es aconsejable ni sostenible en el tiempo. Termina siempre mal, y nos deja, cada vez, en un lugar peor al punto de partida anterior. Tenemos que limitar la palabra gratis sólo a aquellos que, realmente, no pueden acceder a los bienes y servicios elementales en una sociedad del siglo XXI. Y diseñar un sistema impositivo y de gasto compatible con un aumento eficiente de la producción y un distribucionismo inclusivo en serio.

Y la continuidad coyuntural no está disponible. No hay más reservas en el Banco Central. Y a estos precios relativos, tipo de cambio, tarifas, etc., no hay ni habrá la inversión necesaria. Ni creación de empleo privado. Ni mejora sostenida del salario real.

Quien promete continuidad promete un problema y no una solución. Quien vota continuidad vota una crisis futura, no un futuro sin crisis.

De todas maneras, los candidatos prometerán lo que no asuste al electorado y los votantes votarán a quienes les resulten mejores, aun sabiendo que les mienten.

Gradualismo o *shock*

Dado que la continuidad es el problema, se impone el cambio.

Otra vez, aquí, se presentan dos niveles. El vinculado a las cuestiones estructurales y los aspectos inmediatos. Y, además, está el problema del *timing*. ¿A qué velocidad? ¿Con qué secuencia?

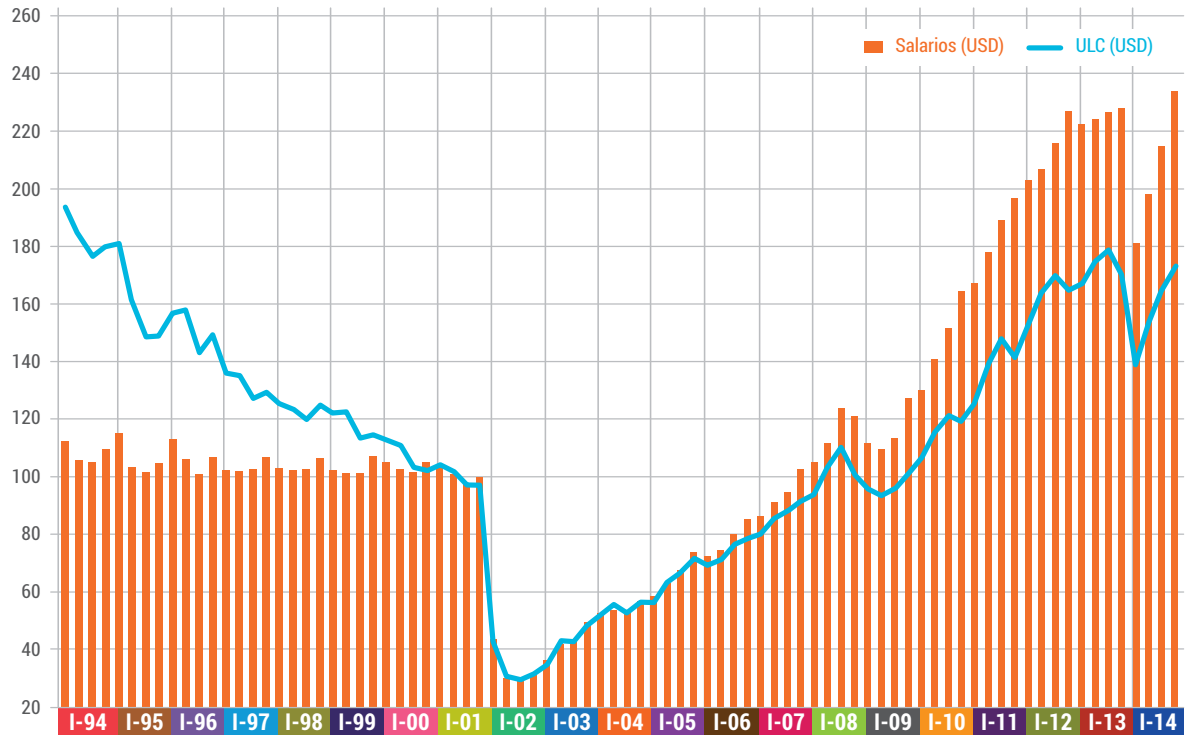
En materia estructural la lista es relativamente sencilla y obvia.

Tenemos que **recuperar institucionalidad**. Es decir, jueces independientes. Equilibrio de poderes. Un Congreso que funcione como tal. Un Banco Central con independencia operacional, definida como su capacidad de hacer política monetaria para defender la moneda local y no para destruirla. Les recuerdo que entre 2001 y 2015 la tasa de inflación, redondeando, es de 1.000%. En otras palabras, le hemos agregado un "cero" más a la moneda. El billete de 100 pesos de hoy equivale a 10 pesos del año 2002.

Y, fundamentalmente, volviendo al problema de la cena a la romana, necesitamos acordar qué bienes públicos se financian con impuestos y cuáles con precios. Quién paga y quién no. A partir de allí, definir un sistema impositivo compatible con mayor producción y productividad.

Pasando a la coyuntura, está claro que este tipo de cambio resulta artificialmente bajo. Más allá de las reservas y las restricciones existentes, un buen indicador "real" del atraso cambiario es el costo laboral unitario en dólares, corregido por productividad.

GRÁFICO 2. SALARIOS (INDUSTRIA INDEC) Y COSTOS LABORALES UNITARIOS (ULC-OBREROS/EMI) *(en U$S corrientes - Industria - 2001:100)*



Fuente: Juan Luis Bour. FIEL.

Obsérvese el gráfico de la página anterior. El costo laboral unitario de la industria, corregido por productividad, está 80% por encima del 2007/2008.

El tipo de cambio es el precio relativo clave de toda la economía. Se requiere, por lo tanto, redefinir la política cambiaria, de manera de reducir la brecha entre tipo de cambio actual y tipo de cambio esperado, compatible con una tasa de interés en pesos que sea positiva en términos reales, y lo más baja posible.

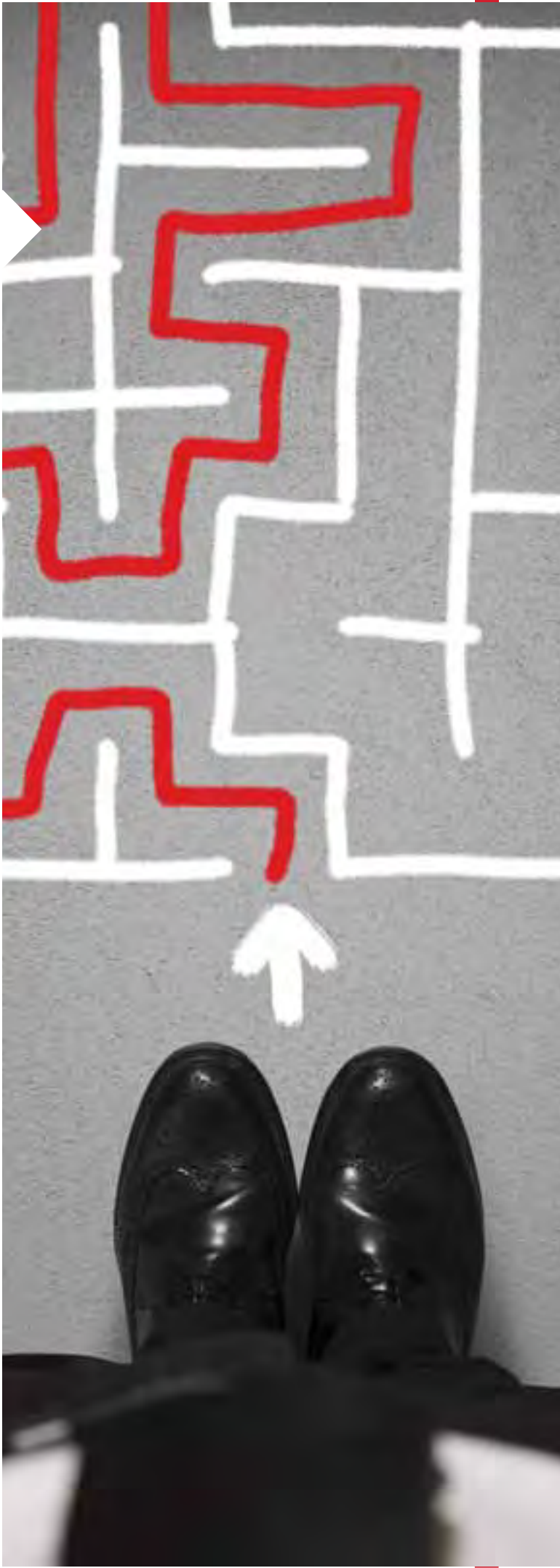
El "número" del tipo de cambio dependerá del punto de partida a fin de año. Precio y brecha, del monto de financiamiento externo que se pueda conseguir y de la política monetaria que se pueda instrumentar. Posiblemente haya que optar por un esquema de mayor liberación de los flujos y de "gradualismo" en los *stocks* (deudas pendientes con importadores, giros de dividendos, etc.).

Para instrumentar una política monetaria compatible con un sendero de desinflación, hace falta atacar el déficit fiscal. Básicamente, los subsidios económicos. Habrá que replantear los precios de los servicios públicos y definir a quiénes se los excluye del aumento. Tratando de reflejar los verdaderos precios lo más rápido posible, para dar las señales adecuadas a la oferta y a la demanda, y pasar a subsidios al ingreso de aquéllos que lo necesiten (todos pagamos a la americana, pero al que no tenga para consumir lo mínimo indispensable, lo financiamos a la romana).

Por supuesto que ese replanteo de los precios públicos debería dar margen, no sólo para renegociar los contratos (en el marco de las inversiones necesarias para expandir la oferta energética en todos sus rubros y en línea con una nueva matriz de oferta que cumpla con los nuevos objetivos medioambientales de largo plazo) si no que deberíamos poder bajar el gasto público de una manera que permita replantear la carga impositiva para la producción.

Aquellos que proponen atraer inversiones, endeudarse, estabilizar la economía, y después cambiar los precios relativos, plantean una relación causal que no comparto.

Con estos precios relativos no se atrae inversiones, y por lo tanto el endeudamiento necesario para hacer "continuidad" es enorme y no está disponible, hasta que no se normalice la situación con los *holdouts*. Tampoco sería aconsejable. Es más, si mágicamente



> Otra vez, la Argentina está ante una oportunidad histórica de cumplir el sueño de varias generaciones de argentinos. De las *elites* dirigentes dependerá no repetir aquello de que "la Argentina nunca pierde una oportunidad de perder una oportunidad".

se lograra una "lluvia de dólares", habría que instrumentar un esquema para evitar monetizarlos y que caiga el tipo de cambio real.

En síntesis, en materia coyuntural tenemos que converger a los precios relativos "de equilibrio" lo más rápido posible. Siempre ayudando a los verdaderos necesitados y aceptando que, en un primer momento, es probable que tengamos un salto en los precios y una economía que no crece demasiado. Pero no hacerlo, es convalidar una economía estancada y juntar presión para una crisis profunda en poco tiempo.

Los acuerdos políticos y sociales tendrán la llave para hacer más suave la transición. Pero todo acuerdo político es complementario de la política económica, nunca sustituto.

Resumiendo, cuanto más rápido sea el cambio de precios relativos, más rápido se podrá superar el estancamiento. Cuanto mejor se diseñe el esquema de subsidios y ayuda a los sectores de menores recursos y cuantos mejores acuerdos políticos y sociales se logren, más tolerable será la transición, y más chances de éxito se tendrá.

A modo de conclusión

Otra vez la Argentina se encuentra ante el fin de un ciclo populista que exacerbó el consumo a costa de la inversión y la producción.

En esta oportunidad, para financiarlo, en lugar del endeudamiento se recurrió al "premio" de los precios extraordinarios de los *commodities*, potenciado por la revolución productiva del agro. Se utilizó el *stock* de capital acumulado. Se expropiaron los fondos de pensión y, finalmente, se tomó por asalto al Banco Central, emitiendo pesos y agotando las reservas. Todo esto a partir de condiciones iniciales muy favorables: hiperdevaluación, alto desempleo, y *default* de la deuda pública.

Como se trabajó con "*stocks* acumulados", no hay clima de crisis terminal porque, desde el 2011, se decidió administrar los *stocks* para que duraran hasta ahora. Obvio que, para que eso fuera posible, hubo que sacrificar el crecimiento económico, el aumento del empleo privado, y la mejora en el PBI per cápita.

Otra vez, la sociedad argentina enfrenta el dilema del "ajuste transitorio" para volver a las andadas, sabiendo que la continuidad no está disponible, o de un cambio profundo que pueda crear las condiciones para revertir el camino de decadencia presentado en el gráfico que encabeza estas líneas.

Otra vez, la Argentina está ante una oportunidad histórica de cumplir el sueño de varias generaciones de argentinos.

De las *elites* dirigentes dependerá no repetir aquello de que "la Argentina nunca pierde una oportunidad de perder una oportunidad".

Interbanking, Líder en Soluciones Electrónicas Multibanco.

Con 25 años de trayectoria, **Interbanking** reúne en su Red a 50 bancos, empresas y organismos públicos de recaudación, para llevar al máximo nivel de eficiencia la gestión financiera, administrativa y operativa de grandes, medianas y pequeñas empresas.

Conozca **Datanet** e **Interpyme**, los servicios de banca electrónica multibanco de **Interbanking**, que le ofrecen una única plataforma donde centralizar la operatoria de todas sus cuentas.

Puede realizar consultas y descarga de información de saldos, movimientos y extractos de sus cuentas, pago de haberes, proveedores y depósitos judiciales, así como movimientos de fondos entre cuentas propias con acreditación en el día.

Todo, con la garantía de **Interbanking** de centralización, rapidez, ahorro y seguridad.

www.interbanking.com.ar

COBRANZAS Y PAGOS *ELECTRÓNICOS*

- pagos***afip***
- pagos***btob***
- pagos***programados***
- inter***pagos***

BANCA *ELECTRÓNICA*

- data***net***
- inter***pyme***

FACTURACIÓN Y DOCUMENTACIÓN *ELECTRÓNICA*

- inter***facturas***

Premio Nacional a la Calidad 2011

interbanking

Propuestas para un desarrollo económico con equidad e inclusión social[1]

Víctor A. Beker[2]

[1] *Artículo basado en el libro ¡Basta de fracasos! EDICON, 2015.*

[2] *Director del Centro de Estudios de la Nueva Economía de la Universidad de Belgrano y Profesor Titular Consulto de la Universidad de Buenos Aires.*

Introducción

El próximo cambio de autoridades invita a pensar en la posibilidad del inicio de un proceso de desarrollo económico que, más allá de los vaivenes políticos, posibilite la duplicación del PIB en 12 años. Ello implicaría crecer a una tasa del 6,0% acumulativo anual, un objetivo nada ambicioso si se tiene en cuenta que Argentina se expandió al 8,7% promedio entre 2003 y 2007[3] .

Ello significaría dejar de ser la excepción a la que hacía referencia el Premio Nobel de Economía Simon Kuznets cuando decía que había cuatro clases de países: los desarrollados, los subdesarrollados, Japón y la Argentina. En el caso de Japón es difícil de explicar su nivel de desarrollo económico dado la carencia de recursos naturales y la escasa superficie territorial de aquel país en el que tienen cabida más de 120 millones de habitantes. El de Argentina es el caso opuesto: la abundancia de recursos naturales y humanos de calidad distribuidos en un amplio territorio tornan difícil de explicar sus repetidos fracasos económicos.

Para emprender un sendero de desarrollo se requiere, en primer lugar, contar con un proyecto estratégico.

Proyecto estratégico

En primer lugar, se requiere definir las *metas* que se pretenden alcanzar, evaluar los *recursos* con que se cuenta, conocer el *punto de partida* y, a partir de ahí, definir el *sendero* que permita alcanzar aquéllas.

Tal proyecto debe sustentarse en los consensos básicos imperantes en la sociedad y debe apuntar no sólo al crecimiento económico sino también y, simultáneamente, a la equidad y la inclusión social.

Argentina tuvo un proyecto estratégico –más allá que se esté o no de acuerdo con él–concebido por la generación del 1880. Este proyecto se agotó al estallar la crisis de 1930.

En 1945 surgió otro proyecto estratégico –con el cual también se puede o no estar de acuerdo– pero que indudablemente se agotó hacia comienzos de los 70.

[3] *Damill y Frenkel (2014, Cuadro 1).*

Para superar la lógica de confrontación es menester aglutinar la voluntad nacional en torno a un proyecto estratégico compartido por la gran mayoría de la sociedad.

A partir de ahí la falta de consenso sobre valores, instituciones y objetivos dio como resultado la agudización de los conflictos, la inestabilidad política y social y la lenta evolución económica que culminó con la profunda crisis política, económica y social de diciembre de 2001.

La ausencia de un proyecto capaz de aglutinar la voluntad nacional en pos de determinados objetivos compartidos por la mayoría llevó a marchas y contramarchas, a implementar programas beneficiosos sólo para algunos sectores en detrimento de otros, cuando no a experimentos sólo concebibles en mentes febriles o impregnadas del más absoluto dogmatismo.

Como resultado, nuestra sociedad ha tendido a fragmentarse en grupos discrepantes, cuyas fuerzas de opinión tienden a anularse recíprocamente. Cuando una sociedad carece de acuerdos básicos compartidos corre el peligro de caer en el caos. Esta dinámica ha llevado a una profunda división en la sociedad, partida por la mitad como acertadamente la caracterizó un aviso electoral en 2013 haciendo referencia al país dividido entre Argen y Tina.

Si bien es cierto que la mayoría de los países tienen un ciclo político de raíz económica[4], donde a una fase que acentúa la acumulación sucede una con énfasis en la distribución del ingreso, en pocos casos se da una tan acentuada oscilación del péndulo de un extremo al otro como en la Argentina.

Para superar la lógica de confrontación es menester aglutinar la voluntad nacional en torno a un proyecto estratégico compartido por la gran mayoría de la sociedad.

Este es el desafío del presente.

Perfil productivo

El perfil productivo de la Argentina del siglo XXI debe pensarse a partir de sus ventajas comparativas: básicamente sus recursos naturales y humanos.

Argentina tiene abundantes recursos naturales y energía, un alto nivel cultural, segmentos de la población altamente capacitados y emprendedores, un sector laboral organizado, buena infraestructura de telecomunicaciones, sectores productivos con mejoras microeconómicas de tecnología y organización de la producción, y una inserción en diferentes procesos de integración económica, principalmente el Mercosur.

La primera década del siglo XXI permitió la salida de la grave crisis económica provocada por la implosión del régimen de Convertibilidad y en la primera mitad de la misma se verificó una recuperación de la competitividad de la industria y de los servicios que habían sido castigados por el atraso cambiario de los 1990. Se restablecieron muchas cadenas productivas desarticuladas a partir de las señales de precios relativos que imperaron durante la Convertibilidad, las cuales habían inducido una creciente utilización de insumos importados por parte de los eslabones que sobrevivieron. También se logró revertir la desaparición de empresas y de sectores completos que habían estado sometidos a un proceso simultáneo de retraso cambiario, apertura unilateral de importaciones y debilitamiento de los mecanismos de control aduanero y de defensa contra las prácticas comerciales desleales.

Sin embargo, el creciente retraso cambiario imperante en la segunda mitad de la década conllevó una creciente primarización[5] y concentración de la oferta exportable y una excesiva centralización del dinamismo

[4] Véase al respecto Beker (2005, págs. 133/4).

[5] En 2013 las exportaciones primarias –agrícola-ganaderas y mineras– representaron un 23% del total vendido al exterior, mientras que en 2005 alcanzaban al 20%.

en determinadas regiones del país. Al respecto, las diferencias de desarrollo entre regiones lejos de reducirse se han acentuado.

Argentina debe avanzar en una estrategia tendiente al desarrollo de productos diferenciados de alto valor agregado. El país cuenta con algunas ventajas comparativas tales como suelos fértiles, atmósfera limpia, inexistencia de materiales radiactivos, lejanía de zonas afectadas por conflictos bélicos, etc. Cuenta asimismo con un gran capital humano, de características socioeconómicas y culturales similares a la de los países más desarrollados. Asimismo, existe un número importante de recursos humanos oriundos de Argentina de muy alto nivel desempañándose en el exterior cuyo concurso debería procurarse desarrollando mecanismos que incentiven su participación en proyectos de investigación y desarrollo que llevan adelante sus colegas en nuestro país.

Así como en su momento el papel dinámico en la generación de empleo pasó de la agricultura a la industria manufacturera, hoy ese rol sólo pueden desempeñarlo los servicios. Y, dentro de éstos, los de alta tecnología son los que ofrecen las mayores remuneraciones y tienen una mayor dinámica.

La producción de *software* y el desarrollo de la biotecnología pueden ser claros ejemplos del aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece la Argentina.

El país debe incrementar los recursos dedicados a la investigación y el desarrollo. Si bien hubo una mejora en los últimos años, el 0,6% del PIB invertido en I+D contrasta con los niveles superiores de Brasil, Chile y ni qué hablar de Corea que destina un 2,7% del PIB. Desde la perspectiva del personal dedicado a I+D, los estadísticas muestran que en la Argentina hay cerca de 550 investigadores por millón de habitantes, mientras que Australia y Nueva Zelanda tienen cerca de 4.000, y Japón o Israel cuentan con cerca de 8.000.

Planteados estos lineamientos generales pasaremos a analizar el rol de algunos sectores en particular.

El sector agropecuario

En la Argentina, el sector agrícola-ganadero cumple con la doble función de proveer de alimentos a la población y generar buena parte de las divisas necesarias para pagar las importaciones. Las exportaciones de productos agropecuarios más sus manufacturas representan cerca del 60% del total exportado. A su vez, solamente el complejo sojero cubre el 40% de las exportaciones agropecuarias y sus manufacturas. Estas cifras marcan la extrema dependencia de nuestro comercio exterior respecto a las exportaciones de origen agropecuario y fundamentalmente a las del complejo sojero.

La experiencia indica que es sumamente peligroso depender de un solo producto y un solo mercado para las exportaciones. La economía del país se torna extremadamente vulnerable frente a las fluctuaciones que puede sufrir el precio del producto de exportación y/o su principal mercado.

La diversificación de la producción agropecuaria, por tanto, es una tarea prioritaria en la agenda del desarrollo económico argentino.

El sector industrial

La Argentina participó activa y exitosamente en la primera ola globalizadora. Pero cuando el resto del mundo cerró sus fronteras económicas a partir de la crisis de 1930, su condición de economía abierta dejó de ser una ventaja y se convirtió en una desventaja.

La pérdida de los mercados a los cuales iban dirigidas sus exportaciones dejó al país sin las divisas necesarias para cubrir sus importaciones, mayormente industriales. El estallido de la guerra reforzó el aislamiento económico de la Argentina. Ello obligó a encarar una política de substitución de importaciones; nació así una pujante industria argentina.

En un principio, la falta de competitividad internacional de esta industria fue justificada con el argumento de la "industria incipiente". El mismo sostiene la conveniencia de apoyar una industria en su etapa infantil con aranceles que la protejan de la industria adulta del exterior. Lo llamativo es que, a 80 años de iniciado el proceso de industrialización substitutiva en nuestro país aún haya quienes sigan utilizando los mismos argumentos para sostener la necesidad de seguir protegiendo a la industria argentina de la competencia externa.

Una parte significativa de la industria argentina no sólo no ha logrado exportar sino que sigue dependiendo de

la protección externa para subsistir en el mercado interno. Esta situación debe ser corregida. En el largo plazo, la única protección de que debe gozar el sector es la garantía de un tipo de cambio real competitivo. A través de un proceso gradual pero persistente deben ir desmantelándose los distintos mecanismo de protección que hacen que los productos nacionales lleguen al consumidor a precios superiores a los de otros países.

Es cierto que no se trata de someter a la industria a un tratamiento de *shock* como el llevado a cabo en los 90 donde de la noche a la mañana se bajaron los aranceles sin dar tiempo para un proceso de adaptación a las nuevas circunstancias y se remató este proceso con el atraso cambiario. No se trata de matar a la criatura sino de obligarla a competir. Para ello debe haber un cronograma anunciado de eliminación gradual de barreras arancelarias y para-arancelarias como el que se llevó a cabo con éxito para el Mercosur a la vez que se asegura un tipo de cambio real competitivo.

Una apertura gradual debe servir para fortalecer la competitividad de la industria del mismo modo que la participación en torneos internacionales obliga a hacerlo a los deportistas nacionales.

No puede pretenderse que los consumidores subsidien eternamente a la industria nacional a través de precios más elevados que los de importación, salvo que se trate de una actividad estratégica para la defensa nacional. La industria debe estar en condiciones de competir con la importación y de exportar al menos a los países limítrofes.

Enfrentada con un cronograma de disminución progresiva de aranceles, la industria deberá hacer las inversiones necesarias que le permitan competir con la importación y desarrollar exportaciones a un tipo de cambio competitivo.

Claro está que la *conditio sine qua non* es sostener un tipo de cambio real competitivo evitando el atraso cambiario.

El sistema financiero

El sistema financiero argentino no se recuperó totalmente de la crisis protagonizada en 2001/2. El nivel de bancarización actual es uno de los más bajos en América Latina.

En buena parte del mundo, los ahorros se realizan en la moneda del país, se depositan en el sistema financiero o se invierten en el mercado de capitales y se canalizan para la inversión productiva.

En la Argentina, al convertirse en dólares, se envían al exterior o quedan en el "colchón" sustrayéndolos del circuito económico local.

Esta conducta no responde a una patología psicológica particular de los argentinos sino simplemente a que el público tiene presentes episodios como el "Rodrigazo", el plan Bonex, la hiperinflación o el corralito que licuaron de un día para otro las reservas de aquellos que habían ahorrado en pesos.

El principal incentivo para el ahorro en pesos habrá de ser la estabilidad de precios. Así se posibilitará también el desarrollo del crédito de mediano y largo plazo. Sin embargo, debe preverse un mecanismo que facilite la transición desde los niveles elevados de inflación actuales.

Para ello, parece recomendable reabrir la posibilidad de depósitos indexados que sean una alternativa genuina frente al ahorro en dólares. La principal dificultad es que su contrapartida debería ser los préstamos indexados pero la experiencia con ellos en Argentina ha sido sumamente negativa.

Sin embargo, cabe una alternativa en un marco de una tasa de inflación descendente y de una gestión férreamente comprometida a lograr su baja.

En primer lugar, tanto los depósitos como los préstamos indexados deberían ser para plazos mayores a los 180 días. En segundo término, los préstamos deberían estar restringidos a empresas y excluir a particulares. En tercer lugar, debería analizarse la posibilidad de instrumentar un seguro contra la inflación por parte del Estado, el cual debería hacerse cargo de los daños a los deudores en caso de una discrepancia significativa entre la meta de inflación anunciada y la efectivamente verificada. En última instancia, es responsabilidad del Estado que se produzca dicha divergencia.

Es probable que en Argentina el público siga deseando diversificar la moneda de denominación de sus ahorros durante mucho tiempo, por la desconfianza que la moneda doméstica le inspira y la experiencia de devaluaciones sorpresivas (y cambios igualmente sorpresivos de denominación de los depósitos). Debe

tomarse esto en cuenta al rediseñar el sistema financiero para evitar una salida de capitales, que se produciría si se prohibieran lisa y llanamente los depósitos en moneda extranjera. Es decir, debe mantenerse la autorización para la constitución de depósitos en moneda extranjera, pero dentro de un marco regulatorio que evite los descalces cambiarios. Ello implica limitar los préstamos en moneda extranjera solo a deudores que perciben sus ingresos en dicha moneda. Es decir, los depósitos en dólares podrían ser aplicados solo a cubrir la demanda de financiamiento de los sectores que generan divisas como son los exportadores.

La menor vulnerabilidad del sistema y la confianza en las políticas macroeconómicas podrían inducir una repatriación gradual de los ahorros que están en el exterior y una expansión mayor del sistema sin aumentar su vulnerabilidad.

El mercado de capitales

En nuestro país, el mercado de capitales tiene escaso desarrollo no sólo en comparación con los países más avanzados sino incluso con relación a países vecinos como Chile y Brasil (Gráfico 1).

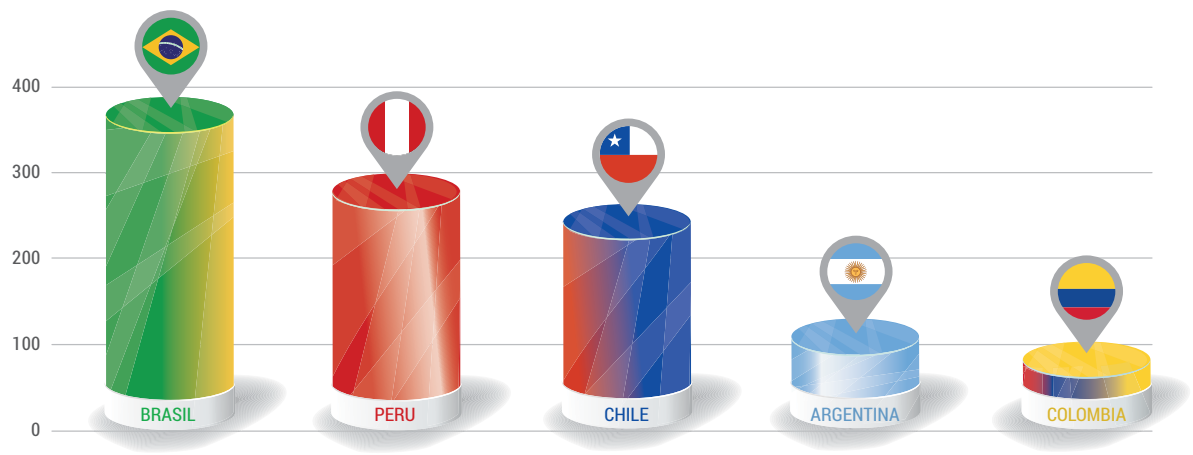
La mayoría de las empresas en la Argentina son de tipo familiar o de propiedad concentrada en pocas manos. El temor a la pérdida del control de la empresa disuade a los propietarios, en la mayoría de los casos, de abrir el capital a la oferta pública. Ello pone límites al crecimiento de la empresa; muchos empresarios prefieren ser cabeza de ratón antes que cola de león. Sin embargo, en la preferencia por el autofinanciamiento, el crédito comercial o eventualmente el financiero suele estar presente también un componente impositivo. Lo concreto es que la falta de acceso al mercado de capitales explica, en parte no menor, los bajos niveles de productividad y competitividad que caracterizan a una parte importante de las pequeñas y medianas empresas en nuestro país.

Se requiere, por un lado, reducir los costos de acceso al mercado de capitales y, por el otro, diversificar los instrumentos de inversión.

La cuestión fiscal y el sistema tributario

Uno de los cambios sustanciales registrados en nuestro país a comienzos de la última década tiene que ver

GRÁFICO 1. CANTIDAD DE EMPRESAS COTIZANTES EN EL MERCADO ACCIONARIO - 2012



Fuente: *World Federation of Exchanges.*

con la cuestión fiscal. La recuperación económica después de la crisis, con el consiguiente aumento en los ingresos de la población, posibilitó un incremento en la recaudación fiscal, a lo que se sumó la contribución de los llamados tributos "extraordinarios": el impuesto a los débitos y créditos bancarios y las retenciones a las exportaciones, implementados en 2001 y 2002, respectivamente. Como consecuencia, y por primera vez en muchos años, el fisco contó con superávit primario, esto es ingresos superiores a los gastos antes del pago de los intereses de la deuda. El ajuste fiscal consolidado –Nación y jurisdicciones subnacionales- logrado durante los primeros años poscrisis fue del orden de los 5 puntos de PIB. Se pasó de un déficit primario consolidado algo superior a 1 punto de PIB a un excedente promedio de 4 puntos durante el bienio 2003-04, el cual se mantuvo en niveles elevados hasta 2007.

Sin embargo, el sistema impositivo en Argentina sigue siendo marcadamente regresivo, caracterizado por el predominio de los impuestos al consumo, en primer lugar el IVA. Se trata de impuestos cuyas alícuotas son independientes del nivel de ingresos del contribuyente. Es así que los sectores de menores ingresos, que destinan todas sus entradas a la compra de bienes, pagan un 21% de impuesto, que es el IVA contenido en el precio de la gran mayoría de los bienes que adquieren. Este es un porcentaje superior al que tributan sectores de más altos ingresos que destinan una mínima proporción a la compra de bienes.

Argentina incrementó fuertemente la presión tributaria en la última década, achicando el grueso de la diferencia histórica que tenía con Brasil. Si bien la presión tributaria en nuestro país sigue siendo inferior a la vigente en países avanzados (en Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña supera largamente el 40%) existe la sensación que la misma es mucho mayor. Ello ocurre por dos razones. En primer lugar, dado el alto nivel de evasión y elusión, la minoría que paga no sufre la carga promedio del 31,2% sino una cercana al doble. De aquí la "sensación" de una insoportable presión tributaria. En segundo lugar, esa presión tributaria no se refleja en bienes públicos de calidad al servicio de la población.

Es que pese a un incremento del gasto público consolidado, que pasó del 28% del PIB en el año 2000 hasta alcanzar un 38,4% en 2010, los resultados no parecen condecir con dicha evolución cuantitativa.

En este sentido, se requiere promover una mejora en la calidad de las prestaciones, particularmente en los rubros de educación y salud pública, de modo que aquellos que, por razones de ingreso deben recurrir a ellos no se encuentren desfavorecidos respecto a quienes pueden pagar un servicio privado. Ni qué decir en este sentido de los servicios de seguridad pública. El progreso gradual pero sostenido en la calidad del gasto público debe ser un imperativo categórico de la gestión del Estado.

La Argentina debe recuperar el modelo exitoso de los superávits gemelos vigente entre 2002 y 2006. La Regla de Oro de este modelo –en una versión simplificada– es que el superávit fiscal primario debe ser igual al valor en pesos del superávit del sector externo. El excedente de los ingresos sobre los gastos fiscales puede ser utilizado entonces para adquirir la oferta excedente de divisas que genera el exceso de exportaciones sobre importaciones. De acuerdo a las necesidades, dichas divisas pueden utilizarse para hacer frente a los pagos de la deuda externa y/o la acumulación de reservas. De este modo se asegura que la creación de moneda por parte del Banco Central al adquirir el excedente del mercado cambiario sea absorbida por el superávit fiscal y no sea fuente de inflación.

Finalmente, debería buscarse un resultado fiscal equilibrado a lo largo del ciclo económico. Ello significa que en periodos de caída en el nivel de actividad económica no se contraerían los gastos públicos pese a la merma de ingresos, mientras que en periodos de auge la expansión del gasto sería menor a la experimentada por los recursos fiscales.

La inversión en infraestructura

La inversión en sectores clave de la economía es la gran asignatura pendiente de la última década.

El sistema de transporte público del Gran Buenos Aires se encuentra en crisis y amenaza con alcanzar niveles caóticos en cualquier momento. No es una cuestión menor, habida cuenta que en dicha región vive y trabaja la tercera parte de la población del país.

Mientras en 2006 el sector energético aportaba un saldo positivo de casi 6.000 millones a la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) en 2013 tuvo un saldo negativo de casi 3.000 millones de dólares.

La construcción de infraestructura alienta el crecimiento, en la medida que una mayor disponibilidad y calidad de estos servicios conlleva una mayor productividad de los factores y costos de producción más bajos. Su falta constituye un obstáculo al desarrollo económico.

Por otra parte, una mayor actividad económica induce una mayor demanda de servicios de infraestructura, tanto para el consumo como para la producción, observándose una relación positiva entre la demanda por infraestructura y el crecimiento del ingreso por habitante.

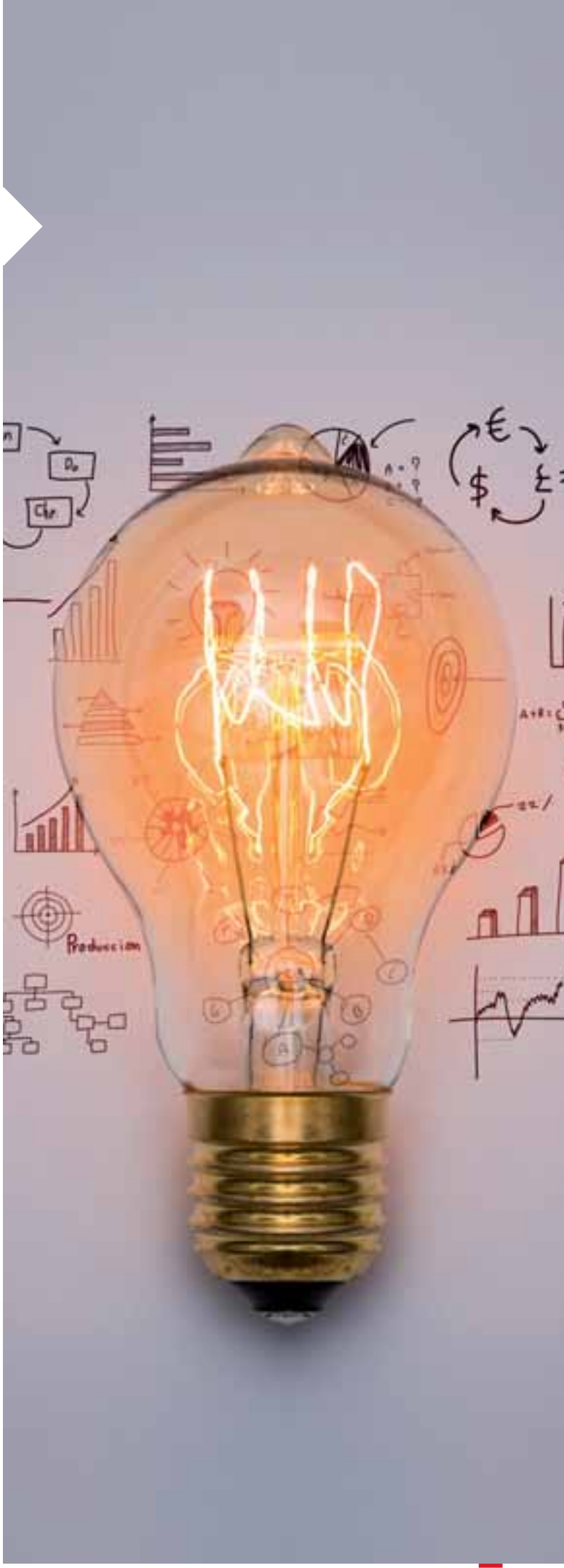
Según cálculos de la CEPAL, se requiere invertir anualmente en infraestructura alrededor del 3,02% del PIB. Ello implica unos 15.000 millones de dólares anuales en el caso de Argentina. Sin embargo, el retraso experimentado en la década pasada demanda un esfuerzo excepcional, por única vez, para suplir las agudas falencias acumuladas en lo que va de este siglo.

Se necesita contar con no menos de 150.000 millones de dólares para hacer frente al conjunto de inversiones pendientes en infraestructura y energía. Si bien se trata de una cifra significativa, es inferior a los más de 200.000 millones en que se estiman las tenencias totales del sector privado argentino en el exterior.

Las obras de infraestructura requieren de desembolsos importantes de capital al inicio y suelen tener un largo plazo para el recupero de los fondos invertidos. Por ello es que para las grandes obras se suele recurrir a financiamiento de organismos financieros internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc.) que otorgan préstamos a 10/15 años, con un plazo de gracia importante y bajas tasas de interés.

Por otra parte, debe reconocerse que las inversiones y el gasto corriente constituyen hechos económicos distintos y que como tales deben ser tratados de manera diferente. A diferencia del gasto corriente, la inversión pública –cuando está bien administrada– genera retornos financieros que posibilitan a los gobiernos cumplir en el mediano y largo plazo con las obligaciones contraídas para llevarla a cabo.

Se trata de no reincidir en los errores pasados. Ni la privatización sin control de los 90 ni la desinversión de la última década. Debe implementarse un esquema mixto público-privado donde el Estado regule pero no



asfixie económicamente a las empresas prestadoras de servicios y donde éstas tengan incentivos para realizar las inversiones que son necesarias. A cambio, las empresas deberán cumplir con sus planes de inversiones, introducir tecnología de punta, servir al interés público y ser ambientalmente responsables. Ello requiere de un Estado que ejercite plenamente las funciones de Planificación, Evaluación (de proyectos), Regulación (de empresas y contratos) y Auditoría (legal, contable, financiera y económica)[6] .

La participación privada requiere de tarifas que cubran los costos y aseguren una rentabilidad razonable. Una de las principales dificultades que enfrenta una buena y eficiente regulación es la asimetría de información: los directivos de las empresas tienen mejor y mayor conocimiento de los costos que el ente regulador. Sin embargo, en la literatura especializada se han desarrollado distintos mecanismos que posibilitan al regulador la fijación de tarifas lo más cercanas al precio competitivo e incentivan a la empresa a mejorar la prestación del servicio. Debe preverse también una tarifa social que permita el acceso a los servicios públicos a los sectores más desposeídos.

El rol de las empresas del Estado

El economista Albert Hirschman ha observado que la preferencia por empresas privadas o estatales ha oscilado a lo largo del tiempo. Cuando los consumidores se decepcionan o no quedan satisfechos con lo que obtienen como bien privado recurren a la provisión pública de bienes y servicios; cuando sus previsiones respecto al grado de satisfacción que pueden obtener en la esfera pública no se cumplen totalmente vuelven a recurrir al mercado privado. Gran Bretaña es un buen ejemplo de este ciclo de estatización, privatización, reestatización y reprivatización. Argentina es otro.

A partir de la crisis de 2001 el humor de la sociedad argentina cambió sustancialmente. El Estado –demonizado en los noventa– comenzó a ser rehabilitado.

Históricamente, las empresas estatales han jugado un rol significativo en Argentina en materia de redistribución de ingresos. En tal sentido, han sido visualizadas como un instrumento para proporcionar ocupación así como para subsidiar el consumo fijando precios

En la literatura especializada se han desarrollado distintos mecanismos que posibilitan al regulador la fijación de tarifas lo más cercanas al precio competitivo e incentivan a la empresa a mejorar la prestación del servicio.

por debajo de sus costos. Ello es lógico: por eso es que son empresas públicas.

Claro está que ello las condena a ser deficitarias. El déficit que generan implica que las inversiones dependan de fondos del Tesoro nacional. Estos fondos siempre escasearon. En efecto, una política tal, para ser sostenible, requiere de la formación de un fondo de inversiones que posibilite adquirir el equipamiento que dichas empresas necesitan. Al operar a pérdida, las empresas carecen de fondos propios para hacerlo. Sin embargo, aquel fondo nunca se constituyó. Ni siquiera se previó. Difícilmente un Estado crónicamente deficitario podía hacerlo.

El resultado fue que el equipamiento de las empresas estatales no se renovaba ni se modernizaba, volviéndose cada vez más obsoleto. Trenes y subterráneos han sido claros ejemplos.

Por tanto, el establecimiento de un fondo de inversiones que posibilite adquirir el equipamiento que dichas empresas necesitan constituye la primera prioridad en lo que respecta a las empresas del Estado.

Educación y desarrollo económico

Hoy es ampliamente aceptado que el desarrollo económico depende no sólo de los recursos materiales con que cuenta la sociedad, sino también de la calidad

[6] *Navajas (2010, 14).*

de sus recursos humanos. En este sentido la educación juega un papel fundamental.

Es cierto que en los últimos años Argentina realizó un esfuerzo muy importante de inclusión de nuevos grupos sociales en la escuela y estos sectores que están sometidos a condiciones muy extremas de carencia y desintegración social no tienen el mismo rendimiento que otros niños provenientes de los sectores medios y altos. También es cierto que el aprendizaje tiene como precondición una buena nutrición de los alumnos. Los niveles de pobreza e indigencia de nuestro país –los correctamente medidos– señalan que ésta puede ser una de las causas importantes del bajo rendimiento escolar.

Es, por tanto, innegable que un mejoramiento de las condiciones socio-económicas de la población redundará en mejores resultados en materia educacional.

Pero esto no puede impedir ver el otro orden de causalidad. Esto es, qué puede hacer la escuela para mejorar la calidad de sus egresados.

Como ha señalado la especialista Guillermina Tiramonti, en el nivel medio tenemos –materia más, materia menos– el mismo modelo que hace 100 años. Y remarca: "el presupuesto financia, además, proyectos especiales que incluyen clases de apoyo, tutores y seguimiento de los alumnos, pero, a diferencia de lo que sucede en otros países donde estas estrategias también se aplican, aquí se flexibilizan los mecanismos de evaluación y se acompaña con un discurso que interpela al docente desde su condición de ´militante´ de la causa social o pedagógica, que lo incita a comprender las condiciones desfavorables de sus alumnos, a abandonar sus prejuicios discriminadores sin que esto se acompañe con una propuesta pedagógica superadora. Este discurso 'compasional' se traduce en una escuela que termina desplazándose del espacio de lo cultural al de la acción social"[7]. La escuela se centra en sacar a los niños de los riesgos de la calle y de la delincuencia, pero no se propone una acción de transformación cultural.

Vivimos en la sociedad del conocimiento y de la información y la educación en nuestro país debe adecuarse a esa realidad.

Es cierto que, como destaca el economista de la universidad de Cambridge Ha-Joon Chang, "el vínculo entre educación y productividad nacional es más bien tenue y complicado" (Chang, 2013, pág. 215) pero el mismo autor no puede dejar de reconocer que

[7] *La Nación, 13/11/13.*

> Es innegable que un mejoramiento de las condiciones socio-económicas de la población redundará en mejores resultados en materia educacional. Pero esto no puede impedir ver el otro orden de causalidad: qué puede hacer la escuela para mejorar la calidad de sus egresados.

la educación es valiosa en cuanto ayuda a desarrollar las posibilidades del ser humano y a vivir con mayor plenitud y autonomía.

Chang no discute las bondades de contar con una educación de calidad. Lo que pone en tela de juicio es que haya una conexión simple y directa entre ella y la productividad de una economía.

En tal sentido agrega que el desarrollo económico incrementa la parte del conocimiento que se incorpora a las máquinas, con lo que sube la productividad de la economía. Ello lo lleva a concluir que "la mecanización es el medio más importante de aumentar la productividad" (ibid., pág. 211).

En conclusión, para un país como la Argentina es probable que el desarrollo económico haga más por la educación que lo que ésta pueda hacer por aquel. La acumulación de capital humano no surtirá efecto significativo sin una vigorosa acumulación de capital físico y un paralelo progreso tecnológico. Esto debe servir para no depositar exageradas expectativas en los resultados que puede aportar a la economía el mejoramiento en la calidad educativa por sí solo si no va acompañado de un vigoroso esfuerzo de inversión, aunque tampoco debe ser utilizado para justificar el retraso que la educación en nuestro país presenta en términos comparativos con el resto del mundo. Existen innumerables razones por las que es importante para un país contar con educación de calidad más allá de cuál sea su verdadera contribución al crecimiento económico.

Políticas sociales

En la Argentina, más de un 30% de los asalariados y buena parte de los trabajadores por cuenta propia no se hallan registrados en el sistema de jubilaciones y pensiones. Por lo tanto, importantes segmentos de la población adulta están virtualmente desprotegidos frente a los riesgos sociales.

La asignación universal por hijo ha servido para paliar esta situación. Dicha asignación permitió allegar recursos a los ocupados y desocupados del sector informal de la economía con hijos menores de 18 años. Unos 3.500.000 niños y adolescentes han sido beneficiados por dicho programa.

Si bien el objetivo debe ser lograr que el 100% de la población trabajadora esté en el mercado formal, la asignación universal constituye una herramienta válida para mitigar las consecuencias negativas de la informalidad mientras se instrumentan las políticas de fondo que permitan terminar con ella.

La crisis de 2001/02 mostró la importancia de tener un sistema de protección social capaz de ser puesto en marcha en el corto plazo ante situaciones de emergencia social y económica. Los programas, instituciones e instrumentos deben estar disponibles para dar respuesta rápida a situaciones de crisis[8]. Ello implica construir una red de protección social permanente para la población más vulnerable tanto en épocas de bonanza como de crisis, con la flexibilidad suficiente para expandir su cobertura toda vez que ello sea necesario.

[8] *Ringold y Rofman (2008, pág. 46).*

Requiere de una especial atención la situación de los jóvenes de 16 a 24 años que no trabajan ni estudian, los llamados "ni-ni". Esto es, jóvenes que no logran ingresar al mercado laboral y cuya carencia de experiencia se torna un obstáculo insalvable para que alguna vez lo hagan a medida que aumenta su edad.

Según el especialista Daniel Arroyo, se requiere restablecer la cultura del trabajo en ese sector de la población no habituado a mantener una jornada de trabajo sostenida. "El problema de los jóvenes pobres no es entender cómo hacer un trabajo sino ir a trabajar todos los días ocho horas" dado que "muchos de estos jóvenes no han visto ni a sus padres o madres, ni a su abuelo, trabajar" (Arroyo, 2013, pág. 27).

De todas maneras, la clave reside en un aumento de la demanda de personal que haga empleables incluso a aquellos que carecen de experiencia y que son relegados frente a los que ya la tienen. Y ese incremento sólo es factible a partir de un aumento sustantivo en la inversión. Salvo en casos muy puntuales, hoy todo nuevo empleo requiere de alguna herramienta o maquinaria adicional, aunque sea sólo una computadora, un teléfono o una pala.

Pobreza, indigencia y equidad de género

En un país que produce unas 135 millones de toneladas de alimentos capaces de alimentar a 450 millones de personas es un verdadero despropósito que existan situaciones de pobreza extrema e indigencia. Pero existen.

Como señala el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, el crecimiento económico sin inversión en desarrollo humano no sólo es falto de ética; es insostenible a largo plazo.

El diseño y la operatoria del conjunto del sistema de protección social para los pobres debería orientarse por tres criterios generales: mantener incentivos a emplearse productivamente, maximizar la inversión en capital humano y optimizar las inversiones en desarrollo humano.

La superación de la pobreza pasa ante todo por la generación de empleo –en cantidad y calidad adecuadas–, toda vez que la mayor parte de los recursos de los hogares destinados a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros proviene de los ingresos laborales. Y la generación de empleo supone un aumento sustantivo en la inversión.

La elevada proporción del empleo informal nos recuerda que una elevada fracción de la fuerza de trabajo no cuenta con sistemas adecuados de protección social en materia de salud, seguros de desempleo y acceso a sistemas jubilatorios y de pensiones que aseguren niveles de bienestar justos para la población adulta mayor. Ello se suma al hecho que el empleo en un puesto de trabajo no registrado conlleva una importante desventaja salarial. En promedio, el trabajador registrado gana un 52% más que aquel que está en negro, comparando en ambos casos los salarios de bolsillo.

La promoción de la equidad de género no es solo un fin en sí mismo sino también un medio indispensable para la reducción de la pobreza. En efecto, el diferencial de ingreso asociado al género es mayoritariamente negativo para las mujeres, salvo en algunas ocupaciones cuyo ejercicio está asociado al personal femenino. En promedio, a igualdad del resto de las circunstancias, una mujer gana 100 pesos allí donde un hombre obtiene 130. Ello hace que la pobreza afecte con mayor gravedad a las mujeres y se refleja en que la porción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia supera la de los con jefatura masculina.

La brecha salarial de género tiene su raíz en la desigual división de tareas al interior del hogar. En efecto, es la mujer la que normalmente falta al trabajo en caso de enfermedad de los hijos, sólo existe la licencia post maternidad en lugar de ser optativa para uno u otro cónyuge y está a cargo de la mujer la mayor parte de las tareas del hogar. Una encuesta llevada a cabo en 2013 arrojó que, del total del tiempo aplicado al trabajo doméstico no remunerado, el 76% corresponde a las mujeres y sólo 24% a los varones. Todo ello redunda en un mayor costo laboral de la mujer que se traduce en una menor remuneración y en menores oportunidades de avance en la carrera laboral. Por tanto, eliminar la brecha de género requiere no sólo de cambios culturales sino también legislativos que pongan en pie de igualdad en el hogar a hombres y mujeres. En particular, se requiere regular las licencias parentales, las licencias remuneradas por motivos de responsabilidades familiares y la creación de guarderías en el lugar de trabajo sin importar el sexo de los trabajadores que allí se desempeñan.

Equidad distributiva

Como dice el profesor Chang, "lo más desestabilizador que suele pasarles a la mayoría de las personas es quedarse sin trabajo (o que se lo reformulen radicalmente)" (Chang, 2013, p. 84).

Por ello es preciso blindar a todos los ciudadanos frente a las vicisitudes del mercado de trabajo. El instrumento para ello es un *ingreso básico universal* que cubra las necesidades vitales de todo ser humano. El mismo actuaría, además, como piso salarial. Nadie se vería obligado a aceptar un salario indigno o condiciones deplorables de trabajo impelido por la necesidad. Los trabajadores estarían así en mejores condiciones para negociar sus contratos de trabajo.

El ingreso universal debe complementarse con un impuesto a los ingresos fuertemente progresivo de manera que los sueldos mayores estuvieren alcanzados por alícuotas más elevadas. De este modo el Estado recuperaría el dinero adicional que reciben los ciudadanos que perciben altos ingresos y que no los requieren. Seguramente el lector se preguntará por qué darle un ingreso a alguien que no lo necesita para luego sacárselo por la vía impositiva. Precisamente para evitar que el Estado deba identificar a quién otorgarle el beneficio y a quién no, lo cual es siempre fuente de arbitrariedades e injusticias. En cambio, la universalidad asegura que todos lo perciban y el sistema impositivo se encargue automáticamente de dejárselo sólo a quienes realmente lo necesitan.

Su implementación permitiría reemplazar a múltiples instrumentos de subsidio vigentes actualmente dirigidos a distintos sectores de la población y tendría –a diferencia de éstos– un costo mínimo de administración ya que su otorgamiento sería automático al alcanzarse la mayoría de edad y no requeriría ningún control ulterior salvo el de las bajas por defunción.

El rol del sector construcciones

El de la construcción sigue siendo un sector intensivo en mano de obra. A diferencia del sector agropecuario y de buena parte de la industria manufacturera, la actividad de la construcción aún requiere de una utilización importante de mano de obra.

Por ello, este sector juega un rol estratégico en la absorción de mano de obra que reduzca significativamente el desempleo.

En tal sentido, la inversión en infraestructura y la construcción habitacional son instrumentos de incorporación de fuerza de trabajo desocupada o subocupada a la actividad plena.

La inversión en infraestructura, por tanto, está llamada a generar un importante efecto en el mercado de trabajo.

Se estima en 3,5 millones el actual déficit habitacional. Para enfrentarlo, se requeriría la construcción de un millón de nuevas viviendas y realizar mejoras en las 2,5 millones restantes.

Un plan de viviendas que posibilite la construcción de 250.000 viviendas por año permitiría eliminar en cuatro años el principal componente del déficit actual y dar empleo a unos 400.000 trabajadores.

En condiciones de estabilidad monetaria se desarrollaría el crédito a largo plazo y se podría financiar este ambicioso plan sin necesidad de licuar los activos del ANSES, poniendo en riesgo los haberes de los futuros jubilados.

Un Estado inteligente

En Argentina, la discusión acerca del rol del Estado en la economía ha estado centrada en su tamaño.

"Achicar el Estado es agrandar la Nación" fue uno de los lemas centrales del Proceso. Con la metodología del espejo invertido se entendió un cuarto de siglo más tarde que debía hacerse lo contrario para agrandar la Nación.

Así pasamos de un Estado que hizo abandono de muchas de sus funciones esenciales a otro elefantiásico pero igualmente desertor en materia de pobreza, seguridad, vivienda o infraestructura.

En esencia, la verdadera antinomia no es Estado grande versus Estado chico sino Estado inteligente versus Estado bobo.

Un Estado inteligente es el que utiliza los últimos adelantos informáticos y de las telecomunicaciones y cuenta con personal capacitado designado por concurso en base al mérito.

Ese Estado debe ocuparse de resolver aquellas cuestiones que el mal llamado "mercado"[9] no está en condiciones de resolver: el desempleo, la pobreza e indigencia, la salud pública, la vivienda social, la seguridad ciudadana y la infraestructura.

Para todo ello se requiere no un Estado omnipresente sino un Estado inteligente. No un Estado que emplee a todo el que quede desocupado sino que estimule un crecimiento económico que cree empleos productivos y que tenga un presupuesto contracíclico de modo de expandir el gasto público en las recesiones y contraerlo en las expansiones.

El Estado inteligente es el que planifica, fija metas y estimula su logro a través de incentivos apropiados; el que controla el logro de aquellas y corrige los desvíos. Es el que centra su atención en los eslabones decisivos de la economía en lugar de tratar de abarcar todo para no tener eficacia en nada.

Un Estado inteligente es el que ofrece servicios de calidad que contribuyen al bienestar de los ciudadanos, y no la opción a la que recurren únicamente quienes no tienen otra alternativa.

En síntesis, se trata de lo opuesto al Estado "bobo", esto es tanto al que no interviene y deja hacer a los grupos de poder particulares como al que interviene en todo pero que, entretenido con el árbol, no puede ver el bosque.

Argentina y el Mercosur

En un mundo signado por la globalización, la alternativa no es si integrarse al mundo o no sino tan sólo *cómo* hacerlo.

En tal sentido, el Mercosur constituye una de las pocas políticas de Estado que la Argentina ha construido en estos 30 años de democracia. La firma, en 1986, del Acta para la Integración Argentino-Brasileña constituyó el punto de partida del proceso que culminó en 1991 con la firma del Tratado de Asunción que instituyó el Mercosur con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Por razones geográficas, este bloque constituye el mercado natural para muchas de las exportaciones argentinas. En 2013, el comercio con el Mercosur –incluyendo a Venezuela[10] – concentró el 35% de las exportaciones argentinas, y el 28% de las compras

[9] *Véase al respecto Beker (2005), especialmente el capítulo I.*
[10] *Venezuela es miembro pleno del Mercosur a partir de diciembre de 2013.*

> Una política de desarrollo de Argentina no puede prescindir de la alianza estratégica con Brasil y de una profundización del Mercosur.

realizadas al exterior, constituyéndose en el principal socio comercial de la Argentina.

Sin embargo, muchas de las asimetrías entre los dos socios principales –Brasil y Argentina– subsisten y son uno de los principales obstáculos al avance en el proceso de integración, como destaca Delgado (2013, pág. 97).

Pese a muchos intentos en esa dirección, la coordinación de políticas macroeconómicas entre ambos países ha avanzado muy poco y constituye una importante asignatura pendiente. Si Argentina opta por una política macroeconómica que apueste a la estabilidad monetaria y reduce sustancialmente su tasa de inflación, dicha coordinación se convertirá en un objetivo alcanzable.

En los últimos tiempos, la falta de coordinación macroeconómica se vio agravada por medidas unilaterales de la Argentina para restringir las importaciones, convirtiendo a este país en un socio de dudosa confiabilidad y proporcionando argumentos a los sectores que en Brasil miran con recelo la alianza estratégica con Argentina.

Una política de desarrollo de Argentina no puede prescindir de la alianza estratégica con Brasil y de una profundización del Mercosur.

La Argentina y Brasil, junto a Uruguay, Paraguay y Chile, pueden encarar un vasto plan de infraestructura común en materia de energía, transportes y comunicaciones (Castro, 2013, pág. 245).

Por otra parte, los dos socios mayores en conjunto representan el 90% de la producción alimenticia en Sudamérica. Ello hace que el bloque regional pueda proyectarse como el mayor exportador mundial de alimentos en el mundo (ibid.).

En la economía internacional hoy sólo cuentan los grandes bloques económicos. Ello impone que los países individuales renuncien a lo que sea menester en aras de fortalecer el bloque económico al cual pertenecen si quieren tener algún peso en las decisiones internacionales. Para la Argentina ese bloque es el Mercosur.

Como siempre, todo proceso de integración supone costos y beneficios, pérdidas y ganancias. En todo caso, la habilidad negociadora debe permitir maximizar los beneficios y minimizar los sacrificios pero nunca debería poner en riesgo el avance en el proceso integrador. El bloque regional debe ser visto como la plataforma de lanzamiento hacia el mundo.

La clave es la inversión

Hemos mencionado en varias oportunidades el rol que le cabe jugar a la inversión.

La raíz de los problemas que presenta la economía argentina reside en que los argentinos consumen en el país pero ahorran en el exterior. Ello significa que el ahorro se destina a incrementar la inversión en aquellos países en desmedro de la acumulación de capital en la Argentina. Pero el crecimiento depende de la inversión de capital.

La contrapartida de esta fuga de capital al exterior la constituye la existencia de un extendido subsector de baja productividad en la economía argentina. Más del 30% de la fuerza de trabajo se encuentra empleada en actividades basadas en la explotación del trabajo informal y precario, con escasa productividad. La baja densidad de capital por trabajador ocupado que las caracteriza se compensa pagando bajos salarios, imponiendo condiciones laborales precarias y evadiendo el pago de las obligaciones impositivas.

El camino del desarrollo pasa por generar una transferencia de recursos de estas actividades de baja productividad hacia aquellas de alta productividad que caracterizan a la economía moderna, con empleo formalizado y de calidad. Pero la clave para ello radica en producir una inyección de capital que permita expandir la masa laboral empleada en el sector de alta productividad.

Si sos matriculado del CPCE

Elegí QBE Seguros La Buenos Aires
Elegí beneficios

AutoScoring

Me reintegra el valor de mi

0 km
por 2 años

Hogar

Me protege
todo lo que tengo en
mi casa

Llamá ahora al **0810 666 6006** y aprovechá estos beneficios exclusivos

---

Para vos, que sabés elegir.
www.qbe.com.ar

QBE
SEGUROS LA BUENOS AIRES

SSN www.ssn.gob.ar 0800-666-8400

Seguros emitidos por QBE Seguros La Buenos Aires S.A. Sus operaciones son independientes de otras compañías del grupo QBE. Los accionistas limitan su responsabilidad al capital aportado. Dirección de la aseguradora Av. Del Libertador 6350 (C1428ART), Capital Federal. Teléfono 0810-999-2424. CUIT de la aseguradora 30-50003639-3. Inscripción ante la SSN mediante nº0039. Coberturas y costos sujetos a los términos y condiciones técnico-contractuales aprobados por la Superintendencia de Seguros de la Nación. Consulte las coberturas, modalidades de servicio, exclusiones, términos y condiciones de suscripción del seguro en www.qbe.com.ar

La Inversión mide el incremento de la dotación de capital de un país. El aumento en la cantidad de maquinaria, equipo e instalaciones posibilita que cada trabajador genere una mayor cantidad de bienes y servicios acrecentando la producción total de un país.

La experiencia de los países emergentes indica que un coeficiente de inversión entre el 25% y el 35% del PIB asegura una tasa de crecimiento del 7% al 10% anual (Spence, 2013, pág. 176).

En Argentina, la tasa de inversión pasó de un piso de 11,3% del PBI en 2002 hasta un 22,3% en 2011 para caer a un 20,9% en 2013. Sin embargo, una parte significativa de dicho incremento tomó la forma de construcción residencial (viviendas) en detrimento de la inversión reproductiva. Los miles de metros cuadrados construidos en Puerto Madero probablemente hagan bastante poco por impulsar el crecimiento futuro del PIB.

Para asegurar un proceso de crecimiento el desafío para la economía argentina es continuar con la acumulación de capital pero a tasas más elevadas y con una asignación mayor en favor de la inversión reproductiva (plantas, maquinaria y equipos). Esto último requiere, como ha propuesto el profesor Saúl Keifman, políticas tributarias que modifiquen los incentivos de la inversión y políticas crediticias dirigidas a privilegiar el financiamiento de la inversión en maquinaria y equipo y construcción no residencial (galpones, oficinas, caminos, etc.). En efecto, el rol de la construcción residencial como reserva de valor lleva a que la inversión en la Argentina tenga un sesgo natural a favor de ella y en desmedro de la inversión reproductiva. Adecuados incentivos tributarios y crediticios permitirían eliminar dicho sesgo y asegurar que un mayor porcentaje de la inversión se oriente hacia incrementar la capacidad productiva del país.

Epílogo

Las líneas precedentes han procurado dibujar los andariveles dentro de los cuales debería encauzarse la política económica si se quiere lograr un sendero de desarrollo económico sostenible con equidad social y sin exclusión.

Emprender este sendero requiere de un nivel de consenso y disciplina social que Argentina sólo parece poder alcanzar luego de una crisis de envergadura. Esperemos que esta vez ello no sea necesario.

Referencias

Arroyo, Daniel (2013). El desafío de una segunda generación de políticas sociales. En Roberto Lavagna, Un futuro posible. Editorial El Ateneo.

Beker, V. A. (2005). Estado y mercado: verdaderas y falsas antinomias. Ariel, Buenos Aires.

CEPAL (2003). Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico en la Argentina.

Chang, Ha-Joon (2012). 23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo. Edit. Debate.

Damill, M. y Frenkel, R. (2014). La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. Proyección Económica, Año III, Edición Nº 6.

Delgado, Ricardo (2013). La herencia. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Gaggero, Jorge (2012). "Argentina: Lessons from the Past and Recent Improvements", AABA/TJN Research Workshop on Tax Avoidance, Corruption and Crisis. http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/ArgentinaLessonsFromthePastandRecentImprovements.pdf

Navajas, Fernando (2010). Infraestructura y energía en la argentina: diagnósticos, desafíos y opciones. FIEL. Documento de Trabajo Nº 105.

Ringold, Dena y Rofman, Rafael (2008). Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario. En Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Banco Mundial.

Spence, M. (2013). Growth in the Postcrisis World. En Olivier Blanchard; David Romer; Michael Spence y Joseph Stiglitz (editores). In the Wake of the Crisis. The MIT Press, Cambridge, Mass.

Ya conocés tu ciudad.
Ahora conocé tu banco.

EXCLUSIVO MATRICULADOS:

EL BANCO TE OFRECE UN PRÉSTAMO TAN PERSONAL COMO LAS RAZONES PARA SACARLO

- Con Montos de:
  hasta 100 veces el valor de la matrícula o $200000.
- Con un Seguro de Vida:
  Bonificado
- Cuota[1]:
  cada $10.000 = $ 421
  Consultá beneficios de Bonificación de Tasa.

0800-22-20400
callcenter@bancociudad.com.ar | bancociudad.com.ar

Banco Ciudad
Te quiere ver crecer

CFT SIN IVA 36.00%, CFT CON IVA 43.56%.

(1)TNA: TASA NOMINAL ANUAL. TEA TASA EFECTIVA ANUAL. CFT COSTO FINANCIERO TOTAL. SISTEMA DE AMORTIZACIÓN FRANCÉS. TASA VARIABLE PARA PLAZO A 60 MESES. TNA 36.00%, TEA 42.59%, CFT SIN IVA 36.00%, CFT CON IVA 43.56%. SUJETO A EVALUACIÓN CREDITICIA.

La normalidad institucional, condición necesaria para el desarrollo

Eduardo A. Ratti*

"Verse libre de la miseria, hallar con más seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable; participar todavía más en las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofendan su dignidad de hombres; ser más instruidos; en una palabra, hacer, conocer y tener más para ser más: tal es la aspiración de los hombres de hoy, mientras que un gran número de ellos se ven condenados a vivir en condiciones que hacen ilusorio ese legítimo deseo".

(Sobre el desarrollo de los Pueblos. Carta Encíclica de SS Pablo VI)

*Abogado especializado en derecho público. Socio del estudio Ratti, Cintas & Yacon - Abogados. Ex Secretario Legal y Administrativo del Ministerio de Economía de la Nación.

¿Es posible hablar de "normalidad"?

Es el nuestro un país que ha sabido superar grandes crisis en momentos en que parecía que habría de hundirse en ellas, pero que nunca ha encontrado la senda –superadas las crisis– para avanzar decididamente hacia el desarrollo humano que, como programa irrealizado, postula nuestra Constitución[1].

Intercambiando ideas tiempo atrás con un amigo psicólogo, discutíamos acerca del concepto de normalidad que, afirmaba yo desde una perspectiva institucional, es condición necesaria para el desarrollo.

Decía él, con lúcidos argumentos, que no hay nada más inasible que el concepto de normalidad en el campo de la psicología ya que muchas veces los mayores desórdenes emocionales –y padecimientos– se encuentran en quienes han tenido la virtud (o la desgracia) de regir su conducta por reglas severamente preestablecidas y que, con frecuencia, quienes han sabido transgredir ciertos mandatos han logrado superar sus padecimientos y limitaciones y convertirse en personas dueñas de su propio destino.

Sostuve yo, a mi vez, que una sociedad habituada a vivir entre crisis y crisis, y forzada a recurrir cíclicamente a esquemas de emergencia para superarlas, es una sociedad que genera comportamientos individuales y colectivos de autodefensa que configuran una verdadera cultura de la supervivencia. Cultura que, como las monedas, tiene dos caras: aptitud para superar las crisis e incapacidad para evitarlas en un futuro más o menos próximo.

Admitiendo que no me encuentro en condiciones de discutir las categorías de normalidad admisibles en el campo de la psicología, sí lo estoy para afirmar que **una cultura de la supervivencia, con eje en la desconfianza sobre el futuro y una firme convicción de que todo debe resolverse aquí y ahora, construye un país con una vida institucional anómala que inhibe toda posibilidad de emprender una senda de desarrollo y que –cíclicamente– pone en cuestión su gobernabilidad.**

Y la cuestión es: o se avanza por una senda de desarrollo o la recurrencia de las crisis nos lleva de la mano a una prolongada decadencia.

Tres décadas de democracia entre crisis y crisis

A lo largo de 1989 el primer gobierno de la democracia recuperada en diciembre del 83 comenzó a deslizarse hacia una compleja situación de inestabilidad. Una audaz interpretación constitucional permitió superar la sensación de vacío de poder en un contexto altamente inflacionario, crisis fiscal, derrumbe del tipo de cambio, creciente pauperización y elevada especulación.

La economía real y la vida social se encontraban seriamente perturbadas y el escenario político dio paso a la gestión de Carlos Menem, que habría de ocupar más de una década de la historia argentina. Tras un comienzo vacilante en un clima de época signado por el derrumbe del Muro de Berlín, *"el fin de la historia"* y el consenso de Washington, una versión neoliberal del peronismo se abrió paso con el plan de convertibilidad que yugulara la hiperinflación.

La ilusión de pertenecer al Primer Mundo gracias a la identidad entre el peso y el dólar (la solución mágica del bimonetarismo) se sostuvo hasta que, promediando el 98, se inició un sostenido ciclo recesivo que solo habría de finalizar en abril de 2002, tras la estruendosa retirada de Cavallo y de la Rúa en diciembre de 2001. Nunca supo medir el gobierno de la Alianza el elevado costo de aceptar la heredada convertibilidad sin beneficio de inventario.

Si bien la bomba de la convertibilidad (destruyendo el sueño de nuestro colonizado primermundismo) estalló en manos de la Alianza, todas las inconsistencias monetarias y fiscales acumuladas a diciembre de 2001 tuvieron su origen en la tozudez de Menem de sostenerla en su segundo gobierno, cuando ya la hiperinflación era pasado y la única variable de la economía que se mantenía inmóvil (en un mundo

[1] *El Art. 75 inc. 19 de la CN asigna al Congreso de la Nación, entre otras atribuciones, la de* "Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda…". *De allí la utilización del concepto de desarrollo humano, asociado a la de* productividad de la economía nacional, a la generación de empleo y a la formación profesional de los trabajadores.

sacudido por continuadas devaluaciones) era el tipo de cambio, sacrificando la competitividad de nuestra economía, su nivel de actividad y de empleo.

Ese fracaso del tipo de cambio fijo es un fracaso compartido por la gestiones Menem y de la Rúa, asociadas ambas al absurdo (y nunca explicado) proyecto de dolarización sostenido por diversos gurúes de la City.

Así, entre diciembre de 1983 y diciembre de 2001 –18 años de democracia–, tres gobiernos de distinto signo tuvieron en común la incapacidad de colocar al país en condiciones de normalidad (en la que se convive con los conflictos pero en la que es posible resolverlos sin que peligre todo el dispositivo económico e institucional del país).

Superada la aguda crisis del 2001 –y frustrado el proyecto dolarizador– el gobierno de Néstor Kirchner asume con un desafío: consolidar la salida de la gran crisis (seguramente la más aguda que conociera nuestro país), abandonar las recetas del neoliberalismo y normalizar la vida económica, social y política, con énfasis en la superación de las condiciones de marginalidad e indigencia causadas por la prolongada recesión y su crisis final.

La superación de la crisis se consolidó en los primeros años de la gestión Kirchner pero, enfatizando la tendencia ya señalada, no fue posible la normalización.

A más de una década de superada la crisis, existen signos visibles de que avanzamos hacia una nueva. La situación fiscal y cuasi fiscal, el sector externo, la inflación elevada y persistente, el estancamiento económico y un clima político y social de inocultable tensión, muestran que estamos más cerca de una nueva emergencia que de la anhelada normalidad.

La anomalía no es solo consecuencia de inconsistencias de política económica –que no son pocas– sino de un estilo que ha vuelto a acentuar los rasgos más negativos de nuestras prácticas políticas.

La labilidad institucional de nuestra democracia

La recurrencia de crisis económicas, con sus negativas consecuencias políticas y sociales, muestra dos grandes asignaturas pendientes de este ciclo democrático iniciado en 1983: la gobernabilidad y el desarrollo. Ambas cuestiones parecen presentarse como el anverso y el reverso de una misma moneda. **Es posible afirmar que la gobernabilidad es condición para el desarrollo y que, a su vez, cierto grado de desarrollo es condición de la gobernabilidad.**

En un primer abordaje, la idea de desarrollo humano suele estar asociada a la necesidad de buscar consenso sobre una estrategia de desarrollo económico[2]. Además, la de dar un enfoque diferente a las cuestiones educativas, en el entendimiento de que sin un cierto grado de elevación cultural no es posible contar con una ciudadanía que pueda enfrentar los desafíos de la modernización de la producción de bienes y servicios. Desafío irrealizable si la ciudadanía no cumple un rol activo y plenamente consciente en la promoción del *desarrollo humano*, quizás el más elevado propósito del programa de la Constitución en tanto pone en juego la principal condición de realización de los valores republicanos de igualdad, justicia y libertad.

Esa suerte de priorización de lo económico y lo educativo es comprensible por dos razones: la economía procura responder a los desafíos del mejoramiento de la base material que sustenta la vida social; la educación, a su vez, a la construcción de una base cultural que perfeccione la convivencia facilitando un mejor desarrollo de los proyectos personales, grupales y de interés general.

Ambos aspectos, empero, dependen de la fortaleza institucional que haya alcanzado el país o que, al menos, sus dirigentes se propongan alcanzar. **Para que sea posible concebir y gestionar racionalmente una**

[2] *El desarrollo económico en la Constitución tiene claras referencias en el Art. 41 al denominado desarrollo sustentable. Esa norma menciona el derecho de los habitantes a* "…gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras…"

> No hay república sin desarrollo ni desarrollo sin república, de modo que la verdadera cuestión reside en cómo progresar por una senda de mejoramiento institucional que sea, a la vez, la misma senda que conduce al desarrollo.

estrategia de desarrollo económico y un mejoramiento sensible de la educación, es menester contar con una organización estatal objetiva, eficaz y eficiente y con un desempeño estatal ajustado al principio de legalidad[3].

Para nuestro siempre inconcluso proyecto de Nación, nuestra Constitución tiene establecido un régimen de gobierno representativo, republicano y federal[4], que tiene por fin la paz, la justicia y el progreso de sus habitantes[5] y que asigna a sus ciudadanos la responsabilidad de estructurar un sistema representativo de gobierno, en el que los partidos políticos ocupan un rol central[6].

Es de interés considerar algunos aspectos de nuestro régimen institucional que se encuentran estrechamente vinculados a la posibilidad de pensar una estrategia de desarrollo económico consistente con la legítima demanda de equidad y justicia para las actuales y futuras generaciones y de preservación del ambiente, hogar común de la Humanidad[7]. **La cuestión institucional no es meramente formal. La construcción de una república no es un asunto secundario. No hay república sin desarrollo ni desarrollo sin república, de modo que la verdadera cuestión reside en cómo progresar por una senda de mejoramiento institucional que sea, a la vez, la misma senda que conduce al desarrollo.**

¿Década ganada?

Cualquiera sea el juicio de valor que la historia construya sobre el ciclo kirchnerista, vale anticipar que instaló en el debate público un extenso inventario de cuestiones políticas, culturales y económicas como nunca antes en estas más de tres décadas de democracia. Lamentablemente lo hizo mediante proposiciones dogmáticas y sin dar preferencia a ninguno de los principales déficits en materia institucional: funcionamiento de los partidos, del Estado y de la relación Nación-Provincias. Todos ellos estrechamente asociados a la posibilidad de mejorar la calidad de vida de las personas y de instalar condiciones más justas de convivencia social.

El oficialismo reivindicó enfáticamente a los derechos humanos, con relación poco menos que exclusiva a la represión llevada a cabo por el proceso militar instaurado en marzo de 1976, revirtiendo las decisiones exculpatorias del gobierno de Menem. Asociado a ello construyó una versión heroica de la

[3] "Se trata, desde luego, del sometimiento en primer lugar a la Constitución y a la Ley del Poder Legislativo, pero también al resto del ordenamiento jurídico, por ejemplo a las normas reglamentarias emanadas de la propia administración, lo que ha sido dado en llamar el bloque de la legalidad o principio de juridicidad de la administración". *(Gordillo Agustín. Legalidad y Urgencia en el Derecho Administrativo. Conferencia dictada en el seminario Internacional de Derecho Administrativo. Colegio de Abogados- Universidad de Costa Rica, setiembre de 1981).*

[4] *Art. 1 de la CN.*

[5] *Ver preámbulo y Art. 75 incs. 18 y 19 de la CN.*

[6] *Ver Art. 38 de la CN. Dice Zarini comentando esa norma instituida en la reforma de 1994, que por partido político se entiende* "una asociación estable de personas organizadas en torno de una ideología política común y de un proyecto político que, a fin de realizarlos, se proponen llegar al poder del Estado o bien influir sobre él, participando de alguna manera en su funcionamiento o, por lo menos, controlar el ejercicio del poder público cuando éste es ejercido por hombres de otros partidos" *(Helio Juan Zarini, Constitución Argentina Comentada y Concordada, Ed. Astrea, Bs.As. 1998, pág. 164).*

[7] *El Art. 41 de la Constitución establece que "*...Las autoridades proveerán a...la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales".

militancia juvenil de los 70, en contraste con la concepción tecnocrática del neoliberalismo. Como todo reduccionismo histórico, puede resultar simpático pero no necesariamente positivo para una sociedad poco proclive a debatir lo que verdaderamente concierne a su futuro.

Revindicó, también, el rol del Estado, cuestionando severamente la concepción del estado mínimo del neoliberalismo y su doctrina centrada en el mercado como verdadera fuerza ordenadora de las relaciones de producción y promotor del desarrollo. No supo, más allá de las estatizaciones y del importante aumento del personal del Estado, mejorar el deficiente desempeño de la mayoría de las organizaciones estatales, haciendo ilusoria toda idea de una sociedad más libre y justa y de un Estado más organizado como respuesta a los postulados neoliberales.

Adoptó medidas de asistencia social para los sectores menos favorecidos, dando continuidad a las ensayadas en el breve interinato de Duhalde, pero no supo o no quiso asociar los subsidios sociales a la creación de empleo genuino.

Sostuvo también, una firme política anti discriminatoria por razones de identidad sexual.

Promovió la negociación colectiva, que estuviera virtualmente congelada durante el gobierno de Menem, pero con la negatividad de circunscribirla a la restauración periódica de los salarios licuados por una elevada inflación.

Revindicó el nacionalismo político (vg. caso Malvinas) y económico, desvinculando al país del monitoreo del FMI, propiciando una política regional de integración latinoamericana con eje en Venezuela, Ecuador y Bolivia y, en menor medida, Brasil. Y, en el marco mundial, una definida preferencia por la vinculación con China y Rusia, en desmedro de las relaciones con EEUU y Europa, con marcado énfasis en el discurso anticapitalista y anticorporativo.

Restó importancia al acceso al crédito internacional y a inversiones del exterior (en tiempos de bajas tasas de interés y gran disponibilidad de capitales en el mundo), propiciando la defensa del mercado interno y la sustitución de importaciones, en el entendimiento de que así se afianzaba la independencia económica.

Se desentendió de la cuestión energética renunciando al autoabastecimiento, ignorando hasta qué punto toda sociedad moderna es crecientemente dependiente de sus recursos energéticos.

Minimizó la importancia de los partidos políticos, auspiciando la formación de frentes electorales circunstanciales, y propició la división de las estructuras sindicales y del gremialismo empresario.

Procuró desmontar la estructura empresarial del Grupo Clarín, afirmando la necesidad de desmonopolizar los medios, a cuyo fin modificó las normas sobre medios y llevó a cabo una política de decidido hostigamiento a ese grupo y sus propietarios. Asociado a ello, utilizó importantes recursos públicos para publicitar "el modelo", denominación que se dio a un conjunto de ideas no necesariamente homogéneas para definir el ideario del oficialismo, cuya impronta siempre pretendió ser progresista.

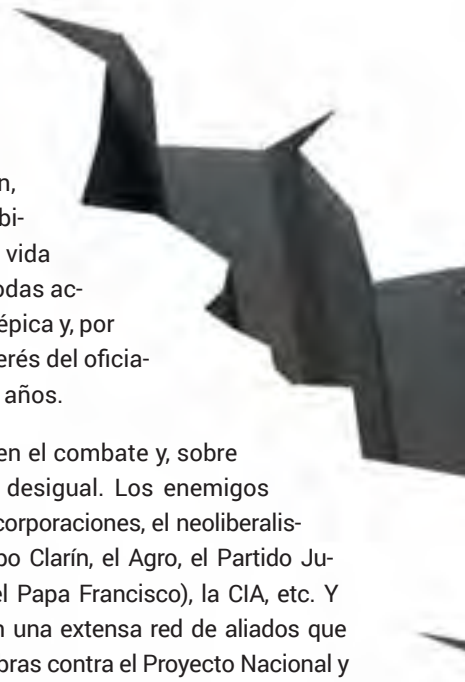
Es de destacar que la acción de gobierno a lo largo de casi doce años nunca exhibió una decidida estrategia política o económica –sin perjuicio de la clara determinación del oficialismo por acumular y ejercer poder– y sí, en cambio, una enorme capacidad para tomar decisiones coyunturales, respondiendo a circunstancias no siempre previstas, y para publicitarlas con un tono épico.

La igualdad y el nacionalismo han sido sus principales ideas fuerza y su formulación siempre una proposición negativa: contra las corporaciones, contra los poderosos, contra el neoliberalismo, contra la oligarquía, contra la discriminación, contra los *holdouts*, contra las privatizaciones, contra los ingleses (cuestión Malvinas).

Más allá de las ideas fuerza, lo que resulta más significativo de la *"década ganada"* es ese estilo de oposiciones, de confrontaciones y todas sus consecuencias económicas, culturales y político-institucionales. La dialéctica amigo-enemigo; la dialéctica oficialismo-oposición; la que impide consensos: solo ganadores y perdedores.

Discurso e irrealidad

El estilo épico –recurrente apelación a la gesta heroica de los jóvenes militantes de los 70, a la gestualidad de Evita, o a cierta gesta personal de Néstor y Cristina– para encuadrar tanto las decisiones trascendentes (estatización de los fondos de jubilación y pensión, estatización de Aerolíneas o de YPF, negociación de la deuda) como las de ordinaria administración (aumentos periódicos para jubilados o de la asignación universal) solo se explica y sostiene a partir de la continuada confrontación con enemigos, siempre perversos y poderosos.



La administración, la negociación, el arbitraje, el consenso, la vida partidaria, etc., son todas actividades ajenas a la épica y, por lo tanto, ajenas al interés del oficialismo en todos estos años.

La épica se justifica en el combate y, sobre todo, en el combate desigual. Los enemigos son, entre otros, las corporaciones, el neoliberalismo, los EEUU, el Grupo Clarín, el Agro, el Partido Judicial, Bergoglio (no el Papa Francisco), la CIA, etc. Y esos enemigos tienen una extensa red de aliados que combaten en las sombras contra el Proyecto Nacional y Popular que encarnan los K.

Se define así un escenario en el que aparecen enfrentados el gobierno y las fuerzas políticas K contra el resto, genéricamente denominado "la oposición", palabra teñida de connotaciones negativas (desestabilizantes, golpistas, procesistas, neoliberales, fascistas...) Y en el que se impone la lucha sin cuartel.

El discurso –el propio Kirchner solía decir *"miren lo que hago no lo que digo"*– no ha coincidido habitualmente con los hechos. En todo caso, los hechos fueron modificados (re significados, sería correcto decir) en la medida de lo necesario para que coincidieran con el discurso, como lo ha puesto de resalto la adulteración sistemática de la base de datos del INDEC desde su intervención en 2007. Con ello por cierto no se ha modificado la realidad (los hechos) sino que se ha desinformado a la ciudadanía sobre la situación real de la economía y de la vida social (adulteración de datos

en materia inflacionaria, nivel de salarios y pensiones, pobreza e indigencia, etc.). De modo que el discurso se elabora y re-elabora sobre la base de una creciente irrealidad. No es extraño que esto ocurra en política; es sí novedoso el énfasis puesto en la adulteración de la base de datos del país en materia económica y social. **De ese modo no solo se predica un estado de cosas irreal, sino que se sacrifica en el altar de la conveniencia política una herramienta de gestión estatal imprescindible y se confunde a la ciudadanía sobre su verdadera condición actual y futura. Se ha roto la brújula en medio del océano.**

La fuerte división que se verifica en el país entre oficialistas y opositores (independientes o de diversos signos políticos) responde a la relación entre la potencia del discurso y la flaqueza de las pretendidas transformaciones producidas en la realidad. Unos miran y admiran esa potencia, los otros las flaquezas y el engaño que advierten en ellas.

La normalidad institucional

Nada más opuesto a la noción de normalidad que suprimir de sus alcances el concepto de conflicto y, aún, el de crisis. La vida social de cualquier país –incluso de los más desarrollados– se encuentra expuesta al conflicto y, muchas veces, es el conflicto un motor de progreso. El conflicto muestra la existencia de una confrontación de intereses que no ha podido o no se ha querido resolver mediante la negociación y el acuerdo. En ello suele estar en juego (no necesariamente) una justa demanda de justicia y, si el andamiaje institucional del Estado funciona *"normalmente"*, las autoridades encontrarán la forma de componer los intereses en pugna, estableciéndose una nueva *"normalidad"* en la vinculación afectada.

En ocasiones, acontecimientos imprevistos o inevitables (grandes incendios, epidemias, sequías, inundaciones, conflictos internacionales) provocarán situaciones que exceden los problemas usuales y previsibles y, si las instituciones funcionan *"normalmente"*, la situación crítica encontrará su cauce y el problema se irá superando. La anormalidad será circunstancial y las medidas de emergencia, también.

La vida social de cualquier país se encuentra expuesta al conflicto y, muchas veces, es el conflicto un motor de progreso.

Decía Aristóteles que la autoridad pública es la que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad, concepto que pone en cabeza del Estado –y por cierto de sus administradores– la responsabilidad de adoptar recaudos razonables para atender los problemas sociales, lo que supone previsión, prudencia en la administración de los recursos, aptitud para comprender la evolución cultural y proveer lo necesario para responder a nuevas demandas sociales. Es decir capacidad para atender las cuestiones del presente y prever razonablemente las del futuro próximo. Un concepto inclusivo de comunidad refiere a las presentes (incluso a las pasadas) y a las futuras generaciones.

Normalidad no es, por lo tanto, un estadio social idílico sin conflictos ni crisis, sino la capacidad del marco institucional existente (el Estado) de encontrar caminos de salida antes de arribar a situaciones agónicas en que todo, o casi todo, quede envuelto en la crisis (como ocurriera, por caso, con las hiperinflaciones de 1989/90, o la gran crisis de diciembre de 2001).

Para que el funcionamiento institucional pierda *"normalidad"*, no es necesario que ocurra algún evento extraordinario. Basta que a lo largo de cierto tiempo vayan acumulándose conflictos irresueltos o situaciones críticas a las que no se da una solución definitiva, para que la sumatoria de acontecimientos irresueltos o mal resueltos cree una extendida desconfianza acerca de la capacidad de las instituciones para cumplir sus fines propios y dar solución a la problemática en curso. Podrá producirse entonces algún nuevo acontecimiento que, de pronto, genere una conflictividad tal que el Estado quede desbordado y sobrevenga un vacío de poder: la ausencia de una autoridad capaz de hacerse obedecer y de encausar los conflictos en curso.

Puede sostenerse que cuanta mayor sea la fortaleza de las instituciones estatales, mayor será su aptitud para enfrentar y resolver exitosamente los problemas que se presenten, aun cuando estos sean de gran magnitud. Por el contrario, cuanto más débiles, problemas menores pueden llegar a crear conflictos mayores.

Y esa fortaleza institucional no solo se evidencia en la aptitud para resolver problemas presentes, sino para anticiparse a los que podrían hacerse presentes en el futuro.

Un Estado continuadamente atareado en aplicar todos sus recursos para atender innumerables situaciones conflictivas del presente no solo carecerá de energía para imaginarse el futuro y anticiparse a nuevos problemas, sino que mostrará su imprevisión e incapacidad para crear el ambiente de normalidad que supone, precisamente, que una sociedad puede convivir en paz sin estar permanentemente jaqueada por incesantes conflictos.

Los siete pecados capitales de nuestra democracia contemporánea

Más de tres décadas de democracia no han resultado un ejercicio cívico suficiente para –se ha dicho– estimular el desarrollo y garantizar la gobernabilidad. **Una importante desigualdad en la distribución de los ingresos, un elevado número de personas viviendo en condiciones de marginalidad y vastas regiones del país pauperizadas son datos que desnudan la carencia de desarrollo más allá de la aparición de ciclos de importante crecimiento de la economía, seguidos por estancamiento y crisis.**

El profundo desequilibrio social y la persistente sensación de que los ciclos de bonanza necesariamente evolucionan hacia el estancamiento y la crisis muestran la crónica incapacidad de las administraciones de turno para procesar las demandas y conflictos de la sociedad. Eso inevitablemente afecta la paz social y la estabilidad del escenario político.

Encarar esta problemática compleja requiere de un enfoque sistémico que tome nota de los elementos económicos, culturales e institucionales implicados y con visión de largo plazo, ya que los abordajes parciales y de corto plazo solo remiendan, no aportan soluciones perdurables.

Existen, a mi juicio, algunas cuestiones relacionadas con la inestabilidad económica y política a los que hay que prestar particular atención: 1) la virtual inexistencia de partidos políticos; 2) la debilidad del Estado; 3) la carencia de visión estratégica; 4) la anomia; 5) la tendencia hacia la concentración del poder; 6) el avance de la corrupción, la informalidad y la marginalidad; y 7) la tendencia hacia el aislamiento internacional.

1. La virtual inexistencia de partidos políticos.

Para nuestra Constitución los partidos políticos *"son instituciones fundamentales del sistema democrático"*

(art. 28 de la CN) a los que atribuye funciones relevantes: *"la representación de las minorías"*, *"la postulación de candidatos a cargos públicos electivos"*, el *"acceso a la información pública" y la "difusión de ideas"*.

Vale señalar que el Art. 38, incluido en la reforma de 1994, implicó el reconocimiento explícito de dos instituciones tradicionales de nuestro régimen político: los partidos y el sistema democrático. La conjunción de ambos conceptos permite inferir, en la sistemática constitucional, que el **sistema democrático tiene un eje ordenador en el funcionamiento de los partidos ya que no se concibe ni práctica política ni representación popular sin partidos libremente organizados.** A la vez que advertir que el sistema democrático es el que contiene los atributos del gobierno *"republicano, representativo y federal"* al que refiere el Artículo 1° de nuestra Carta Magna.

En tanto el pueblo *"no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes"* (Art. 22 CN), la relación entre la calidad institucional de los partidos y la de las instituciones estatales, es muy estrecha. En efecto, a los partidos concierne la elaboración de ideas y su difusión (doctrinas y programas), la selección y formación de dirigentes para el ejercicio de la función pública y la participación activa en los procesos electorales; de allí que la calidad de sus ideas, de su difusión y de sus candidatos sea determinante a la hora de acceder al poder y ocupar los cargos desde los cuales se gestionan los distintos organismos del Estado (en sentido lato, tanto del poder ejecutivo como del legislativo). Resolver los problemas cotidianos y señalar la senda de un futuro mejor es, en apretada síntesis, la función de gobernar que compromete tanto a la administración como a la legislatura.

Cuando en diciembre de 2001 se generalizó la consigna *"que se vayan todos"* quedó plasmado un consenso negativo hacia la política, los partidos y la administración del país. Esa consigna aún sobrevuela la vida nacional, pronta a retomar vigor no bien se advierta el advenimiento de un nuevo estado de crisis económica y social.

Los partidos están lejos de estar democráticamente organizados y en aptitud para expresar programas de gobierno, capacitar dirigentes y contribuir a formar opinión pública sobre los grandes temas nacionales. Son hoy poco más que organizaciones destinadas a promover candidatos, reunir fondos, organizar cam-

pañas, encargar y analizar encuestas y decir, públicamente, solo lo que creen que sus potenciales electores desean escuchar (*lo políticamente correcto*, según una cínica expresión de moda).

Sumar a sus nóminas de candidatos gente del espectáculo (artistas o deportistas; o hacerse acompañar por vedettes) es, decididamente más importante para ese modus operandi que capacitar y seleccionar dirigentes y contribuir a la formación política de la ciudadanía.

El oscuro financiamiento de los partidos, especialmente de los que se encuentran al amparo del oficialismo de turno, bajo este modus operandi que entrecruza mecanismos de canalización de fondos públicos y de captación de dinero de origen no especificado, es una parte no menor de esa fragilidad institucional de los partidos, a espaldas de la trascendencia institucional que les atribuye la Constitución.

2. La debilidad del Estado.

En buena medida consecuencia de la fragilidad institucional de los partidos, los dirigentes que se hacen cargo de la gestión del Estado, instalan en las entidades estatales una mirada estrecha y sectaria.

Esa mirada se agota en la resolución, sin el menor enfoque sistémico, de los problemas cotidianos sin previsiones sobre el futuro y sin medir, en muchos casos, los efectos no deseados de las medidas adoptadas. Los cargos públicos se deciden en base a lealtades personales o compromisos políticos; rara vez por idoneidad. Se crea así un funcionariado mediocre sin otro motivo para el ejercicio de la función que su interés político circunstancial.

El Estado moderno, que tiene por función atender los problemas cotidianos sin perder de vista el futuro y el impacto global de las acciones de gobierno, tiene funciones mucho más complejas que aquel estado gendarme decimonónico que solo se hacía cargo de la seguridad, la defensa, la justicia, la infraestructura básica y la educación elemental. Es el responsable de construir un sendero de desarrollo humano que brinde condiciones de vida más igualitarias a toda la población, adecuándose a las cambiantes y complejas relaciones de poder existentes en el mundo contemporáneo, su estadio de desarrollo tecnológico, los flujos del comercio y de los capitales, minimizando los impactos negativos y detectando y capitalizando oportunidades.

Ese Estado tiene que hacerse cargo de promover inversiones creadoras de empleo formal y de calidad, aumentar la competitividad de la economía y los intercambios comerciales, planificar obras de infraestructura, prestar servicios públicos esenciales por sí o por permisionarios debidamente regulados y fiscalizados, garantizar la seguridad pública, el servicio de justicia y promover la equidad.

Servicios públicos que deben tender, conforme al programa de nuestra Constitución, a la equidad social, lo que implica que no es admisible que coexistan en el país, entre otras serias asimetrías sociales, una educación, una salud y un sistema de transportes, todos ellos públicos, para los pobres mientras las clases más acomodadas acceden a esos mismos servicios, de otra calidad superior, de naturaleza privada. Tampoco es admisible que sean beneficiarios por igual, de ciertos subsidios a las tarifas de servicios públicos, los sectores más pobres y los más acomodados. Y mucho menos que en el país exista una elevada presión impositiva a cambio de la cual los servicios estatales sean marcadamente deficientes.

Es en el campo del acceso al empleo formal y de calidad, y al acceso a servicios públicos de calidad donde se pone en juego, con mayor evidencia, la búsqueda efectiva de equidad social en las políticas estatales.

Un tercio de los trabajadores en condiciones de informalidad y más de una cuarta parte de la población en condiciones de pobreza solo pueden acceder (si realmente pueden), hoy día, a trabajos precarios y a servicios públicos de muy baja calidad. Y muchas personas, aún de clase media, están incapacitadas para adquirir una vivienda propia.

Y es esa una muy mala nota para la calidad del Estado argentino, debida principalmente a su mala gestión y a su consiguiente desorganización y debilidad.

Solo un Estado potente, por su organización, la calidad de sus agentes y su buena conducción, se encontrará en condiciones de mirar el largo plazo, atender el presente sin comprometer el futuro, garantizar la paz y promover la equidad. Un Estado superpoblado, costoso, desorganizado y nominalmente omnipresente, no es sinónimo de fortaleza.

> Solo un Estado potente, por su organización, la calidad de sus agentes y su buena conducción, se encontrará en condiciones de mirar el largo plazo, atender el presente sin comprometer el futuro, garantizar la paz y promover la equidad.

3. La carencia de visión estratégica.

El hábito de vivir de crisis en crisis produce ciudadanos entrenados para la supervivencia; para prever su futuro en el corto plazo. El sálvese quien pueda prevalece sobre toda noción de cooperación y solidaridad.

Proyectos que se miden en años, no son usuales en la mentalidad de la mayoría de los argentinos. La existencia de elecciones cada dos años, contribuye a esa visión inmediatista toda vez que es mucho lo que los gobernantes ponen en juego en cada turno electoral. De allí que la gestión estatal, año por medio, supedite la mayoría de sus decisiones al esperado efecto electoral.

Los oficialismos de turno, abusando de la sensibilidad popular, suelen calificar de desestabilizante todo gesto opositor de cierta envergadura.

Los asesores de campaña suelen aconsejar a sus candidatos clientes, solo hablar de lo que ellos suponen sus potenciales electores desean escuchar. Esos candidatos usualmente mal seleccionados por partidos frágiles, prisioneros de las encuestas y de la visión cortoplacista de la ciudadanía, suelen espejar en la acción de gobierno esa visión. Más aún, pueden incluso programar (no siempre con éxito) el traslado de los más serios problemas que ellos mismos han causado, por ineptitud o a designio, para el turno del próximo gobierno si estiman que habrá de ser de signo contrario.

Candidatos, electores y funcionarios ajustan su comportamiento a ese consolidado cortoplacismo. La mirada estratégica –que tampoco abunda en la visión de los intelectuales– no se encuentra instalada en nuestra sociedad. Y es esa una responsabilidad principal de los dirigentes y de los que se postulan para serlo.

Un estadista es quien tiene afinada sensibilidad e inteligencia para medir las demandas de su sociedad y una mirada suficientemente clara de la dirección en la que avanza el mundo. No son sus deseos los que deben impulsar sus decisiones; son sus conocimientos y previsiones y, principalmente, su conciencia de que no se debe hipotecar, para ganar una elección, el futuro de las próximas generaciones. De esa sensibilidad, inteligencia y compromiso ético surge la posibilidad de concebir una visión estratégica y de impregnar de ella a la propia comunidad. Sin el compromiso político de la comunidad y de los partidos y sin un Estado debidamente organizado no existe manera de superar la dinámica cortoplacista.

4. La anomia.

Es este un campo muy extenso. Me limitaré a señalar algunas de las tendencias que, a mi juicio, tienen mayor impacto en la configuración de un desenvolvimiento *anormal* de las instituciones estatales y de la vida social.

4.1. La naturalización del incumplimiento de la ley.

No es novedosa en nuestra vida social, la idea de que lo que manda la ley es una formalidad que, bajo ciertas circunstancias, puede ser obviada. El incumplimiento de las normas no suele provocar una extendida condena social. **Cumplir la ley no es un imperativo ético para buena parte de los argentinos. Y en esto puede incluirse tanto la violación de principios constitucionales por la autoridad pública, como cruzar un semáforo en rojo, pagar una coima o eludir el pago de un impuesto.**

No es necesario recordar la recurrente justificación legal a los diversos golpes de estado con los que se

quebraba sin mayor reproche ético y sin firmes cuestionamientos jurídicos el orden institucional dispuesto por la Constitución, antes del ciclo democrático inaugurado en diciembre de 1983. Tampoco la práctica naturalizada de tener que mover influencias o pagar coimas para obtener favores de las autoridades (aún para tener éxito en la realización de actividades lícitas de otro modo irrealizables).

4.2. El avance de las normas de excepción.

Viene acentuándose en los últimos años, en el campo del derecho público, la frecuente sanción de normas de excepción: leyes de emergencia y decretos de necesidad y urgencia.

En la primera década de la recuperada democracia –en 1994– entre otras muchas reformas decididas en la Convención reunida en la Ciudad de Santa Fe, la Constitución Nacional incorporó dos nuevos institutos procurando dar marco jurídico a las normas que deben ser dictadas para responder a situaciones de excepción: la facultad del Congreso de delegar en el Poder Ejecutivo atribuciones propias en *"materias determinadas de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca"* (Art. 76 CN) y la atribución al Presidente de la facultad de dictar disposiciones de carácter legislativo *"cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes"* (Art. 99 inc. 3° CN).

Si se leen los textos respectivos, pareciera que los constituyentes decidieron colocar una valla a una actividad que ya venía desarrollándose pero, si se analiza todo lo que ocurriera en materia de emergencia desde entonces, es inocultable que lo que se pretendía reglar como una facultad de excepción, se transformó en un mal hábito. A título de ejemplo, la ley de emergencia sancionada en enero de 2002 (Ley 25.561), justificada en las graves circunstancias de esa época y que tenía vigencia hasta diciembre de 2003, ha sido prorrogada hasta la fecha, sin que nadie pueda advertir a que nuevas circunstancias de emergencia refiere. En virtud de las múltiples facultades delegadas al Poder Ejecutivo por esas normas de excepción, fueron sancionados innumerables decretos estableciendo disposiciones con fuerza de ley.

Sin perjuicio de ello, el Boletín Oficial da cuenta de la cotidiana sanción de decretos de necesidad y urgencia, dictados con fuerza de ley, sin que –por lo general– se haya justificado la existencia de *"circunstancias excepcionales* (que) *hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes"* como dispone la Constitución.

Al prorrogar el Congreso la legislación de emergencia por más de una década y consentir el dictado de los célebres DNU, no ha hecho más que abdicar sus atribuciones en beneficio del Poder Ejecutivo. Tampoco el Poder Judicial ha puesto límite a esas prácticas ya que no ha objetado las normas sancionadas a su amparo. Va de suyo que sin una cultura política que descarte la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo y que restituya al Congreso su función propia, es impensable

un funcionamiento institucional acorde al estándar de legalidad que reclama nuestro régimen constitucional. Un país normal es aquel en que las cuestiones de emergencia son ciertamente excepcionales y no la norma.

Se ha naturalizado, con la excusa de la emergencia, una grave irregularidad: otorgar al Poder Ejecutivo amplias facultades para sancionar normas, modificarlas y derogarlas alterando por completo el ordenamiento jurídico del país.

Adicionalmente –en contra de las buenas prácticas en materia de prevención del lavado de dinero– desde junio de 2013, y tras 7 prórrogas consecutivas, se mantiene vigente la ley 26.860 de *"Exteriorización voluntaria de la tenencia de moneda extranjera en el país y en el exterior"*. A una emergencia perpetua se ha sumado un blanqueo perpetuo.

4.3. La insoportable levedad de la moneda.

Que nuestro país carezca de una moneda propia capaz de ser una referencia de valor es un factor de inestabilidad contribuyente a la alteración de las reglas de juego en la mayoría de las actividades administrativas, civiles y comerciales.

Ha habido, en ese sentido, ciertos hitos históricos que pusieron de resalto la gravedad social –no solo económica– de carecer de una moneda apta para cumplir sus funciones de medio de cambio, unidad de valor e instrumento de ahorro.

El Rodrigazo en 1975, la hiperinflación en 1989/90 y el colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001, por citar antecedentes relativamente próximos, mostraron que el envilecimiento de la moneda nacional quebraba la equivalencia de las prestaciones recíprocas en los contratos de cumplimiento diferido, generando ganadores y perdedores por causas completamente ajenas a la voluntad y méritos de los contratantes. En resumen, la causa de un injusta transferencia de ingresos y/o del imposible cumplimiento de múltiples contratos. Por cierto causa que inhibe la realización de múltiples negocios que en un país estable (normal) son posibles.

La elevada inflación de los tres últimos gobiernos, o el exótico proyecto de un país dolarizado sin capacidad para emitir dólares (afortunadamente abortado en 2002), mostró hasta qué punto es inviable un desempeño económico normal sin tener una macroeconomía, medios institucionales y recursos administrativos adecuados para proteger el valor de la moneda (cfr. Art. 75 inc. 19 CN).

La ausencia de una moneda apta para ser una referencia de valor es una enorme perturbación no solo para los contratos celebrados por quienes de buena fe se enfrentan a sus consecuencias, sino para elaborar cualquier plan de negocios o ejecutar el presupuesto más sencillo. Además, es un incontenible estímulo a la especulación financiera, con todas las anomalías que de ello se deriva.

4.4. La difusión de la desconfianza.

Una sociedad en la que se difunde la marginalidad como una mancha de aceite, el narcotráfico se adue-

ña de los barrios más pobres, en la que no existe control de las fronteras nacionales y donde crece el delito organizado o la simple criminalidad, desarrolla en sus habitantes una desconfianza visceral hacia las fuerzas de seguridad y hacia la justicia. Pero, y esto es aún más grave, una cerril desconfianza hacia el otro. Cualquier desconocido es una amenaza.

La extensión de la desconfianza a lo largo de esta década, no ha convencido a las autoridades de la centralidad del problema. Claro síntoma de ello es la ineptitud de las fuerzas de seguridad y de la judicatura para prevenir, reprimir y sancionar delitos (sólo un síntoma ya que el abordaje de los problemas relacionados con la pobreza, las adicciones, el narcotráfico, el hacinamiento en las zonas marginales, las migraciones sin control y el subdesarrollo de vastas regiones del territorio nacional es seguramente el problema más profundo y postergado de nuestro país, y no solo un problema policial o judicial).

El avance de la inseguridad y la falta de respuesta estatal, no solo son causa de justificado temor; también de mayor apartamiento de las normas. Si las normas en sí, y su aplicación, no son asumidas como eficaces y justas, nada impide que crezca la idea de que cumplirlas es irrelevante. No hay ejemplaridad ni en las normas ni en el comportamiento de las autoridades y magistrados que induzca al cumplimiento voluntario de la ley.

Mayor negatividad a ese respecto suman las fuertes sospechas de corrupción –en muy pocos casos esclarecidas– de los últimos gobiernos.

4.5. La disfunción judicial.

El servicio de justicia, en una sociedad civilizada, es una institución básica de la vida en común. No se puede concebir el cumplimiento de la ley sin vocación de someterse voluntariamente a ella, la que no se verifica en buena parte de los habitantes por la anomia que viene extendiéndose entre nosotros. Pero si a eso se suma la falta de interés de las autoridades por dotar al servicio de justicia de magistrados idóneos y medios adecuados para cumplir sus funciones, ello no hace más que expandir, junto a la anomia, una creciente disfunción del sistema judicial.

La duración de los procesos, la escabrosidad de los procedimientos, la falta de proximidad de los jueces con las causas sometidas a su consideración, la carencia de magistrados suficientes y, en muchas ocasiones su deficiente formación o su carencia de vocación por el servicio de justicia, son factores que estimulan la generalizada sensación de que se puede actuar abiertamente al margen de la ley sin temor a sufrir sanción. La difusión del lobby sobre los magistrados en las causas críticas, debilita aún más la pálida imagen de independencia y de autoridad del Poder Judicial.

La falta de ejemplaridad de la autoridad pública en materia de cumplimiento de la ley y cierta tendencia ideológica proclive a restar importancia a la prevención, represión y sanción del delitos, acentúa esa degradada imagen de una justicia apática sea por desinterés, sea por impotencia. Problema este asociado a la ausencia de un sistema carcelario que respete la dignidad de procesados y condenados y de un patronato de liberados que sierva efectivamente a la resocialización de quienes ya han cumplido sus condenas y deben reincorporarse a la vida civil y laboral.

El serio problema que plantea la situación de la Justicia en nuestro país tiene dos grandes vertientes de similar importancia: la independencia frente al poder (político y económico), en las causas en que se dirimen cuestiones que implican a altos funcionarios o a grandes corporaciones, siempre bajo sospecha; y la desidia burocrática que suele predominar en el desarrollo de las causas en que se dirimen cuestiones que afectan al hombre común alejado de los conflictos del poder. Ambos aspectos demandan cambios profundos que hagan posible la mayor transparencia y objetividad, por una parte, y la inmediación y celeridad por otra.

5. La tendencia hacia la concentración del poder.

Las viejas luchas entre federales y unitarios han concluido. Lamentablemente ha triunfado, de momento, el no federalismo. El mandato constitucional instituido en 1994 de establecer un régimen de coparticipación federal de impuestos (Art. 75 incs. 2 y 3) que, conforme la cláusula transitoria Sexta, debía sancionarse *"antes de la finalización de 1996"*, jamás fue sancionado. Si bien este no es el único soporte del federalismo, es claro que un vacío normativo que abarca ya casi dos décadas ha facilitado la concentración de ingresos en la Nación y, por consecuencia, en el Poder Eje-

cutivo. De ese poder al diciplinamiento fiscal y político de gobernadores, intendentes y legisladores solo hay un paso. **Nada hay más contrario al desarrollo federal que negarles sus propios recursos y protagonismo a los estados provinciales; y el desarrollo, en nuestro país, o es federal o no es** (el incontenible crecimiento de barrios marginales en las periferias de las grandes ciudades y aún dentro de estas, que contrasta con la desertificación y pobreza de vastas extensiones provinciales, es una de las muestras de nuestro consolidado subdesarrollo).

Es en este terreno donde con mayor claridad se hace presente la necesidad de que una estrategia de desarrollo sea consecuencia de un pacto entre la Nación y las provincias y que goce de fuerte consenso social y político. Sin cierta autonomía y solvencia fiscal y política en las provincias no habrá pacto, solo sometimiento.

Los gobiernos de Menem y del matrimonio Kirchner han tenido varios aspectos en común más allá de las divergencias ideológicas predicadas. Uno de ellos es el objetivo indisimulado de perpetuarse en el ejercicio del poder. Menem impulsó, y logró, reformar la Constitución en un punto clave: la reelección sucesiva del cargo presidencial. A la finalización de su segundo mandato intentó infructuosamente obtener una interpretación judicial que le autorizara un tercer mandato consecutivo. La actual presidente propició una reforma constitucional dirigida a obtener una nueva reelección, la que se frustrara al ser derrotado el oficialismo en las elecciones intermedias del 2013.

La búsqueda del poder a perpetuidad es algo muy lejano a los límites al ejercicio del poder que fundaran el régimen republicano al que adhiriera nuestra Constitución.

Procurar una democracia delegativa, concentrar todo el poder y permanecer en el indefinidamente es un proyecto diametralmente opuesto al de nuestras instituciones políticas. Por cierto un obstáculo insalvable al desarrollo.

6. El avance de la corrupción, la informalidad y la marginalidad.

La fragilidad de los partidos, la desorganización y debilidad del Estado, la concentración del poder y la búsqueda de perpetuarse en él (que inhibe los sistemas de control e impide la transparencia), favorecen el desarrollo de prácticas corruptas.

Es oscura la administración del Estado y también lo es la de las campañas electorales. Las sospechas de corrupción sometidas a extensas y normalmente infructuosas investigaciones judiciales, enrarecen el clima político y desacreditan la actividad política y la función pública.

En paralelo, e**xiste un extenso campo de las actividades económicas que se desarrolla al margen de la ley (una expresión de ello es que aproximadamente un 34% de los trabajadores son informales) y condiciones de pobreza (posiblemente más de un 25% de la población es pobre y un 5% indigente) que han consolidado vastos sectores sociales que viven en condiciones de marginalidad.**

La tendencia social a no cumplir las reglas de la convivencia civilizada, la ejemplaridad negativa de las autoridades y consolidadas condiciones de informalidad y marginalidad son tres factores principales de degradación institucional que instalan condiciones de violencia social.

El florecimiento de las adicciones y el crecimiento de la inseguridad ciudadana, son dos de sus manifestaciones. Es impensable que existan soluciones policiales o judiciales efectivas si no se asume el efecto socialmente corrosivo de los señalados factores.

7. La tendencia hacia el aislamiento internacional.

La recuperación de la democracia creó cierto optimismo sobre la posibilidad de que nuestro país revirtiese la mala imagen externa de los años del proceso, asociados a la violación de los derechos humanos, el incumplimiento del laudo por el Beagle, la guerra por Malvinas, las criticas relaciones con Chile y Brasil, y la posición zigzagueante del gobierno militar en tiempos de un difícil equilibrio entre Este y Oeste en el marco de la guerra fría.

La torpeza en el manejo de las relaciones internacionales se supuso habría de superarse bajo los gobiernos de la democracia. Tal superación, empero, no estableció una tendencia firme y, en ocasiones, prevaleció una orientación errática.

Durante la gestión de Alfonsín hubo avances de suma importancia: los acuerdos del Mercosur permitieron distender los vínculos con Brasil, el acuerdo definitivo

por el Beagle mejoró los vínculos con Chile y una posición más abierta dio soporte a una mejor vinculación con el resto del mundo aun cuando no se encontró una forma razonable de negociación de la deuda externa heredada del proceso militar.

El gobierno de Menem adoptó un claro alineamiento con EEUU a partir de la caída del muro de Berlín, lo que favoreció el éxito inicial del plan de convertibilidad y, también, su crisis final en manos de de la Rúa merced al dogmatismo con que fueran sostenidas, en contra de lo que evidenciaba la realidad mundial y del propio país, las tesis con que esa plan fuese elaborado. A su favor Menen puede contabilizar el logro de haber puesto punto final a todos los diferendos limítrofes con Chile y haber dado continuidad a los acuerdos del Mercosur.

El kirchnerismo en estos casi doce años de gestión adoptó una política hostil hacia EEUU, de bajo interés por Europa y el Mercosur y privilegió las relaciones con Venezuela, Bolivia y Ecuador en el marco regional; en el general se aproximó a Irán y puso el acento en la vinculación con China y Rusia. Todo ello con un fuerte énfasis ideológico y escasos logros comerciales y en materia de inversiones externas.

El énfasis ideológico –de una ideología vagamente antiimperialista (que no advierte acciones dominantes ni en China ni en Rusia, que si repudia en EEUU y en Europa) propia de los 70– ha favorecido el aislamiento externo en una clara manifestación de desconocimiento de las relaciones de poder en un mundo en el que nuestro país no ocupa un lugar protagónico. No es creíble un país que cambia abruptamente de posición en los vínculos externos y que, invariablemente, exhibe para ello dogmas ideológicos (el neoliberalismo de Menem o el neo antiimperialismo del kirchnerismo) para colmo de males, en ambos casos invocando su pertenencia al justicialismo. Ideología que prevalece por sobre cuestiones de interés nacional (acceder al crédito externo a tasas *normales*, captar inversiones, ganar mercados, etc.)

No será sencillo para el país *"normalizar"* sus vínculos externos, máxime en el contexto del conflicto no resuelto con los holdouts, los litigios en la OMC por cuestionadas restricciones comerciales, la falta de credibilidad de sus estadísticas (tema INDEC) y la larga lista de litigios tramitados en el CIADI.

No ha sido un tiempo de firmeza en la defensa de los intereses y diplomacia en los vínculos, actitud propia de cualquier país normal. Y esta improvisada forma de acometer los negocios externos, tiene un costo elevado. Lleva tiempo construir vínculos de respeto recíproco en las relaciones entre los estados, único modo de encarar con éxito cualquier estrategia de relacionamiento comercial, tecnológico o financiero.

Lo digno de ser pensado

La ausencia de debate y el discurso de barricada ocupan la escena en el campo político: denuncias, insultos, acusaciones, descalificaciones…Nada que ilustre a la opinión pública. Pocos dirigentes creen que pensar y discutir lo digno de ser pensado es hoy una tarea que justifique ocupar su tiempo.

Las posiciones extremas en cualquier campo de la vida son producto de actitudes sectarias o de visiones simples, carentes de matices e incapaces de percibir la complejidad. Al amparo de esas posiciones se promovió la dialéctica amigo-enemigo de la que es imprescindible salir a la brevedad para crear un clima proclive a los necesarios consensos sobre los temas relacionados con la normalidad institucional, el desarrollo y la gobernabilidad. Y estos temas son intrínsecamente complejos; no admiten reduccionismos ni simplificaciones.

Promediando el año 2002, ya fuera de la función pública, algunos de los que participáramos de la gestión que elaborara el plan de emergencia económica de enero de 2002 y lo pusiera en funcionamiento, en medio de un clima verdaderamente caótico, reflexionábamos –café de por medio– sobre que la gran prioridad nacional era evitar que el país volviera a situarse a futuro en una crisis agónica como la de diciembre de 2001. Deseábamos la construcción y consolidación de *normalidad.*

Es posible que no volvamos a una crisis como esa, pero estamos nuevamente ante tiempos difíciles producto de un sistema político que ha funcionado mal.

La *normalidad institucional* no es un fin en sí mismo. Es el primer paso y principal herramienta de orden, tolerancia y libertad para crear el clima social y aplicar los recursos estatales y privados que hagan posible iniciar una senda de desarrollo humano sostenido.

Es preciso pensar y debatir la forma en que el futuro gobierno pueda progresar, a la brevedad, hacia una organización estatal en condiciones de elaborar y conducir una estrategia de desarrollo de mediano

plazo, asociando a ella a todas las organizaciones sociales y a los propios ciudadanos cuya comprensión y aporte de ideas y de trabajo es imprescindible.

Será también necesario discutir las herramientas para institucionalizar la existencia de los partidos políticos bajo reglas claramente democráticas que garanticen, a la vez, su financiamiento a cambio de un ejercicio responsable de sus funciones programáticas, de selección y capacitación de dirigentes, de formación de la opinión pública y de representación ciudadana. Terminar con la *"caja política"* será un avance notable.

Discutir estrategias de desarrollo sin establecer reglas claras en el relacionamiento fiscal entre la Nación y las Provincias, es claramente inconducente. Ello impone sin demora iniciar la discusión entre la Nación y las Provincias sobre la coparticipación federal, asignatura institucional pendiente desde 1996.

Habrá que discutir aceleradamente sobre la construcción de un organismo federal que tome a su cargo la reconstrucción del sistema estadístico nacional que fuera virtualmente destruido en 2007. Es imposible gobernar sin información confiable y es ilusorio el derecho ciudadano a la información pública sin información estadística confiable.

De igual modo deberán habilitarse los sistemas de control de los actos de la administración, que en todos estos años han tenido una particularmente débil intervención, favoreciendo la señalada oscuridad de la gestión pública.

Merece un lugar central la discusión sobre la progresividad y equidad del sistema impositivo, así como los aspectos relacionados con el futuro de la seguridad social, la forma de superar la gravosa carga del trabajo informal, sin afectar por ello a los pequeños y medianos dadores de empleo, y todo cuanto concierne a la mejora de la competitividad de la economía, el financiamiento de la inversión y la captación de inversiones y de mercados externos.

En orden a discutir métodos indirectos de distribución de la riqueza será menester aplicar subsidios explícitos

a ciertas tarifas de servicios públicos, procurando hacer foco en quienes efectivamente los necesiten, como –asimismo– discutir sobre la calidad y accesibilidad de la salud y la educación pública, el saneamiento ambiental, la accesibilidad de los servicios de agua potable y cloacas y el postergado acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos en todos estos años e, incluso, de buena parte de la clase media.

Insisto en que todos estos temas deben ser abordados con una mirada que procure encontrar soluciones en el corto plazo pero sin comprometer el futuro; más aún: procurando ampliar el futuro y no restringirlo.

El fortalecimiento del Estado

El fortalecimiento del Estado no refiere a su tamaño sino a su capacidad de actuación. La necesidad de fortalecerlo fue sostenida (legítimamente) por el oficialismo como consigna en contra de la tesis liberal del Estado mínimo y la desregulación de la economía. **Esa fortaleza no se ha adquirido –ni se adquirirá jamás– mediante la mera concentración de recursos fiscales, la captación militante de organismos públicos y el establecimiento de una maraña de controles de carácter policial. Requiere, en realidad, de una organización y conducción más moderna e inteligente, en condiciones de definir las prioridades del desarrollo en el corto y mediano plazo, elaborar estrategias y gestionarlas ganando el necesario consenso social y político.**

Desde esa perspectiva, gastando menos y con una gestión de más calidad, ese Estado es el que debe ejercer funciones de programación, promoción, regulación y fiscalización, garantizando la libertad de empresa y los derechos de los trabajadores, usuarios y consumidores. Además, debe tutelar el ambiente y garantizar la provisión de servicios esenciales de calidad (agua potable, cloacas, disposición de residuos, educación, salud, orden y seguridad) y crear condiciones de acceso a la vivienda propia.

Es también desde esa perspectiva que debe definirse el interés nacional en un mundo globalizado, plagado de graves inequidades, conflictivo y políticamente inestable, evitando enfoques que prioricen aspectos ideológicos antes que la superación de conflictos indeseables o el aprovechamiento de oportunidades.

> La normalidad institucional es el primer paso y principal herramienta de orden, tolerancia y libertad para crear el clima social y aplicar los recursos estatales y privados que hagan posible una senda de desarrollo humano sostenido.

Consideraciones finales

Algunas de las cuestiones expuestas parecen de difícil concreción en un país enfermo de cortoplacismo, no habituado a debates centrados en cómo abordar sus temas más acuciantes y trascendentes, y con una población para la cual la política es, por lo general, sinónimo de deshonestidad.

Para creer que algún cambio es posible es bueno tener presente que así como hay utopías francamente irrealizables (como suponer en los 90' que nuestro país podía pertenecer al primer mundo por el mero hecho de haber decidido sus autoridades atar el valor de la moneda vernácula al dólar de los EEUU y adherir acríticamente a los postulados del consenso de Washington) otras pueden serlo.

A fines de los 60' y comienzos de los 70' para quienes se iniciaron en la tumultuosa práctica política de esos años, el gran problema nacional era el golpismo y la difundida creencia de que era imposible para el país sostener un gobierno democrático. En ese entonces, derrotar al militarismo era la utopía y la discusión estaba centrada en la forma de lograr masa crítica social y política que lo hiciera posible. De allí que la gran mayoría de los jóvenes descreyera de las prácticas democráticas ya que siempre un golpe se llevaba por delante a cualquier gobierno civil. Tema asociado a la idea de que el *establishment* local y el poder político y económico de los EEUU respaldaban los golpes (lo que con frecuencia era cierto).

Los excesos del proceso militar inaugurado en el 76 y los excesos de otros gobiernos militares en América del Sur, generaron en la opinión pública de nuestro país una sensación de hartazgo tras la dolorosa derrota militar en Malvinas (y en la opinión pública internacional una visión contraria al militarismo latinoamericano). Eso hizo posible la utopía: cesó el golpismo. Fue necesario para ello que el relato del gobierno militar, centrado en la lucha contra el terrorismo mientras se perseguía todo pensamiento progresista, dejara de ser creíble y, a los ojos de los argentinos, emergiera en su verdadera dimensión la existencia de un país desbastado, asilado y desprestigiado.

Esa utopía realizada habla de utopías realizables, cierto es que en tiempos y modos probablemente distintos a los de nuestros deseos.

Es así que, para que los argentinos dejemos de estar atados al corto plazo, la improvisación y el debate insustancial, es necesario que la fuerza de los acontecimientos lleve a producir suficiente masa crítica para que se asuma la necesidad de pensar los temas nacionales más allá de la coyuntura. Si eso ocurre, **los gobiernos deberán pensar la normalización institucional y el desarrollo como las principales cuestiones políticas y convencerse que la vigencia de los valores del sistema democrático, republicano y federal no se construye con atajos. No hay atajos eficientes al costo de lesionar esos valores sin cuya vigencia seguiremos deambulando entre crisis y crisis.**

La corrupción, desvalor opuesto a la transparencia, no es perversa solo por la apropiación indebida de los recursos del pueblo; lo es principalmente por la opacidad y desconfianza que difunde hacia las prácticas políticas y la gestión estatal.

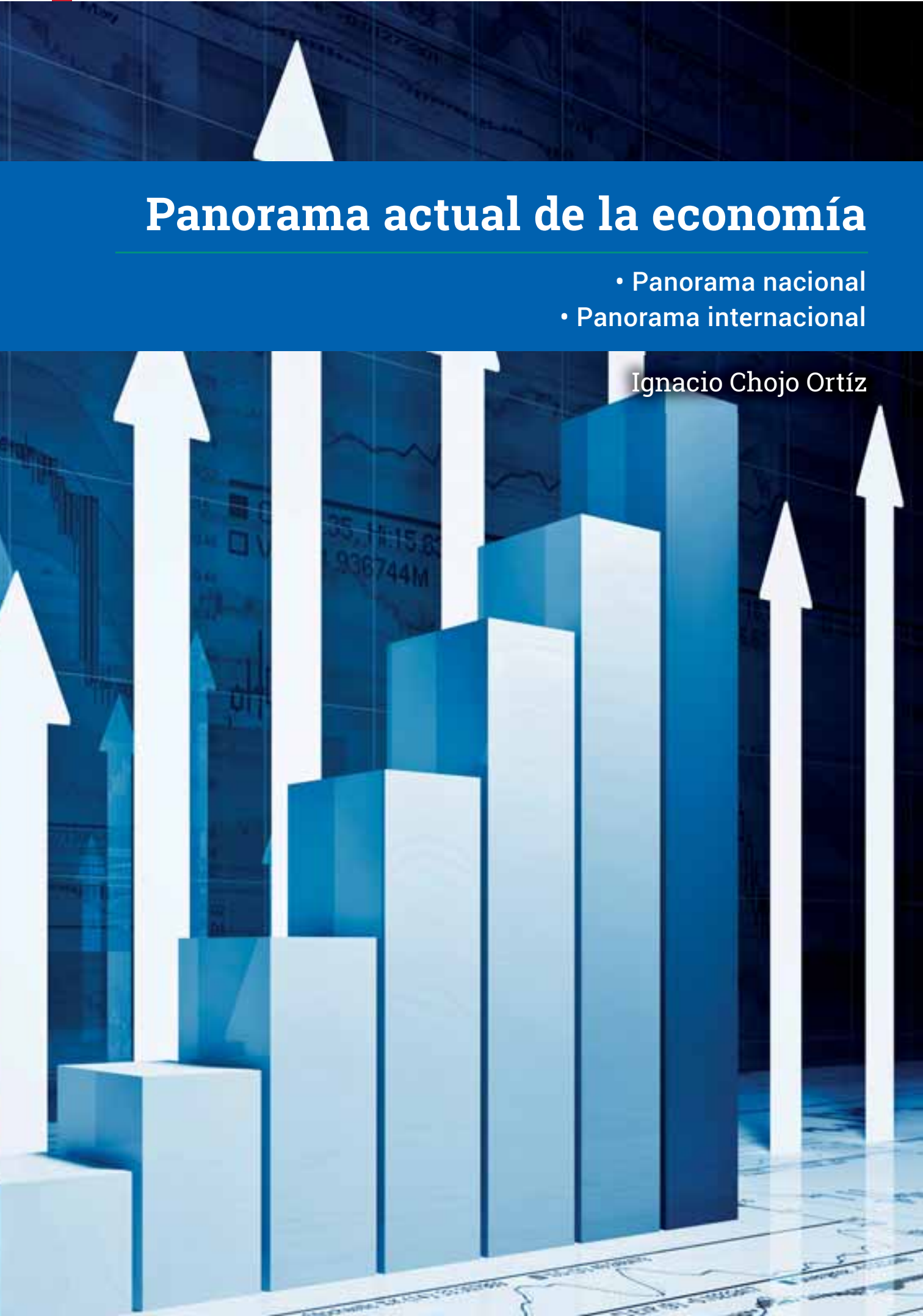
La opacidad y la desconfianza –producto del abuso del poder– diluyen valores básicos de la vida social: la ejemplaridad de la autoridad, el trabajo, la educación, la dignidad, la justicia, el respeto por el otro, el cumplimiento de las obligaciones contraídas, la igualdad, el progreso, la paz.

Sin esos valores no es posible exigir desde la autoridad legítima una disciplina común para alcanzar logros comunes; la sociedad se diluye en el sálvese quien pueda de su propia decadencia.

Panorama actual de la economía

- Panorama nacional
- Panorama internacional

Ignacio Chojo Ortíz



PANORAMA NACIONAL

La situación a inicios del 2015

Los antecedentes

La economía argentina experimentó un proceso de deterioro importante en los últimos años, que se manifestó muy visiblemente desde el año 2012. En el Cuadro N°1 puede observarse tal comportamiento en varios planos claves de la economía, tales como el nivel de actividad, las reservas internacionales de divisas, la disminución del *superávit* de comercio exterior, el *déficit* en la cuenta corriente del balance de pagos, el incremento del desequilibrio fiscal y la aceleración inflacionaria, entre otros aspectos relevantes.

De todos modos, **el principal limitante del desenvolvimiento económico en el corto plazo es la insuficiencia de divisas** necesarias para permitir un flujo adecuado de importaciones, que viabilice –a través de los insumos– la actividad productiva interna, en particular en el sector industrial.

En tal sentido, las restricciones que sufre la economía argentina para acceder al financiamiento internacional desde hace varios años, experimentaron un retroceso adicional por los conflictos con los *holdouts* y el Juez Griesa por las negociaciones por la deuda externa no reestructurada.

CUADRO 1: PRINCIPALES VARIABLES ECONÓMICAS
(datos anuales)

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014*
PBI (% anual)	9.1	8.6	0.9	2.9	0.5
Consumo privado (% anual)	8.1	10.2	4.3	4.3	-0.5
Inversión (% anual)	21.2	18.2	-5.2	3.0	-5.6
Prod. Industrial (% anual)	9.7	6.5	-1.2	-0.2	-2.5
Construcción (% anual)	11.0	8.7	-3.2	4.6	-0.4
Tipo de Cambio ($ x US$)	4.0	4.3	4.9	6.3	8.6
Reservas Internacionales (MM de US$)	52.1	46.4	43.3	30.6	31.4
Exportaciones (MM de US$)	68.2	84.1	80.9	81.7	71.9
Importaciones (MM de US$)	56.8	74.3	68.5	73.7	65.2
Tasa de Interés (%) (1) (2)	9.5	14.6	13.4	20.0	20.0
Desocupación (%) (1)	7.3	6.7	6.9	6.4	6.9
Recaudación Impositiva (MM de $)	409.9	540.1	678.8	858.8	1169.7
Superávit Fiscal Primario (MM de $)	25.1	4.9	-4.4	-25.4	-39.0
Índice de Salarios (% anual)	26.3	29.5	24.5	25.9	33.7
Cta. Cte. Balance de Pagos (MM de US$)	-0.8	-2.3	0.0	-4.7	-5.1
Inflación (IPC-Congreso)			25.3	28.3	38.5

Notas: * Datos provisorios. (1) A fin de año. (2) Plazo fijo a 30 días.
Fuente: BCRA, Indec e instituciones privadas.

Sin embargo, el gobierno decidió realizar un canje de deuda y la colocación de nuevos títulos a fines del 2014, con el propósito de aliviar los compromisos en divisas del 2015, fortalecer la posición negociadora frente a los *holdouts* y, en términos más generales, reducir el costo del financiamiento externo.

De todas maneras, tanto el pago anticipado del Boden 2015, como su canje por Bonar 2024 y una ampliación de la oferta de este último título por USD 3.000 millones, solo tuvieron una aceptación mínima en el mercado. En consecuencia, el gobierno no logró, por un lado, reducir el compromiso de abonar el pago final del Boden 2015 por un monto superior a los USD 6.000 millones (el mayor vencimiento en dólares del año 2015, que se materializará en setiembre próximo) y, por el otro, obtener divisas adicionales.

En definitiva, el cierre del 2014 deparó un contexto de declinación de la actividad productiva según las estimaciones privadas –aunque para el INDEC, contrariamente, el producto interno bruto (PIB) habría aumentado el 0,5%-, que perjudicó más intensamente a los sectores productores de bienes y en particular a la industria manufacturera. También se aceleró el proceso inflacionario, llegando a niveles cercanos al 40%, disminuyó el superávit del comercio exterior y creció fuertemente el déficit fiscal.

El replanteo general del Gobierno

Restricción externa

Llegado a este punto, y considerando los requerimientos que exige el proceso electoral, el Gobierno estableció que el objetivo principal del corriente año consiste en mejorar –aunque sea moderadamente– la situación en términos de actividad y salarios, aun cuando para ello deban profundizarse los desequilibrios que afectan la paridad cambiaria, las cuentas fiscales y las variables monetarias.

La mecánica instrumentada se basa en acentuar el atraso del tipo de cambio –también el de las tarifas públicas– para desacelerar el ritmo inflacionario y, de ese modo, permitir alguna recomposición del salario real que impulse el consumo como instrumento de reactivación productiva. El propósito, en todo caso, es el **de pasar de una situación cuasi recesiva como la registrada en el 2014, a un moderado crecimiento del nivel de actividad en el 2015.**

La trayectoria pretendida no está exenta de riesgos, por cuanto un incremento del consumo basado en mejoras salariales nominales puede estimular presiones inflacionarias –tanto por el lado de la demanda como de los costos laborales– que, en definitiva, inhiban las posibilidades de una mejora en el poder adquisitivo de los ingresos derivados del trabajo y de diversos planes de asistencia social. Esa es la razón principal por la cual el Gobierno ha tratado de imponer topes en los acuerdos de las paritarias, que limitan las posibilidades de desbordes de precios.

Pero la principal restricción para viabilizar un proceso de expansión productiva proviene del sector externo, tal como ha sido una constante en los últimos años. Frente a ello el Gobierno recurrió, inicialmente, a mecanismos no convencionales para obtener divisas, como, por ejemplo, el swap de monedas con China –que le ha reportado en los primeros meses del año unos USD 2.800 millones– la restricción al giro de utilidades y dividendos al exterior, la limitación a la entrega de divisas a los importadores (lo que obliga a financiarse parcialmente con sus proveedores externos) y hasta las trabas puestas por el juez Griesa para pagar parte de la deuda reestructurada.

Con posterioridad y ya en el segundo trimestre del año la Argentina pudo retornar a la colocación de deuda en el mercado financiero internacional, a través del Bonar 2024 por USD 1.415 millones y una tasa de interés del 8,95%. También YPF obtuvo USD 1.500 millones y algunas jurisdicciones provinciales (como CABA y Pcia. de Bs.As.) concretaron la colocación de nueva deuda en el mercado mundial. En el segundo trimestre, además, también cabe computar que es el período de mayor ingreso de divisas comerciales, dado que se concentra el grueso de las exportaciones agrícolas.

En definitiva, se ha logrado recomponer, en parte, el stock de reservas internacionales, con lo cual el Gobierno ha logrado avanzar hacia dos objetivos importantes. En primer lugar y tal como fue señalado más arriba, flexibilizar la política de importaciones para contribuir a una cierta reactivación productiva basada en el consumo. En segundo lugar, abastecer con más normalidad la demanda de divisas, tanto por razones de ahorro como de turismo en el exterior. Con ello se logra disminuir la presión sobre el mercado marginal y mantener controlada la brecha cambiaria.

Política monetaria y cambiaria

Coincidentemente con los mecanismos destinados a quitar presión sobre la demanda de divisas en el mercado marginal de cambios, se emitieron señales en el sentido que **la política de atraso cambiario instalada desde el último trimestre del año pasado continuará en los próximos meses.** En consecuencia, se observa una reducción significativa de las expectativas de devaluación en el corto plazo.

También la política monetaria se orienta en el sentido de incrementar las tasas de interés, impulsando una cierta preferencia por las colocaciones en pesos. Es que la tasa de interés, aún cuando puede no ser positiva en términos reales frente a la tasa de inflación, sí lo es (y por un amplio margen) con respecto a la devaluación esperada.

El atraso del tipo de cambio contribuye, por un lado, a moderar el proceso inflacionario y permitir una cierta recomposición del poder adquisitivo de los salarios. Por el otro, sin embargo, acentúa la pérdida de competitividad de muchas producciones transables, que encuentran crecientes dificultades en los mercados internacionales. Esta circunstancia afecta, principalmente, a varias producciones regionales –vitivinicultura, frutas frescas, lácteos, azúcar, jugos, etc.– que encuentran serias dificultades para la exportación y, en consecuencia, afectan las condiciones de vida en sus lugares de asentamiento.

También repercuten en el ingreso de divisas por exportaciones la baja en el precio internacional de los *commodities* agrícolas y la menor demanda brasileña de productos industriales como expresión de su proceso recesivo. En consecuencia, se registra una caída importante en el superávit del comercio exterior –del orden del 57%– en el primer cuatrimestre del año. Este dato es de suma importancia si se tiene en cuenta que el excedente del intercambio comercial ha sido, normalmente, la principal fuente de ingreso de divisas para el país.

La situación fiscal, por su parte, también está experimentando un deterioro profundo en lo que va del 2015. Ello no debe sorprender si se considera que la expansión del gasto público supera ampliamente a los ingresos, como parte de una política destinada a incrementar los subsidios de los servicios públicos, aumentar las erogaciones en asistencia social y, más puntualmente, expandir las transferencias discrecionales a provincias.

De ese modo, en el primer trimestre del año el gasto primario –antes del pago de intereses de la deuda pública– creció 40%, mientras que los ingresos totales aumentaron 26% (30% los tributarios). En consecuencia, el déficit fiscal financiero –después del pago de intereses– más que se triplicó en el primer trimestre del año.

Además, y dado que el Banco Central empieza a encontrar límites para transferir fondos al Tesoro, por un lado, y pretende controlar la emisión monetaria para moderar las presiones sobre el tipo de cambio, por el otro, el gobierno ha comenzado a financiar crecientemente el desequilibrio fiscal con emisión de deuda pública.

En tal sentido, se están colocando títulos en pesos (Bonac) que ajustan por las tasas de las Lebacs y cuyos vencimientos se producirán en el 2016. La emisión de estos títulos más el Bonar 2024 en dólares revierte la política de desendeudamiento que el gobierno impulsó con anterioridad.

Los resultados cuantitativos

Analizar la situación económica argentina en términos cuantitativos exige señalar **las significativas alteraciones que se han registrado en la información estadística elaborada por el INDEC** desde el año 2007 en adelante. Inicialmente la manipulación afectó a los índices de precios, pero luego también a otros indicadores –como el producto interno bruto en moneda constante, la pobreza y la indigencia– cuyos resultados dependen de los índices de precios utilizados para deflacionar las series a precios corrientes. Los interrogantes respecto a la confiabilidad de los datos oficiales –tema del que ha sido receptor el Fondo Monetario Internacional– ha impulsado el surgimiento de información elaborada por el sector privado. En la medida que lo consideremos pertinente, en lo que sigue señalaremos ambos datos (oficial y privado).

1. Nivel de actividad

Está claro, como se expresó más arriba, que el objetivo del Gobierno consiste en estimular alguna reactivación productiva basada en el consumo. Las otras variables de la demanda agregada –inversión y exportaciones– de ninguna manera están en condiciones de contribuir a dicha reactivación.

Los datos oficiales, expresados a través del Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) señalan un incremento del 2,0% interanual hasta el mes de marzo pasado. Una medición privada alternativa (el Indicador General de Actividad del estudio Ferreres) expone, por el contrario, una disminución del 0,7% en el primer cuatrimestre del año en curso (ver cuadro N° 2), pero en la comparación interanual de abril se observa un ligero incremento del 0,2%.

CUADRO 2: INDICADORES ECONÓMICOS

CONCEPTO	PERÍODO	VARIACIÓN % (1)
Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE)	Marzo 2015	2.0
Indicador General de Actividad - Ferreres	Abril 2015	0.2
Estimador Mensual Industrial (EMI)	Enero - Abril 2015	-1.8
Actividad de la Construcción	Enero - Abril 2015	6.7
Recaudación Tributaria	Enero - Mayo 2015	29.5
Precios al Consumidor (2)	Mayo 2015	28.8
Tipo de cambio oficial	Mayo 2015	11.3
Exportaciones	Enero - Abril 2015	-17.0
Importaciones	Enero - Abril 2015	-15.0
Indice de Salarios	Abril 2015	28.2

(1) Con respecto a igual período del año anterior.
(2) IPC-Congreso.
Fuente: Indec, Secretaría de Hacienda e instituciones privadas.

En la industria, por su parte, el escenario es más negativo dado que se estima una caída del 1,4% en el cuatrimestre (-1,8% para el INDEC). Si bien hay varias ramas manufactureras en repliegue, continúa siendo decisivo el tema automotriz con una disminución productiva de casi el 20% en el cuatrimestre, frente a números que ya eran negativos en el 2014. Por el contrario, se observan crecimientos en la actividad de la construcción y en el sector agropecuario por la mejor cosecha de soja.

2. Comercio exterior

Dados los **problemas de competitividad** que se vienen acumulando desde hace varios trimestres como consecuencia del atraso cambiario y **la caída de los precios internacionales** que afecta a varios bienes de exportación, sumados a la **menor demanda brasileña** por sus problemas recesivos, **el flujo de las ventas al exterior expone un considerable descenso** del orden del 17% en el primer cuatrimestre del año en curso. Obviamente, también el menor nivel de actividad local –especialmente en la industria– reduce el ritmo de las importaciones totales un 15% en el cuatrimestre. En definitiva, el saldo positivo del intercambio comercial en el cuatrimestre –de sólo USD 420 millones– resulta 57% inferior al de igual lapso del 2014 (ver cuadro N° 3).

Además de las razones ya señaladas –competitividad, precios internacionales, Brasil–, los flujos de comercio exterior también se debilitan por la significativa contracción del rubro energía y combustibles, tanto en las cantidades transadas como por las cotizaciones respectivas. En el primer cuatrimestre del año los montos de exportación e importación caen más del 50%.

3. Proceso inflacionario y salario real

Después del impacto inflacionario que provocó la significativa devaluación cambiaria de principios del 2014, que llevó la tasa anual de aumento de los precios al consumidor a niveles del orden del 40%, se observó una desaceleración del ritmo inflacionario en los últimos meses del año pasado. No obstante, según los cálculos privados (IPC-Congreso) la suba acumulada de los precios al consumidor en el 2014 se situó en 38,5% (23,9% para el INDEC).

CUADRO 3: INTERCAMBIO COMERCIAL *(millones de U$S)*

PERÍODO	2014			2015		
	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	SALDO	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	SALDO
Enero	5.231	5.223	8	4.294	4.221	73
Febrero	5.393	5.309	84	4.064	4.011	53
Marzo	5.253	5.189	64	5.037	4.994	43
Abril	6.477	5.658	818	5.231	4.979	252
Mayo	7.178	589	1.288			
Junio	7.288	6.224	1.064			
Julio	6.723	5.908	815			
Agosto	6.599	5.641	958			
Septiembre	6.016	55	517			
Octubre	5.967	5.524	443			
Noviembre	5.279	4.766	513			
Diciembre	4.573	4.491	82			
Total	**71.977**	**65.324**	**6.653**			

Fuente: Indec.

De la mano de un importante retraso del tipo de cambio desde el último trimestre del año pasado –la depreciación del tipo de cambio oficial es del orden del 11% anual en la actualidad– **la tasa de inflación** continúa desacelerándose, de modo que **hacia mediados del 2015 avanza a una velocidad de aproximadamente 25% anual.**

Este porcentaje, de todos modos, sigue siendo muy elevado –uno de los más altos del mundo–, pero en la medida que las autoridades puedan mantenerlo en esos niveles o unos puntos más abajo pasa a ser un hito de referencia en la discusión salarial. De allí que varios sindicatos importantes –en general los más alineados con el gobierno– han cerrado paritarias con incrementos levemente superiores al 25%, mientras que otros más confrontativos plantean aumentos superiores al 30% alegando que los salarios reales perdieron poder adquisitivo en el último año.

En última instancia, el propósito de las autoridades es que el salario real tenga un moderado incremento para ayudar a la reactivación aumentando el consumo, pero sin desbordar niveles que puedan alentar presiones inflacionarias excesivas.

Perspectivas segundo semestre 2015

Recorriendo los últimos meses de su gestión, el gobierno procura, en primer lugar, evitar cualquier manifestación de desajuste o crisis que pueda afectar las condiciones de vida de una buena parte de la sociedad, en particular de aquellos sectores que considera más afines y que, en consecuencia, constituyen la conformación de su base electoral.

Por lo tanto, **los ejes principales de sus objetivos económicos de corto plazo pasan por impedir un deterioro manifiesto en las condiciones del mercado laboral –ocupación y salarios– y en la situación de los sectores sociales más vulnerables** cuyos ingresos dependen, esencialmente, de la ayuda social proveniente del Gobierno.

En tal entendimiento, los instrumentos centrales consisten en lograr alguna reactivación productiva, aunque sea moderada, mantener bajo control el proceso inflacionario de manera que permita sostener razonablemente el poder adquisitivo de la población que percibe ingresos fijos y, por último, desplegar una política fiscal muy laxa desde el punto de vista de las erogaciones con el propósito de ampliar el gasto social, mantener las tarifas públicas elevando los subsidios e incrementar la obra pública con fines de reactivación y empleo.

Por todo lo que se expresó al considerar el replanteo general del Gobierno es factible proyectar que **en los próximos meses se concrete una leve reactivación productiva de la mano de un aumento del consumo**, en especial de bienes no durables. Pero también corresponde señalar que, al mismo tiempo, **se profundizan los desequilibrios macroeconómicos más significativos** –cambiario, fiscal, tarifario, monetario– configurando un escenario que exigirá profundos reordenamientos a partir del cambio de gobierno.

Es más, la situación muestra fragilidades de tal magnitud que también un cambio de expectativas podría alterar el comportamiento de algunas variables claves aún antes del cambio de gobierno. El tema más relevante se basa en el atraso del tipo de cambio, junto con la percepción de los operadores económicos con relación a la inexorabilidad de la futura corrección cambiaria y, por lo tanto, la posibilidad de un anticipo en la demanda de divisas. En tal caso, el riesgo es inflacionario primero y recesivo después, tal como se ha observado en otras experiencias de nuestra historia económica.

En última instancia, **el intento de maximizar los resultados favorables de corto plazo**, a costa de una profundización de los desequilibrios macroeconómicos y de precios relativos, **condicionará fuertemente el diseño de la política económica en el próximo año** y, muy probablemente, limite las esperadas perspectivas de reactivación productiva en el 2016.

La Argentina Estructural

Propuestas de políticas públicas para el mediano y largo plazo

EDICON, Fondo Editorial Consejo, ha venido publicando una serie de breviarios sobre distintos autores y temas, que busca respetar la pluralidad de ideas al invitar a sumarse al proyecto a todo el abanico que compone el pensamiento nacional.

11 volúmenes
~~$ 1276~~
AHORA
$766*

Breviarios ya publicados

- Desarrollo Industrial
  (Diego Coatz, Fernando Grasso, Bernardo Kosacoff)
- Defensa Nacional *(Horacio Jaunarena)*
- Política Internacional *(Jorge Castro)*
- Sistema Tributario *(Humberto Bertazza y Juan C. Peña)*
- Desarrollo Social *(Eduardo Amadeo)*
- Educación *(Alieto Aldo Guadagni)*
- Federalismo y Desarrollo Nacional *(Rogelio Frigerio)*
- Inserción económica internacional *(Marcelo Elizondo)*
- Energía *(Jorge Lapeña)*
- Adicciones. Consumo de drogas legales e ilegales
  (Roberto Canay y M. Verónica Brasesco)
- Actualidad del Mercado de Capitales
  (Narciso Muñoz y Hugo Medina)

consejo
Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
70 años trabajando para usted

EDICON
FONDO EDITORIAL CONSEJO

* Promoción vigente hasta el 30/09/2015

PANORAMA INTERNACIONAL *

Decrecen las tendencias

Las perspectivas mundiales

El informe Panorama Económico Global (WEO, por sus siglas en inglés) que en el mes de abril el Fondo Monetario Internacional actualiza para las reuniones de primavera del FMI y el Banco Mundial, prevé datos no muy alentadores en general, con crecimiento moderado para el conjunto de las economías del mundo.

Las perspectivas de crecimiento varían entre países y regiones. Se espera que la economía mundial avance un 3,5% este año y acelere levemente su crecimiento en 2016 cuando crezca un 3,8%.

El Fondo puntualiza que mientras tiende a fortalecerse el crecimiento en los países con economías avanzadas, por el contrario se esperan tasas menores que en años anteriores para los emergentes. Las naciones desarrolladas, en promedio, tendrían un avance del 2,4%, contra el 1,8% del año pasado.

La caída de los precios internacionales del petróleo se constituye en un elemento fundamental para explicar tanto el repunte del crecimiento en las economías avanzadas, al reducirse los costos de importación, como la desaceleración del crecimiento de las economías en desarrollo, especialmente por el impacto en los países exportadores de crudo, como Rusia, México, Brasil y Venezuela, que enfrentan salidas de capitales y fuga de divisas, algo que sufrió especialmente fuerte el rublo ruso.

Durante el segundo semestre del 2014 el precio del petróleo cayó un 49% hasta ubicarse en niveles mínimos desde el año 2009. Las proyecciones indican que esta situación llegó para quedarse al menos por dos años más. El factor principal detrás de la caída del precio es estructural: el fuerte incremento de la oferta de los países fuera de la OPEP, en especial Estados Unidos en el campo no convencional. A esto se suma una desaceleración de la demanda por un menor crecimiento económico. También inciden dos factores coyunturales: la reversión de la política monetaria expansiva de la FED y el alivio de las tensiones políticas en Libia, Irak y Ucrania.

Agradecemos la colaboración del Lic. Martín Chojo

En el informe del FMI se destacan especialmente las perspectivas de crecimiento para los Estados Unidos, que tendría tasas superiores al 3% tanto para este año como para el próximo. En este caso, además de la caída en los precios del petróleo, jugarían a favor una política de ajuste fiscal más moderado y los estímulos monetarios, a pesar de la gradual suba que se espera en la tasa de interés y del impacto negativo sobre las exportaciones como consecuencia del fortalecimiento del dólar a nivel global.

Mientras tanto, la economía de Europa está mostrando signos de recuperación tras el débil segundo semestre del año pasado. En este caso también juega a favor la caída en las cotizaciones del petróleo, las bajas tasas de interés y el debilitamiento del euro.

En cambio, las proyecciones para las economías emergentes han empeorado ligeramente. Se estima un crecimiento del 4,3% para este año, por debajo del 4,6% de 2014. Las razones son múltiples pero, como afirmamos, entre ellas se encuentra nuevamente la baja del precio del crudo. El caso chino preocupa particularmente por su papel preponderante en la demanda de materias primas exportadas por estos países. Las tasas de crecimiento para la potencia asiática se vienen reduciendo sistemáticamente, y pasaron de un aumento del producto del 7,8% en 2013 a una tasa del 6,8% para el año en curso y todavía menor para el próximo –del orden del 6,3%–.

PREVISIONES ECONÓMICAS DEL FMI

	2013	2014	2015*	2016*
Crecimiento mundial	3.4	3.4	3.5	3.8
Estados Unidos	2.2	2.4	3.1	3.1
Eurozona	-0.5	0.9	1.5	1.6
Japón	1.6	-0.1	1.0	1.2
Mercados emergentes	5.0	4.6	4.3	4.7
China	7.8	7.4	6.8	6.3
Latinoamérica y Caribe	2.9	1.3	0.9	2.0
Brasil	2.7	0.1	-1.0	1.0

Fuente: *World Economic Outlook*, FMI, Abril 2015

Estados Unidos: características del nuevo ciclo

2014 marcó el fin de la política monetaria ultra expansiva de la FED, que llevó la base monetaria desde USD 872 mil millones a USD 4 billones en 6 años. En enero comenzaron a reducirse las compras y octubre marcó el fin del QE3.

Las expectativas apuntan a un comienzo del ciclo alcista a mediados de este año, pero en el contexto actual podría dilatarse, dado que la tendencia a la desaceleración de la inflación se profundizará con la caída del precio del petróleo.

En este sentido, la FED indicó que el inicio del ciclo de suba de la tasa de interés de referencia tendrá lugar una vez que se confirme la evolución favorable del mercado de trabajo, y solamente cuando se tenga confianza en la convergencia gradual y desde abajo de la meta del 2% interanual de inflación. Desde el plano de la economía real, la FED hizo hincapié en la aparición de algunos factores transitorios detrás de la desaceleración del nivel de actividad económica durante el primer trimestre del año, como la corrección de los precios de la energía y el fortalecimiento del dólar sobre los bienes de importación, pero señaló que la evolución de la inflación continuará por debajo de la meta del 2% en el mediano plazo en consistencia con la transición al equilibrio de pleno empleo.

Los márgenes de maniobra que dejen los niveles de inflación definirá la capacidad de la FED para manejar un escenario de tasas más bajas respecto del período pre crisis. En particular, el riesgo de este escenario estaría asociado a un estancamiento de la tasa de participación de la oferta de trabajo y de la productividad laboral. En este caso, lograr más rápidamente una economía de equilibrio con pleno empleo podría anticipar la suba de salarios y el ciclo alcista de tasas. Sin embargo, la FED es consciente que podrían encenderse luces de alarma a partir de la aceleración de los costos laborales y la recuperación del precio del petróleo desde los mínimos alcanzados.

Efectivamente, más allá del momento elegido para iniciar el ciclo de suba de tasas, la FED intentará transitar un sendero de suba de tasas muy gradual consistente con un nuevo equilibrio más bajo que el ciclo anterior.

En conclusión, las estimaciones para Estados Unidos indican que las tasas de desempleo continúen disminuyendo, alcanzando en 2015 el 5,4%, y que se reduzca fuertemente la inflación, pasando del 1,6% en 2014 al 0,1% en 2015 debido a la finalización de los programas de emisión monetaria. Las exportaciones crecieron en 2014 un 3,2% y se espera un incremento del 2,5% en 2015 debido a la apreciación del dólar. Además, el abaratamiento del precio internacional del petróleo (Estados Unidos es importador neto) fortalecerá la economía norteamericana.

Europa: potenciales ganadores del escenario

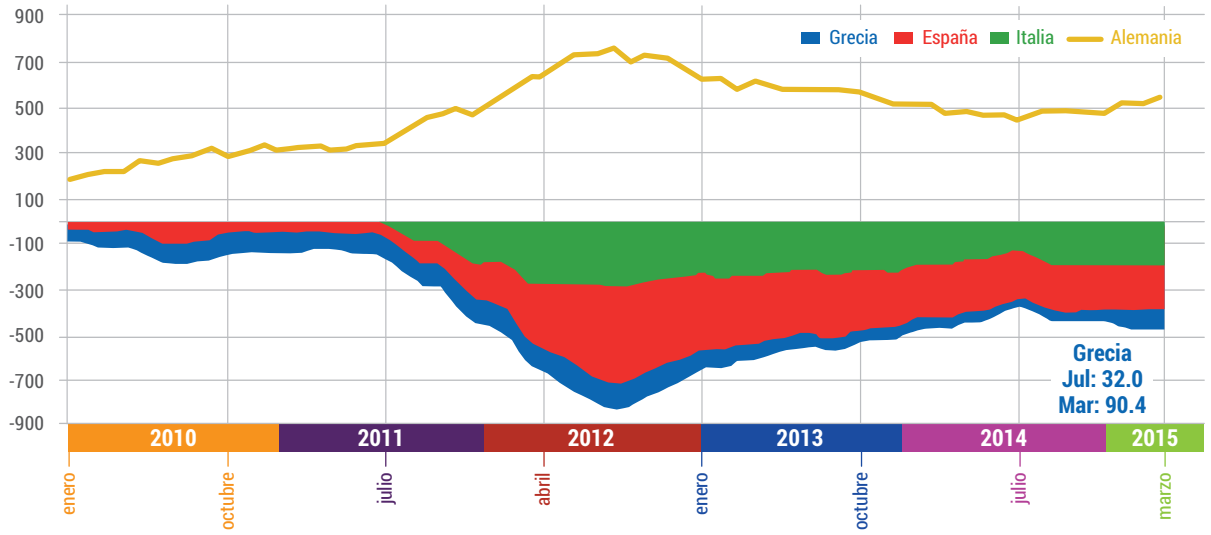
Existen varios canales de transmisión positivos que prevén un mejor escenario para los países europeos. Primero, la intervención monetaria de los bancos centrales vía la compra de bonos para revertir el riesgo de deflación ha derrumbado las tasas de interés de largo plazo (0,59% en Alemania y 1,7% en España), mejorando el costo financiero de empresas y particulares. A su vez, las expectativas de intervención monetaria del Banco Central Europeo y la menor exposición de los bancos europeos en la deuda griega limitaron el contagio financiero hacia el resto de las economías de la periferia europea (España, Italia, Irlanda y Portugal) frente al riesgo de *default* y salida del Euro de Grecia.

Segundo, frente al régimen de tipo de cambio flexible y a consecuencia de la expansión monetaria agresiva, las monedas de la Zona Euro se han devaluado contra el dólar frente a la divergencia del ciclo monetario con la FED, en un contexto de presiones deflacionarias. Por último, la corrección del precio del petróleo mejora el equilibrio de las cuentas externas y el ingreso disponible de los consumidores en economías importadoras netas de petróleo, como es el caso de Europa.

Para que terminen por disolverse completamente las incertidumbres respecto a la incipiente recuperación de las economías de la Eurozona es importante que las negociaciones entre Grecia y sus acreedores europeos lleguen a buen puerto y eviten un nuevo *default*.

Si bien no se advierte una voluntad de romper estas negociaciones, tampoco se advierten avances

GRÁFICO 1. EUROSISTEMA: DESEQUILIBRIOS TARGET2
(MM Euros)



Fuente: Estudios Bein & Asociados en base a Banco Central de Alemania, Banco Central de España, Banco Central de Italia y Banco Central de Grecia.

concretos que coloquen a Grecia en una posición alejada del incumplimiento del servicio de su deuda. El principal escollo sigue siendo que las reformas mínimas exigidas por los acreedores entran en abierta contraposición con las promesas electorales y la plataforma política con que el gobierno de Syriza llegó al poder en enero de 2015.

China: medidas frente a la desaceleración

Los datos de crecimiento del PIB del primer trimestre 2015 confirmaron la desaceleración de la economía china que anticipaban los datos de actividad de enero y febrero. El crecimiento interanual del 7% y el crecimiento trimestral de 5,3% anual desestacionalizado son los registros más bajos desde el segundo trimestre de 2009, luego de la gran crisis financiera internacional.

Por otro lado, los datos de producción industrial, las ventas minoristas y la inversión en activos fijos resultaron en marzo inferiores a los pronósticos de los especialistas, y ponen en duda la pronta recuperación del crecimiento en el corto plazo. En ese mismo sentido, los datos de comercio exterior registraron en marzo una abrupta contracción. La balanza comercial contabilizó un superávit de tan sólo USD 3.100 millones (frente a los USD 60.000 millones del primer bimestre).

Asimismo el proceso de desaceleración, que amenaza con extenderse en el tiempo y profundizarse, es también producto de los esfuerzos de las autoridades para reestructurar la economía otorgándole mayor preponderancia al consumo interno y reduciendo la dependencia de los motores tradicionales del crecimiento chino hasta el momento: los sectores industriales ligados a la inversión y las exportaciones. Sin embargo, la dinámica de los sectores ligados al consumo, en particular los servicios, aún no logra compensar la caída del sector industrial, lo que repercute en el conjunto de la economía.

Los vaivenes de la economía mundial no logran consolidar un crecimiento sostenido y ejercen una influencia negativa sobre la demanda de las exportaciones chinas. Además, la depreciación del yuan frente al dólar ha sido muy inferior a las monedas del resto del mundo (1,5% de la moneda china desde fines de 2014 contra una apreciación en torno al 15% del dólar frente a las principales monedas del mundo). Otro hecho interesante es la salida de capitales que experimenta la economía china. Al contrario de lo que ocurriera en la última década, las reservas internacionales del Banco Central (Banco Popular de China – PBOC) experimentaron una caída de USD 41.000 millones en el primer trimestre de 2015, y de acuerdo a estadísticas del PBOC la salida de capitales ascendió en marzo a USD 279.000 millones. Esto genera sorpresivamente ciertas restricciones de liquidez en el mercado financiero de China.

Frente al riesgo de que el crecimiento económico caiga significativamente por debajo de la meta oficial en torno al 7%, las autoridades han comenzado a intervenir activamente con medidas de estímulo fiscal, monetario y crediticio. Estas medidas no necesariamente se adecuan a una política de mejoramiento de la competitividad externa a través de la depreciación cambiaria, ya que el objetivo de las autoridades es reorientar el eje del crecimiento hacia la demanda interna y, como objetivo secundario, incorporar el yuan dentro de la canasta de monedas consideradas por los DEGs del FMI como paso clave para la integración de China al mercado financiero internacional.

América Latina: divergencias entre las diferentes economías de la región

Las condiciones crediticias menos favorables y la caída de los precios de los *commodities*, muestra un panorama dividido en América Latina. Por un lado se encuentran los países que hicieron los deberes, siendo relativamente más prudentes durante ciclo de crecimiento anterior. Y por el otro, los países que hoy tienen menos margen de maniobra.

Chile, Colombia y Perú presentan menor déficit fiscal, lo que les da aire para emprender políticas anticíclicas. En cambio, esto no parece viable en economías

2014	CHILE	COLOMBIA	PERÚ	ARGENTINA	BRASIL
Gasto/PIB	24.3	29.6	21.6	45.5	42.1
Deuda Pública/PIB	13.9	34.0	19.3	53.2	65.8
Primario/PIB	-1.6	0.8	0.6	-4.1	1.3
Inflación	4.2	3.3	2.9	35.7	6.3
Crecimiento	1.7	4.8	2.8	-1.5	0.3

Fuente: Abeceb.com.

como Argentina y Brasil. No obstante, la salida de capitales y las expectativas ya afectan a todas las monedas de la región.

En efecto, el escenario de fortalecimiento global del dólar y de corrección de los precios de las materias primas ha puesto en evidencia la clásica restricción externa asociada a la escasez de dólares para financiar el aumento requerido en las importaciones de insumos, partes y piezas y bienes de capital.

Frente a este panorama, las devaluaciones de monedas en Chile, Colombia y Perú[1] frente a los ensayos de salida de capitales del mercado, intentan corregir los desequilibrios heredados del modelo de atraso cambiario financiado con deuda, ajustando los niveles de importaciones en línea con la nueva oferta de dólares. La ventaja de estas economías reside en que la devaluación de las monedas comienza a mejorar la competitividad de los sectores transables, afectada por la

[1] *También Brasil ha dado el primer paso, adoptando una devaluación.*

LATAM: PRECIOS DE *COMMODITIES* *(Series de Precio de "Pink Sheet" del Banco Mundial)*

	ENERO 02	"TECHO"	ABRIL 15	VAR. % "TECHO" VS. ENERO 02	VAR. % ABRIL 15 VS. "TECHO"	VAR. % ABRIL 15 VS. ENERO 02
Soja (US$/ton.)	188.0	684.0	395.0	264%	-42%	210%
Maiz (US$/ton.)	92.0	333.1	172.1	262%	-48%	187%
WTI (US$/barril)	19.7	133.9	54.4	580%	-59%	276%
Hierro (US$/dmt.)	29.3	197.1	52.0	573%	-74%	177%
Cobre (US$/ton.)	1504.0	9867.6	6042.0	556%	-39%	402%
Oro (US$/onza)	281.5	1771.0	1199.0	529%	-32%	426%

El "Techo" de los precios corresponde a: agosto 2012 (soja); julio 2012 (maíz); junio 2008 (petróleo); marzo 2008 (hierro); febrero 2011 (cobre) y septiembre 2011 (oro).
Fuente: Estudio Bein & Asoc. En base a series "Pink Sheet" del Banco Mundial.

corrección en el precio internacional de los principales *commodities* de exportación. En algún punto esto ha permitido acotar el traslado a precios de la devaluación en consistencia con una mejora de la competitividad cambiaria.

De todas formas, la mayoría de las economías de la región siguen contando con el canal del crédito internacional a tasas bajas[2] para financiar la transición, amortiguando en parte los efectos adversos de la corrección de precios relativos, descartando el modelo de atraso cambiario frente al cambio del ciclo internacional y la llegada de la restricción externa.

Ante esta situación de nuevo equilibrio global del dólar y precios de los *commodities*, la devaluación de las monedas y el ajuste del sector externo llevan a una desaceleración del crecimiento económico, con países de la región (Brasil, Colombia, Chile, Perú, Uruguay, México y Venezuela) que pasarían de crecer desde un ritmo promedio en torno al 4,6% por año en el período 2004/2013 a uno de 1,6% en 2014.

LATAM: LA RESTRICCIÓN EXTERNA *(var. i.a. en %)*

	2014			2015 (p)		
	EXPORT.	IMPORTA.	PBI REAL	EXPORT.	IMPORT.	PBI REAL
Brasil	-7.0	-4.5	0.1	-3.0	-0.7	-0.0
Colombia	-0.8	7.8	4.0	-11.0	-0.0	3.4
Chile	-1.1	-0.0	1.0	-0.1	0.4	2.0
Perú	-7.0	-3.3	2.4	-2.8	-0.4	3.5
Uruguay	1.2	-2.7	3.5	-3.4	-0.7	2.0
México	4.0	4.0	2.1	3.7	4.0	2.0
Venezuela	-11.0	-15.8	-3.0	-30.0	-22.8	-5.5

Fuente: Estudio Bein & Asoc. En base a latin Focus.

[2] *La tasa de interés a 10 años del bono soberano en dólares de Brasil se ubica en 4,4%.*

PROFESIONALIDAD CERTIFICADA

consejo

CUMPLIR LA LEY SIEMPRE TRAE BENEFICIOS

CONOZCA EL PROYECTO DEL CONSEJO QUE LE PERMITIRÁ A SU EMPRESA:

Hacer cumplir la Ley nacional 20.488.

- Dar beneficios exclusivos a sus profesionales en Ciencias Económicas (Contadores Públicos, Lic. en Administración, Lic. en Economía y Actuarios).
- Dar beneficios a todos sus empleados.

Sin que esto signifique un gasto adicional para su empresa.

EMPRESAS CERTIFICADAS

ESTUDIOS CERTIFICADOS

ENTIDADES CIVILES CERTIFICADAS

INFORMES 6009-1600 / profesionalidad@consejo.org.ar

www.consejo.org.ar

Brasil: caen las expectativas y arrastra a la región

Brasil está atravesando su peor recesión en más de dos décadas, esperándose para este año una contracción del PIB de -1,0% para luego, en 2016, mostrar una expansión de 1,0%. En este sentido, la confianza del sector privado se mantiene débil por el riesgo a corto plazo de racionamiento de electricidad y agua, problemas en la competitividad que no se abordaron y a la investigación de Petrobras; aunque estima que el compromiso del Gobierno por contener el déficit fiscal y reducir la inflación contribuirán a restablecer la confianza, pero que en el corto plazo reprimirá aún más la demanda.

En efecto, el pronóstico negativo que hizo el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la economía brasileña resaltó que la competitividad continúa con serios desafíos, enfrenta un déficit fiscal y una inflación creciente (8,13% en los últimos 12 meses), y que todo este escenario ha llevado a una baja confianza del empresariado y de los consumidores en el país, que no pudo ser contrarrestado por las medidas de ajuste fiscal impulsadas por el gobierno de Dilma Rousseff.

A su vez, el Banco Central, amenazado por los problemas inflacionarios y expuesto a una corrida cambiaria frente a la expectativa de suba de tasas de la Fed, comenzó a ajustar la política monetaria, elevando la tasa de referencia Selic desde el 10% anual a principios de 2014 hasta el 12,75% anual a principios de abril de 2015, y los analistas del mercado esperan que la misma aumente a 13,25% anual para fines del corriente año. El mantenimiento de la tasa Selic alta en términos reales genera un ancla nominal que ayuda a acotar el traslado a precios de la devaluación de la moneda y estabiliza la salida de capitales, pero tiene un impacto negativo muy significativo sobre el consumo y la inversión.

Por otro lado, hay que sumar el escándalo de sobornos cobrados en Petrobras a empresas constructoras para asegurarles contratos, y que ha llevado no sólo a una pérdida de más del 40% del valor de la otrora principal compañía de Brasil, sino también a una fuerte crisis política, con varios miembros del oficialista Partido de los Trabajadores (PT) sospechados de haberse beneficiado de los desvíos de la petrolera estatal.

Sin embargo, la situación puede empeorar. No está descartada una crisis como consecuencia de una rebaja de su nota crediticia, de la pérdida del grado de inversión, y se incluyen problemas como el aumento del desempleo, la caída de los ingresos y una mayor depreciación del real. Esto traerá sin dudas mayor impopularidad para el gobierno y más protestas, aunque es poco probable que desemboque en una crisis social mayor.

Los analistas coinciden que la economía brasileña pasa por un ajuste importante y necesario, apuntalado por el deterioro en los términos de intercambio, lo que hará de 2015 un año de transición y, sobre todo, de construcción de bases más sólidas para retomar el crecimiento en 2016.

En síntesis, en un mundo donde el comercio global continúa creciendo bien por debajo de los niveles pre crisis, el panorama económico de Brasil no luce favorable en el corto plazo. La mejora de la competitividad cambiaria es solo un paliativo, debido a que las políticas fiscal y monetaria juegan en contra del ciclo y los salarios pierden poder adquisitivo frente a la aceleración inflacionaria de los últimos meses. Bajo este contexto, la ganancia de competitividad esperada con la devaluación del real brasileño se ve acotada.

LA GENTE QUE CONOCE, CONOCE BDO

- Auditoría
- Impuestos
- Consultoría

Más de 1264 oficinas en 144 países
www.bdoargentina.com

BDO

Descubrí los beneficios que OMINT ART tiene para tus clientes

Contactanos para conocer más.

www.omintart.com.ar
0800 555 0278

GRUPO OMINT

OSSN SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN | 4338-4000/0-0800-666-8400 www.ssn.gob.ar – N° de inscripción 0862