

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 12 NÚMERO ESPECIAL OCTUBRE 2022

ISSN 1853-8819

# voices

en el Fénix

20 AÑOS

A large Argentine flag is flying in the sky, with a crowd of people standing on a rooftop in the foreground. The flag is the central focus, with its three horizontal stripes of light blue, white, and light blue, and the Sun of May in the center. The crowd consists of people of various ages and ethnicities, some looking towards the camera and others looking towards the flag. The background is a clear blue sky with a few wispy clouds. The overall scene suggests a public event or a significant moment in Argentina's history.

**NUEVAS ARISTAS EN LA  
CUESTIÓN DEL DESARROLLO  
UN PROGRAMA PARA  
LA ARGENTINA**

# sumario octubre 2022

**NUEVAS ARISTAS EN LA  
CUESTIÓN DEL DESARROLLO  
UN PROGRAMA PARA LA  
ARGENTINA**

Cátedra Abierta "Plan Fénix"

<b>I.</b>	<b>SALIR DE LA CRISIS POR UN SENDERO HACIA EL DESARROLLO</b>	<b>10</b>
<b>II.</b>	<b>SUPERAR UN ESTANCAMIENTO PROLONGADO</b>	<b>16</b>
<b>III.</b>	<b>LA ARTICULACIÓN DE UN PROYECTO DE DESARROLLO</b>	<b>26</b>
III.1.	Propósito	28
III.2.	Los pilares	30
III.2.1.	La matriz productiva	30
III.2.2.	Agricultura en gran escala y agricultura familiar	35
III.2.3.	Desarrollo científico y tecnológico	38
III.2.4.	La transición energética	40
III.2.5.	Infraestructura y servicios colectivos	43
III.3.	Los ejes transversales	47
III.3.1.	Propósito	47
III.3.2.	Empleo, distribución del ingreso y políticas sociales	47
III.3.3.	Economías regionales y reordenamiento territorial	50
III.3.4.	El comercio internacional	54
III.3.5.	Política crediticia	60
III.3.6.	Ambiente	63
III.4.	La consistencia macroeconómica	64
<b>IV.</b>	<b>EL CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	<b>70</b>
<b>V.</b>	<b>LAS CONDICIONES PARA LA VIABILIDAD DE UN PROYECTO NACIONAL INCLUSIVO</b>	<b>78</b>
V.1.	El papel del Estado y la tributación	80
V.2.	Actores, prácticas, instituciones	82
<b>VI.</b>	<b>A MANERA DE CIERRE</b>	<b>84</b>

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819  
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## AUTORIDADES UBA

### Rector

Ricardo Joge Gelpi

### Vicerrector

Emiliano Yacobitti

## AUTORIDADES FCE

### Decano FCE

Ricardo J.M. Pahlen

### Vicedecano

César Humberto Albornoz

### Consejeros Docentes

Alberto Edgardo Barbieri  
Inés Mercedes García Fronti  
María Alejandra Metelli  
Ana María Campo  
José Luis Giusti  
Emiliano Yacobitti  
María Teresa Casparri  
Andrés Flavio López

### Consejeros Estudiantes

Lucille Levy  
Martín Roel  
Martina Sarraf  
Alex Vargas

SECRETARÍA DE EXTENSIÓN  
UNIVERSITARIA, BIENESTAR  
ESTUDIANTIL Y DESARROLLO  
SUSTENTABLE

Carlos Jara

### SUPLENTES

César Humberto Albornoz  
Mariana Gloria Barreña  
Andrea Carolina Calello  
Patricia Bonatti  
Ricardo J. M. Pahlen  
Walter Fabián Carnota  
María Inés Barbero  
Guillermo Enrique Ragazzi

### SUPLENTES

Nicolás Gutierrez  
Mara Troncoso  
Ezequiel Escobar  
Cecilia Aguiar

SECRETARÍA DE  
RESPONSABILIDAD SOCIAL,  
EMPRENDEDORES E  
INNOVACIÓN

Andrea Zaidel

### SECRETARÍAS: SECRETARÍA ACADÉMICA

Gustavo Montanini

SECRETARÍA DE  
RELACIONES ACADÉMICAS  
INTERNACIONALES,  
NACIONALES Y MUNICIPALES

Juan Francisco Nosiglia

### SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN

Adrián Ramos

SECRETARÍA DE GRADUADOS

Rubén Arena

### Consejeros Graduados

Rubén Arena  
Jeniffer Cirolini  
Luis Alberto Cowes  
Sofía Caraballo

### ESCUELA DE NEGOCIOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Catalino Nuñez

SECRETARÍA DE  
TRANSFERENCIA DE  
GESTIÓN E INNOVACIÓN DE  
TECNOLOGÍAS

Alejandro Burgos

### SUPLENTES

Ana María Cristina Iglesias  
Daniel González  
María Fernanda Inza  
Juan Manuel Oro

### SECRETARÍA DE DOCTORADO Y POSDOCTORADO

María Teresa Casparri

SECRETARÍA DE RELACIONES  
INSTITUCIONALES

Omar Quiroga

### SECRETARÍA GENERAL

Pablo Rota

### SECRETARÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN

Fabián Famá

## staff

### DIRECTOR

Alberto Cimadamore

### COMITÉ EDITORIAL

José Miguel Amiune  
Ricardo Aronskind  
Alfredo Calcagno  
Ricardo Koss  
Oscar Oszlak  
Fernando Porta  
Alejandro Rofman  
Mariana Vázquez

### SECRETARIA DE REDACCIÓN

Wanda Fraiman

### COORDINACIÓN

Paola Severino

### SITIO WEB

Erica Sermukslis

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de  
Fotógrafxs]

### AUDIOVISUAL

Pablo Martínez  
Nicolás Cerezo

# CÁTEDRA ABIERTA PLAN FÉNIX 20 AÑOS

Buenos Aires, 25 de octubre de 2022

---

## Cátedra Abierta “Plan Fénix”

*Director:*

Alberto Müller

*Coordinador Académico:*

Haroldo Montagu

*Coordinadora Administrativa:*

Paola Severino

*Miembros:*

Alberto Cimadamore, Alejandro Vanoli, Alejandro Rofman, Alfredo Calcagno, Ariel Setton, Arnaud Iribarne, Bernardo Lischinsky, Carlos Weitz, Daniel Kostzer, Eduardo Basualdo, Fernando Porta, Graciela Gutman, Guillermo Wierzba, Jorge Katz, José Miguel Amiune, José Sbattella, Julio Neffa, Magdalena Rua, Mariana Vázquez, Marta Bekerman, Mercedes Marcó Del Pont, Natalia Fridman, Noemí Brenta, Oscar Oszlak, Paula Español, Ricardo Aronskind, Ricardo Koss, Roberto Kozulj, Sergio Arelovich, Silvia Gorenstein



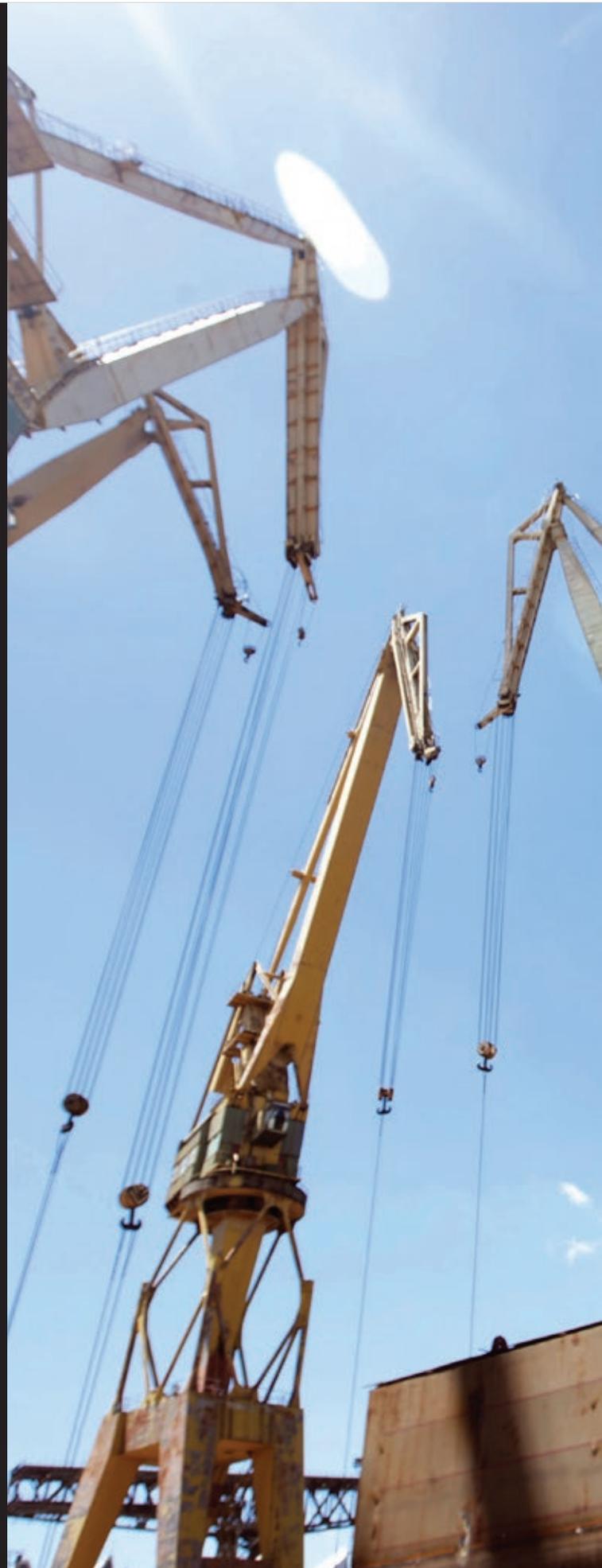


# NUEVAS ARISTAS EN LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO. UN PROGRAMA PARA LA ARGENTINA

Cátedra Abierta “Plan Fénix”  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires

*Participaron de la redacción del presente documento:*

Alberto Cimadamore, Alberto Müller, Alejandro Vanoli, Alejandro Rofman, Alfredo Calcagno, Arnaud Iribarne, Bernardo Lischinsky, Fernando Porta, Graciela Gutman, Haroldo Montagu, José Miguel Amiune, José Sbattella, Julio Neffa, Mariana Vázquez, Marta Bekerman, Natalia Fridman, Oscar Oszlak, Ricardo Aronskind, Ricardo Koss, Roberto Kozulj, Silvia Gorenstein



# E

l Proyecto Estratégico PLAN FÉNIX surgió en el seno de la Universidad de Buenos Aires, en el año 2000. Dio a conocer su primer pronunciamiento público hace ya más de veinte años, en septiembre de 2001, cuando eran visibles tanto los efectos nefastos de las reformas iniciadas en 1989-90 sobre la actividad económica y condiciones de vida, como su inminente final, de la mano de un colosal e impagable endeudamiento externo. El propósito fue entonces –como ahora– aportar a la construcción de una senda de crecimiento con equidad para la Argentina, una meta alcanzable en función de su gran dotación de recursos, tanto humanos como materiales, pero que se ha visto frustrada repetidas veces. Desde entonces, el PLAN FÉNIX –constituido hoy día como una Cátedra Abierta en el ámbito de la Facultad de Ciencias

Económicas de la UBA– ha continuado sus actividades de análisis, dando a conocer periódicamente sus posicionamientos respecto de diferentes tópicos que hacen a la vida económica y social de la Argentina. Paralelamente, ha generado un medio para una discusión temática más amplia, a través de la revista Voces en el Fénix.

El presente documento concreta una actualización de las orientaciones generales que han regido el PLAN FÉNIX, a los veinte años de creación de este grupo de reflexión. La Argentina no solo ha tenido dificultades para mantenerse en la senda de crecimiento con equidad, sino que además ha reincidido en un endeudamiento perverso; nuestra tarea mantiene entonces plena vigencia.

*Buenos Aires, octubre 2022*







# Salir de la crisis por un sendero hacia el desarrollo

Parte I

10 a 15



## I. SALIR DE LA CRISIS POR UN SENDERO HACIA EL DESARROLLO

### 1

La década pasada ha representado un freno al crecimiento en buena parte de los países de América latina. Esto ha sido visible en el caso de la Argentina, que ha visto estancarse su nivel de actividad, merced esencialmente a la operación de la restricción externa; concurrieron en tal sentido el agotamiento de reservas hidrocarburíferas convencionales y el deterioro de los términos de intercambio. Este cuadro se ha visto agravado por la acumulación de tensiones inflacionarias, particularmente impactantes en una economía donde operan dos monedas, y donde el arbitraje financiero promete ser un negocio atractivo en plazos cortos, en detrimento de la inversión real.

### 2

El estancamiento mencionado comenzó a manifestarse en 2012, y persistió en los años siguientes. La gestión que asumió en 2015 expresó su expectativa de una reversión, a partir del *shock* de confianza que supondría una gestión más amigable con los “mercados”. Sobre la base de esa esperada confianza, canceló a valor pleno la deuda con los acreedores que habían quedado al margen de los canjes de 2005 y 2012, y asumió un nivel masivo de nuevo endeudamiento público neto, del orden de 182.000 millones de dólares. Más aún, esto se tradujo en la firma de un préstamo con el Fondo Monetario Internacional, tras doce años de ausencia de cualquier acuerdo con este organismo multilateral.

*La Argentina ha visto estancarse su nivel de actividad, merced esencialmente a la operación de la restricción externa; concurrieron en tal sentido el agotamiento de reservas hidrocarburíferas convencionales y el deterioro de los términos de intercambio.*

### 3

Ese imponente incremento de los pasivos no se tradujo en más inversión productiva en el país; por el contrario, la formación bruta de capital fijo (a precios corrientes) cayó de 15,6% del Producto Interno Bruto en 2015 a 14% en 2019. Creció en cambio la inversión financiera privada en el exterior, mostrando lo ilusorio de la confianza esperada. Mientras la deuda externa del Estado (gobierno general más BCRA) aumentaba en 100.000 millones de dólares, de 150.000 a 250.000 millones de dólares, los activos en el exterior (excluyendo la inversión extranjera directa) en poder del sector privado no financiero aumentaban por un monto equivalente, de 195.000 millones a 293.000 millones de dólares.

### 4

No debe sorprender entonces que el desempeño entre 2015 y 2019 haya sido decepcionante: el PIB por habitante cayó un 8% en valores constantes, mientras que la tasa de inflación subió de 29% en 2015 a 54% en 2019. Asimismo, el déficit fiscal creció de 3,2% del PIB en promedio entre 2011-15 a 5,7% entre 2016-19. El salario real se deterioró (caída del orden de 20%), mientras que el desempleo abierto trepó de 6,5% a 9,8%, con la destrucción sobre todo de empleos formales.

### 5

La pandemia Covid-19 supuso un agravamiento de este escenario desfavorable, al requerir la interrupción de actividades no esenciales para limitar la difusión de los contagios y evitar la saturación del sistema de salud. Estos propósitos fueron alcanzados, tal como refleja el desempeño de los servicios sanitarios y el moderado nivel de excesos de fallecimientos, con relación a otros países de América latina<sup>1</sup> (ver recuadro). Pero la contracción de la actividad económica en 2020 ha sido considerable (caída del PIB de 9,9%), al superponerse la pandemia a un cuadro previo ya recesivo. La recuperación económica experimentada en 2021 compensa los niveles perdidos de producción en el año anterior, pero por sí misma no revierte el cuadro de estancamiento tendencial y alta inflación en el que se encuentra la economía desde hace varios años.

### 6

La exitosa renegociación de la deuda con los acreedores privados concretada en agosto de 2020 permitió despejar parcialmente el horizonte, al reducir los compromisos y diferirlos en el tiempo. Por otro lado, se ha concretado el refinanciamiento de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, mediante un Acuerdo de Facilidades Extendidas, dado que los compromisos asumidos en 2018 representaban una combinación manifiestamente incumplible de plazos de repago y montos.

#### Argentina ante la pandemia Covid-19

La pandemia supuso un desafío para todos los países, para el que no se contó con recetas; las respuestas ensayadas fueron diversas, y no contaron con sustento basado en la experiencia y el conocimiento previo.

El gobierno argentino optó durante el primer brote (invierno de 2020) por un confinamiento estricto, que repercutió fuertemente en la actividad económica (caída de 26% en dos meses); hubo luego una recuperación, frenada parcialmente por el segundo brote (otoño-invierno de 2021). En 2021 la actividad se situó un 0,65% por debajo de los valores de 2019. Esta performance es algo superior a más de la mitad de una muestra de 50 países con información sobre su producto trimestral.

La estrategia adoptada y la masiva vacunación lograda (mostrando receptividad de una gran mayoría de la población, que en un 90% ha recibido por lo menos una dosis) arrojaron como resultado un nivel controlado de hospitalizaciones. El sistema sanitario, aunque con picos de estrés, no llegó a los niveles de saturación observados en otros países. Por otro lado, el número de fallecimientos muestra en la comparación valores relativos bajos, desde la óptica del indicador más confiable, el exceso de muertes respecto de las esperables en condiciones de normalidad. La Argentina se sitúa en este aspecto entre los países de menor mortalidad, en América latina.

1. Véase World Mortality Dataset, en <https://raw.githubusercontent.com/dkobak/excess-mortality/main/img/all-countries.png>. Se constata allí que el exceso de fallecimientos en la Argentina es notablemente inferior al de países como Perú, Colombia, Brasil y México.

## 7

En este contexto, sobran las voces que claman por una subordinación del país a los dictados de las finanzas internacionales, proponiendo un compromiso de austeridad que asegure el pago de las acreencias de la Argentina, que a la vez brinde “señales positivas” a los inversores. Esta austeridad –se afirma– al mismo tiempo contendrá el proceso inflacionario, cuyo origen se atribuye exclusivamente al déficit fiscal y su monetización. No han faltado incluso quienes en la Argentina han criticado el Acuerdo de Facilidades Extendidas por su falta de dureza. Hemos avanzado en el pasado una y otra vez por esta vía; de hecho, la Argentina es el país de desarrollo medio que más tiempo ha mantenido acuerdos con el FMI, desde 1956. El período que fue de 2006 a 2018 fue el más prolongado en el que no hubo vigencia de un acuerdo con el FMI.

## 8

El resultado de planes de estabilización que pasan por la devaluación y el ajuste del gasto fiscal primario son conocidos: antes que nada, ellos agravan el cuadro macroeconómico en el corto plazo. La apuesta a un mayor gasto privado autónomo que compense la caída de la demanda agregada falla sistemáticamente; el sector privado no encuentra incentivos para expandirse en un contexto recesivo, pero tampoco lo hace el gobierno, que es quien tiene la capacidad de actuar en forma contracíclica. Lejos de mejorar, el cuadro fiscal empeora, por pérdida de recaudación, poniendo en movimiento una espiral descendente. Estos programas además castigan diferencialmente –vía desempleo y baja de ingresos– a los sectores más vulnerables, como si ellos fueran los promotores del supuesto despilfarro que la austeridad viene a corregir. Jamás un plan de estabilización de esta naturaleza ha propuesto alguna forma de imposición extraordinaria sobre los sectores más pudientes, a fin de aliviar su impacto en los mencionados estratos vulnerables.

## 9

No hay duda de que lograr sostenibilidad macroeconómica es deseable; se brindará de esta forma no solo un marco propicio para el desarrollo de las actividades privadas, sino también para la articulación de políticas por parte del Estado, evitando la dependencia de mercados financieros generalmente volátiles. Pero esta salida demanda definir una senda deseable para el mediano y largo plazo.

## 10

Tal como lo indica la experiencia internacional, la claridad acerca del sentido hacia donde un país marcha es una condición ineludible para lograr una trayectoria sostenible, y no debe esperarse que el mercado brinde ese sentido, por su inestabilidad, su concentración, su opacidad y porque su operación se focaliza en horizontes breves. Asimismo, los mercados de por sí no incorporan objetivos tales como la justicia social, la preservación del ambiente y la afirmación de la soberanía nacional: en suma, el bien común. La salida de una coyuntura compleja debe ser concebida y gestionada con base en una mirada estratégica. Y esta tarea le compete a la sociedad como un todo, mediada por sus organizaciones políticas, sociales y culturales.

## 11

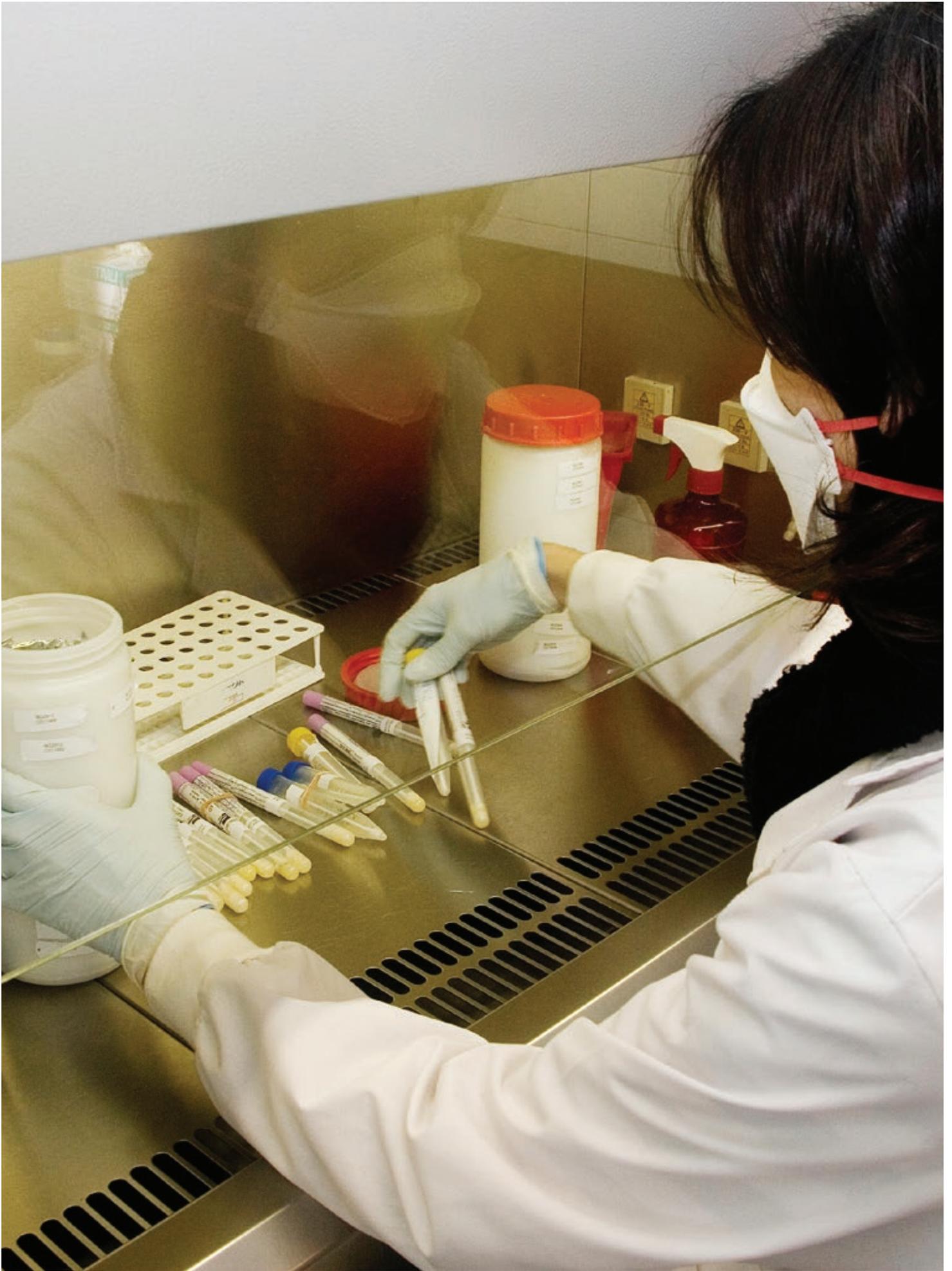
Un proyecto de país viable e inclusivo es hoy tanto posible como imperioso. Antes, por la excepcionalidad que planteó la pandemia, un hecho inédito que ha motivado un descalabro económico a nivel mundial; ahora, por los impactos producidos por los embargos económicos motivados por la guerra entre Rusia y Ucrania. Pero más allá de los desafíos presentes, la mirada estratégica es insustituible.

## 12

Este proyecto ha sido solo esbozado en oportunidad de la negociación con el FMI; es menester ahora formularlo cabalmente. Entendemos que el presente Acuerdo de Facilidades Extendidas, si bien establece restricciones, no comporta compromisos estructurales, ni pone fin a la recuperación económica. Existe en consecuencia espacio para encarar un proyecto de desarrollo inclusivo, proyecto que la Argentina demanda, más allá de sus relaciones con el FMI. Por otro lado, lograr la formulación de un proceso consistente pondrá a la Argentina en una posición de mayor fortaleza en el desarrollo de las relaciones con el FMI.



*El resultado de planes de estabilización que pasan por la devaluación y el ajuste del gasto fiscal primario son conocidos: antes que nada, ellos agravan el cuadro macroeconómico en el corto plazo. La apuesta a un mayor gasto privado autónomo que compense la caída de la demanda agregada falla sistemáticamente.*





# Superar un estancamiento prolongado

Parte II

16 a 25



## II. SUPERAR UN ESTANCAMIENTO PROLONGADO

### 13

La Argentina, una y otra vez, ha visto frustrarse las expectativas de lograr un crecimiento sostenible e inclusivo, en los últimos 45 años. Entre 1976 y 2019, el Producto Interno Bruto per cápita se ha incrementado a un ritmo de 0,7% anual, un índice claramente insatisfactorio, cuando se lo compara con otros países de Latinoamérica<sup>2</sup>. Es destacable el estancamiento entre 2011 y 2019, período en que el PIB per cápita se contrajo 10 por ciento.

### 14

Este prolongado ciclo de lento crecimiento ha sido acompañado por el aumento en la desigualdad. Antes de la eclosión de la pandemia, cerca de un tercio de los argentinos se encontraba privado de lo esencial para una vida mínimamente digna; esto, en un país que alguna vez se asumió como ejemplo de sociedad inclusiva y de oportunidades, frente a una América latina signada por la polarización social.

### 15

La pregunta acerca de las razones de esta decepcionante evolución se ha formulado una y otra vez, como una suerte de enigma que no encuentra respuesta. No es en la carencia de recursos, materiales o de capacidades y talentos, donde debemos buscar una explicación. La Argentina pertenece al estrato de países de nivel de desarrollo medio-alto. Muestra una apreciable capacidad de ahorro, y también un alto nivel de cobertura del sistema educativo. Pese a vicisitudes diversas, dispone de un relevante parque industrial. Ha mostrado aptitud para adoptar paquetes tecnológicos de sofisticación en la producción agrícola y algunas *commodities* industriales (más allá de las reservas que puedan formularse al tipo de manejo que conllevan), así como también para gestionar un volumen creciente de producción. Se ha posicionado como un actor relevante en tecnología nuclear y satelital. Ha mostrado un dinámico desarrollo en el área de la informática.



2. Para el conjunto de América latina y el Caribe, el PIB per cápita se expandió en el mismo período a una tasa de 1,1% anual. La disponibilidad por habitante de bienes y servicios creció cerca de 60% en América latina, frente a un incremento de 33% para el caso de la Argentina.

## 16

Algunas particularidades distintivas de la Argentina deben sin duda ser consideradas. Nos referimos en primer lugar a la naturaleza híbrida primario-industrial de su conformación productiva. Por un lado, se ha constituido un conjunto de actividades primarias de alta productividad –lo que no obsta que demande importaciones en grado relevante– cuya renta no es suficiente para sostener al conjunto de la población. Por el otro, se cuenta con un complejo industrial y de servicios de relevancia, pero que no logra generar vectores con capacidad de contribuir decisivamente al equilibrio de las transacciones con el resto del mundo.

## 17

También es particular el impacto –a la vez recesivo y concentrador del ingreso– de las devaluaciones del tipo de cambio, devaluaciones que en otros países resultan virtuosas, al contribuir a la recomposición de las cuentas externas.

## 18

Pero no es en alguna “trampa” o “maldición” donde debemos buscar una explicación para este comportamiento tan insatisfactorio. Ni la condición de la Argentina de país de ingreso medio ni su disponibilidad de recursos naturales impiden el crecimiento; por el contrario, son atributos que contribuyen a ese propósito. Cuando mucho, demandan abordajes específicos para una adecuada gestión<sup>3</sup>. Por otro lado, el término “trampa” conlleva la idea de que existe algún mecanismo que entorpece la manifestación de una “tendencia espontánea” al crecimiento económico; pero esto no es así. El crecimiento surge de una decisión, tomada por agentes concretos (privados o estatales); no se produce espontáneamente.

## 19

Este pobre desempeño es el reflejo antes que nada de una insuficiente inversión. A partir de 1981, ella ha oscilado en torno de una media de 15,6% del PIB; en los dos ciclos de crecimiento verificados desde entonces, ella alcanzó picos de 17-18% del PIB. Estos valores se encuentran claramente por debajo del de economías que han logrado tasas de crecimiento más elevadas<sup>4</sup>. Esto no es producto de una baja capacidad de ahorro, como ya se mencionó. Una evidencia es que la Argentina alcanzó valores promedio de inversión del orden de 20% del PIB, en la década de 1971-80; esta inversión fue financiada internamente en su casi totalidad, siendo además que la distribución del ingreso se encontraba menos polarizada que hoy día<sup>5</sup>.

## 20

La restricción externa, tan presente en la práctica diaria, es en buena medida el reflejo de esta limitada inversión. Si una economía estancada busca abastecerse en el exterior de lo que no produce internamente, la restricción externa aparece cuando la demanda de importaciones supera sus capacidades de exportación. En el caso argentino, la restricción externa se ajusta a una dinámica característica:

3. Este es el caso por ejemplo de tendencia a la valorización de la moneda local en períodos de términos de intercambio favorables.

4. Brasil, con un desempeño relativamente magro en términos de crecimiento, en promedio invirtió desde 1980 el 17,8% del PIB, con picos superiores al 20%. En Chile, una vez superada una megacrisis en 1982-83, la inversión fue en promedio de 18,7% del PIB, con picos superiores al 25%.

5. Los porcentajes indicados en este párrafo surgen de guarismos expresados en dólares constantes de 2015, según databank.worldbank.

- ▶ La oferta exportadora en grado importante se encuentra determinada en el corto plazo por la disponibilidad de recursos naturales, y por lo tanto es poco sensible al estímulo de precios; toda variación de estos repercute en última instancia en los niveles de renta primaria.
- ▶ La demanda de importaciones de bienes y servicios muestra un comportamiento marcadamente procíclico, por obra tanto de la demanda de bienes de inversión importados como por la mera acumulación y desacumulación de *stocks* de insumos importados.
- ▶ En este contexto, el efecto a corto plazo de ajustes del tipo de cambio sobre las exportaciones es muy limitado. Una devaluación representa un incremento de renta primaria y una reducción en el ingreso real disponible de los consumidores; esto último se ve exacerbado en el caso argentino porque la exportación consiste en buena medida de bienes cuya demanda interna es relevante a la vez que poco elástica al precio (alimentos y energía). La devaluación en consecuencia tiende a contraer la demanda interna de los bienes restantes, con los consecuentes efectos recesivos; es por esa vía que se reequilibra la balanza comercial. Repercute así sobre precios y nivel de actividad, antes que mejorar la competitividad de la economía, que es en cambio lo que ocurre en países que importan y exportan bienes industrializados con oferta y demanda más responsivas a los precios. Esto no comporta quitarle importancia a la política cambiaria; así lo muestran los negativos efectos del largo período de sobrevaluación cambiaria asociado a la Convertibilidad.
- ▶ Esta dependencia de exportaciones primarias de oferta relativamente rígida se ve agravada por las fluctuaciones de precios habituales en los *commodities*, frente a la relativa rigidez de los precios industriales, dando lugar a ciclos de auge y depresión de precios, con efectos desestabilizadores.

## 21

La restricción externa se ha visto agravada por el impacto de transacciones relacionadas con inversiones y endeudamiento. Esto tiene particular importancia, dada la elevada extranjerización de la economía argentina, una realidad que desmiente aquello de que no hay interés en invertir en la Argentina desde el exterior<sup>6</sup>. El endeudamiento externo ha contribuido también a contraer el saldo de las transacciones con el resto del mundo. En 2019, el resultado de la cuenta de intereses y utilidades fue negativo en 17,9 mil millones de dólares (de los que 5,1 millones corresponden a utilidades). Este monto es muy similar al saldo positivo de la cuenta de bienes de 18,2 mil millones de dólares, alcanzado ese año. El atesoramiento en moneda extranjera y su remisión al exterior actúan en igual sentido. Al respecto, y dado que este tópico ha dado lugar a interpretaciones erróneas, enfatizamos que el financiamiento externo que demanda la Argentina deviene de la restricción externa, antes que de la insuficiencia de ahorro.

## 22

Se aduce con frecuencia que los niveles salariales de la Argentina son demasiado elevados, lo que afectaría la competitividad, y por lo tanto contribuiría a la operación de la restricción externa. Esta afirmación parece inconciliable con la insuficiencia de ingresos de un tercio de la población, en un país de ingreso per cápita medio-alto. Es real que la Argentina nunca fue –ni tampoco es ahora– un país con excedentes generalizados de mano de obra en condiciones de subsistencia (más allá de lo que ocurre en determinados ámbitos locales). Entre otras razones, esto es así porque desde siempre prevaleció la población urbana sobre la rural. Pero adjudicar a salarios altos la falta de competitividad no es sino un argumento para avanzar en la compresión salarial de sectores medios y bajos, siendo que cerca del 50% de la masa salarial hoy día corresponde al 20% de los trabajadores de ingresos más altos, frente a menos de 10% que percibe el quintil de trabajadores de menores ingresos. Es significativo que el nivel de vida de la elite de los asalariados (por ejemplo, la alta gerencia del sector privado) es comparable –sino superior– al de sus congéneres de países desarrollados.

6. En 2019, de las principales 500 empresas del país, 309 eran extranjeras, y concentraban más de tres cuartas partes del valor agregado del conjunto (Fuente: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/enge\\_01\\_21A14C3F4BA3.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/enge_01_21A14C3F4BA3.pdf))

## 23

El estancamiento tendencial de la economía se ha visto acompañado por perturbaciones macroeconómicas, dando lugar a pronunciadas fluctuaciones cíclicas. Parte de ellas responde a impactos de la restricción externa, específicamente a periódicos episodios de restricción en la disponibilidad de divisas. Pero también las finanzas públicas se han visto afectadas por comportamientos cíclicos, que han repercutido sobre los ingresos, y por ende en el resultado fiscal. El gasto público es tradicionalmente rígido, por el peso de compromisos que no admiten ajustes nominales (más de tres cuartas partes del total); contabilizamos aquí, como rubros principales, los beneficios previsionales, las remuneraciones a los trabajadores públicos y los intereses de la deuda pública. En consecuencia, las fluctuaciones en el nivel de actividad, al afectar a la recaudación, impactan directamente sobre el resultado fiscal. Una economía más reducida no genera ingresos fiscales para honrar la deuda; esto induce a una espiral descendente y a un profundo deterioro de la gobernanza, de la paz social y del clima de inversiones.



## 24

No sorprende que en este contexto se desarrollen conductas inflacionarias. Ellas han tenido presencia con grados extremadamente variables en los últimos 45 años. Tanto las explicaciones acerca de estos procesos como las recomendaciones de cursos de acción para enfrentarlos son muy variadas, una evidencia de la complejidad del tema. Resulta claro de todas formas que se trata de un proceso que, por vía del cambio de valores nominales, interviene centralmente en la distribución del ingreso. Este factor es clave para explicar su persistencia, porque la inflación siempre viene acompañada por variaciones en los precios relativos, reflejo de pujas distributivas. Allí reside una falacia central de la explicación monetarista: al asumir una relación lineal entre agregados monetarios y nivel general de precios, no logra explicar por qué varían los precios relativos. Si la hipótesis monetarista fuera la única válida, la inflación sería un problema de resolución trivial; pero la experiencia muestra una y otra vez que no es así.

## 25

La inflación existe desde hace mucho tiempo en la Argentina. Antes de 1975 se trató de un fenómeno persistente, pero con escasos picos críticos<sup>7</sup>. A partir de ese año, el ritmo de variación de los precios fue en promedio marcadamente superior; pero además, la evolución de los precios mostró una volatilidad considerable. Se alcanzaron picos hiperinflacionarios (1975-76, 1989-91), pero también se verificó un período relativamente largo de estabilidad, e incluso deflación (1993-2001). La Argentina no es un caso excepcional en este campo, en América latina, puesto que otros países han sufrido de inflación crónica, e incluso hiperinflaciones. Pero, ciertamente, el fenómeno inflacionario ha mostrado en la Argentina una persistencia superior a cualquier otro caso, en las últimas décadas.

7. Sólo superó el 100% en el año 1959.



## 26

La inflación no es un tópico secundario o trivial. Ella golpea diferencialmente a los sectores con menor capacidad de negociación en la puja distributiva; pero además trae perturbaciones importantes. Esto se origina en la conformación de una suerte de patrón bimonetario, ante la incapacidad de la moneda local de cumplir la función de reserva de valor, asociada a la ausencia frecuente de colocaciones financieras que permitan resguardar las tenencias de la desvalorización. Se ha enraizado así el uso de la divisa como reserva de valor y, en menor medida, medio de pago, en un nivel inédito en el mundo; el 10% de los dólares billete en circulación en el mundo se encuentra en poder de residentes argentinos<sup>8</sup>.

Esta demanda de divisa extranjera conlleva consecuencias negativas importantes, de las que señalamos cuatro.

- ▶ Sustrae divisas que podrían destinarse a adquirir importaciones que la economía argentina requiere para su desenvolvimiento (o a cubrir pagos por utilidades o intereses).
- ▶ Generaliza la realización de operaciones de arbitraje entre monedas, que producen una expectativa de elevada ganancia de corto plazo (*carry trade*), imponiendo un piso elevado a la rentabilidad que se exige a inversiones productivas; de más está decir que esta expectativa de ganancia especulativa crece en contextos inflacionarios.
- ▶ El empleo del tipo de cambio como referencia para la fijación de determinados precios –no necesariamente vinculados al comercio exterior– origina presiones alcistas que realimentan el comportamiento inflacionario, cuando se produce una devaluación, a fin de corregir el retraso cambiario. No casualmente, los episodios hiperinflacionarios se originaron en corridas cambiarias que la autoridad monetaria no logró contener. De esta forma, la demanda de divisas a fines especulativos contribuye a la inflación, y realimenta la expectativa de ganancia por arbitraje. Se forma así una suerte de círculo vicioso que es menester desactivar.
- ▶ Reduce la monetización de la economía, e impide la consolidación de una intermediación financiera con profundidad suficiente para brindar financiamiento en una escala acorde con la capacidad de ahorro de la economía.

8. Fue así que la instauración del control de cambios en el año 2011, al restringir el acceso a la divisa para transacciones internas, se tradujo en la cuasi paralización de la compraventa de inmuebles, por la renuencia a aceptar moneda local para cancelar las ventas.



## 27

El débil crecimiento registrado en las últimas décadas, unido a episodios que han implicado la renegociación a la baja de las condiciones laborales, se ha traducido en una baja absorción de fuerza de trabajo en actividades de alta productividad y calidad. Esto se refleja ante todo en la emergencia de tasas de desempleo elevadas, particularmente a partir de la década de 1990, que fue cuando niveles de dos dígitos de desempleo y subempleo se tornaron recurrentes. Paralelamente, se expandió la precariedad laboral, y también se consolidó un segmento de trabajadores volcados al autoempleo o a formas asociativas de carácter defensivo. Se establece así una suerte de brecha en el mercado de trabajo, que separa crecientemente a la fuerza de trabajo en dos grupos, diferenciados por la posibilidad de formalización y el acceso a la protección social. No sorprende que en estas condiciones haya crecido fuertemente la incidencia de población perteneciente a hogares cuyos ingresos no son suficientes para cubrir una canasta considerada de mínima para la sobrevivencia<sup>9</sup>.

**9.** Fue así que la instauración del control de cambios en el año 2011, al restringir el acceso a la divisa para transacciones internas, se tradujo en la cuasi paralización de la compraventa de inmuebles, por la renuencia a aceptar moneda local para cancelar las ventas.

**10.** En rigor, se verificó un crecimiento superior (4,5% anual) entre 2003 y 2015; pero ello en parte fue recuperación de la inédita depresión de la actividad ocurrida entre 1998 y 2002.

## 28

La restricción externa y la inflación no son especificidades novedosas en la Argentina; habían sido reconocidas y tratadas en épocas pasadas, dando lugar a estrategias que, con eficacia diversa, habían permitido trazar una senda sostenible de crecimiento a tasas moderadas, así como también mantener la evolución inflacionaria en valores controlables (aunque con algún pico elevado). Esas políticas se abandonaron, y la Argentina optó por la vía de la apertura comercial irrestricta y la liberalización financiera. En primer lugar, esto ocurrió en el ciclo 1976-82, y luego –con mayor ímpetu y consistencia– con la implementación de las reformas promercado y el establecimiento del régimen de Convertibilidad desde 1989-91 hasta su implosión en 2001; a esto debe agregarse un tercer ensayo entre 2015 y 2019, más breve que los anteriores.

## 29

Esta torsión fue claramente negativa. El crecimiento del PIB logrado entre 1960 y 1975 (3,7% anual promedio) constituye una marca que no volvió a reiterarse con posterioridad<sup>10</sup>; y la inflación, como se indicó antes, alcanzó valores inusitados. Es de destacar que estos resultados negativos no fueron imputables a la resistencia social o política; los ensayos de reformas que apostaron al “mercado” cayeron por mera inconsistencia, lo que quedó evidenciado por la incapacidad de hacer frente a cambios de contexto (variaciones de términos de intercambio, oscilaciones en la tasa de interés internacional, etc.).

## 30

Estas sencillas constataciones estadísticas son en sí reveladoras del impacto que tuvieron los sucesivos ensayos de reformas. Pero tanto o más reveladora (y alarmante) es la permanente negación de tales resultados por parte importante de dirigencias políticas, empresarias e incluso sindicales. Ellas no dudan en tropezar una y otra vez con la misma piedra, atacando cualquier enfoque alternativo, y eventualmente participando de estos ensayos fallidos.

## 31

Se dirá que esta inflexión es reflejo del abandono de un modelo industrialista con inclusión social en países centrales (además del derrumbe de las economías centralmente planificadas) y de las tendencias liberalizadoras en el comercio internacional, por lo que un país periférico como la Argentina no puede sino adaptarse pasivamente. Pero si bien estos cambios han tenido lugar, con consecuencias visibles, es real también que cada país ha tenido espacio para decidir. Por lo pronto, el vuelco al neoliberalismo en la Argentina fue anterior tanto a los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan como al derrumbe de la Unión Soviética. Asimismo, como documentan varias fuentes, la Argentina fue –con Perú y Bolivia– uno de los tres países que más avanzó en las reformas neoliberales de los años noventa; y esa fue una decisión soberana, aun en presencia del condicionante que representaba el endeudamiento externo<sup>11</sup>.

Lo que ocurrió en la Argentina es que determinadas elites emplearon el argumento del cambio de contexto internacional para recabar apoyo externo para las reformas de las que en muchos casos sacaron provecho, desconsiderando su impacto sobre el conjunto.

## 32

El único ciclo donde se ensayaron políticas alternativas a lo propuesto por las reformas neoliberales –entre 2003 y 2015– se cimentó en el resonante fracaso que mostró el programa asentado en la Convertibilidad, que concluyera con una inédita recesión (caída del 18% del PIB entre 1999 y 2002) y una crisis bancaria sistémica. Este escenario fue propicio para intentar un patrón alternativo, que tuvo un espaldarazo en la evolución de los términos de intercambio (aunque menos favorable que para otros países de la región) y en la demanda de exportaciones. Se propició una rápida recuperación económica y se logró aliviar el sector externo mediante una exitosa renegociación de la deuda con acreedores internacionales; se amplió la cobertura de las políticas sociales (esencialmente, se universalizaron el beneficio jubilatorio y la asignación por hijo/a). Pero el crecimiento chocó al cabo de unos años con la insuficiente tasa de inversión y con la restricción externa, producto en primer lugar del agotamiento de reservas de hidrocarburos convencionales, y luego, del simultáneo auge de las importaciones (motorizadas por un tipo de cambio coyunturalmente bajo) y del fin del ciclo de precios elevados de las materias primas. A partir de entonces, no logró articularse una respuesta que permitiera superar esta restricción; el contexto era además complejo, por un persistente proceso inflacionario y el accionar de fondos buitres tenedores de deuda no canjeada. Este ensayo, que evidenció una visible resistencia a aplicar políticas ortodoxas de ajuste, logró mantener un crecimiento económico rápido e inclusivo durante los primeros ocho años, y redujo fuertemente las tasas de desempleo y de pobreza. Sin embargo, también mostró un Estado carente de una consistente estrategia de crecimiento, que diera marco a las decisiones de gobierno.

11. Véase Bertola, L. y Ocampo, J. El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia - Fondo de Cultura Económica - 2013.

### 33

Corresponde mencionar, como una característica de larga data de la economía argentina (anterior incluso al ciclo de reformas neoliberales), la existencia de una franja relevante de actividad productiva situada en la informalidad. Ya en 1980 se estimó en cerca de 1/3 el valor agregado no registrado<sup>12</sup>; puede estimarse hoy día en un valor de este orden la incidencia del empleo no registrado. Esto se traduce en una importante evasión fiscal, lo que ha llevado a acrecentar la carga tributaria sobre el sector registrado, y aun los sectores de actividad formalizada incurren en prácticas de evasión y elusión tributarias.

### 34

Es menester construir entonces una alternativa, que permita superar la perspectiva estrecha y equivocada que el neoliberalismo propone. Como se dijo, los sucesivos fracasos que exhibe han sido el resultado principalmente de las inconsistencias de los programas, y de la incapacidad de hacer frente a cambios en el contexto. Lo ocurrido entre 2003 y 2015 indica que esta alternativa demanda ser identificada y desarrollada en lo conceptual.

### 35

Por otro lado, dadas las claras falencias de parte importante de las elites en reconocer estas limitaciones, se plantea la necesidad de identificar **cuáles actores** –además del Estado– muestran capacidad para encarar un patrón alternativo.

### 36

Se apuntará en los próximos apartados a responder estas dos cuestiones nodales.



<sup>12</sup>. Esta proporción fue la que arrojó el cálculo de las cuentas nacionales con base en el año 1986, que por primera vez incluyó en los cálculos una estimación del nivel de actividad del sector no registrado, El Censo Demográfico de 1991 indicó que 1/3 de la población de 14 años y más no contaba con forma alguna de seguro médico.



# La articulación de un proyecto de desarrollo

## Parte III

### 26 a 69

III.1.	PROPÓSITO	28
III.2.	LOS PILARES	30
III.2.1.	LA MATRIZ PRODUCTIVA	30
III.2.2.	AGRICULTURA EN GRAN ESCALA Y AGRICULTURA FAMILIAR	35
III.2.3.	DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO	38
III.2.4.	LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA	40
III.2.5.	INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS COLECTIVOS	43
III.3.	LOS EJES TRANSVERSALES	47
III.3.1.	PROPÓSITO	47
III.3.2.	EMPLEO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POLÍTICAS SOCIALES	47
III.3.3.	ECONOMÍAS REGIONALES Y REORDENAMIENTO TERRITORIAL	50
III.3.4.	EL COMERCIO INTERNACIONAL	54
III.3.5.	POLÍTICA CREDITICIA	60
III.3.6.	AMBIENTE	63
III.4.	LA CONSISTENCIA MACROECONÓMICA	64

## III. LA ARTICULACIÓN DE UN PROYECTO DE DESARROLLO

### III.1 Propósito

#### 37

Tres son los tópicos que deben encararse, a la hora de definir un proyecto de desarrollo: (i) el perfil de país y sociedad posibles y deseados, en términos de crecimiento y distribución; (ii) el instrumental de políticas a escoger a este propósito, y (iii) los actores llamados a liderar este proceso.

#### 38

Con relación a la sociedad posible y deseable, por razones de orden ético no cabe sino apuntar a una configuración que viabilice un crecimiento a tasas razonables, en condiciones de inclusión social, de ampliación de horizontes para toda la población y de sostenibilidad ambiental. Este es un objetivo plenamente alcanzable, a partir de los recursos de que dispone la Argentina. En el campo de las posibilidades, entendemos que la Argentina debe aspirar a ritmos de crecimiento moderados, pero significativos y sustentables, basados en un creciente nivel de inversión, que permita desactivar progresivamente la restricción externa.

#### 39

En cuanto al perfil productivo, la disponibilidad de recursos naturales aprovechables en condiciones competitivas hace que el sector primario –tanto agrícola como minero-energético– tenga asegurada una función relevante, tanto para la provisión de alimentos e insumos para uso interno como para la exportación. Está claro sin embargo que las actividades primarias no generan ingresos ni empleo en volumen suficiente para atender a las necesidades del conjunto de la población<sup>13</sup>.

En consecuencia, el crecimiento demanda avanzar paralelamente en el desarrollo de actividades industriales y de servicios, configurándose así un patrón que combina ventajas comparativas y el desarrollo de ventajas competitivas, basadas o no en la accesibilidad a recursos primarios de origen local. En la definición del perfil productivo, resulta de importancia central la actual revolución tecnológica en curso, en el ámbito de la información y las comunicaciones, revolución cuyo alcance y consecuencias apenas se avizoran hoy día.

*El sector primario –tanto agrícola como minero-energético– tiene asegurada una función relevante, tanto para la provisión de alimentos e insumos para uso interno como para la exportación. Está claro sin embargo que las actividades primarias no generan ingresos ni empleo en volumen suficiente para atender a las necesidades del conjunto de la población.*

**13.** La participación del sector agropecuario en el PIB es inferior al 10%. Estimaciones producidas por el propio sector acerca de la incidencia del empleo asociado a la actividad agrícola primaria no alcanzan al 20% del total de la población activa. Véase al respecto Fundación Argentina para el Desarrollo Agropecuario – “El Campo Argentino en Números” – 2019.

*Se trata de constituir un “Plan”, entendido como un conjunto articulado de principios, objetivos e instrumentos, no en una formulación rígida, sino expresado en términos que admitan la necesaria flexibilidad. Este Plan tendrá particular importancia para el sector público, en la medida que deberá constituirse en un marco para las decisiones diarias de las entidades que lo componen, sean de la administración o de empresas estatales.*

## 40

El perfil productivo a adoptar contemplará expresamente la dimensión ambiental, tanto en función de los compromisos internacionales asumidos por la Argentina (especialmente en lo referido al cambio climático) como de los objetivos nacionales que el país establezca.

## 41

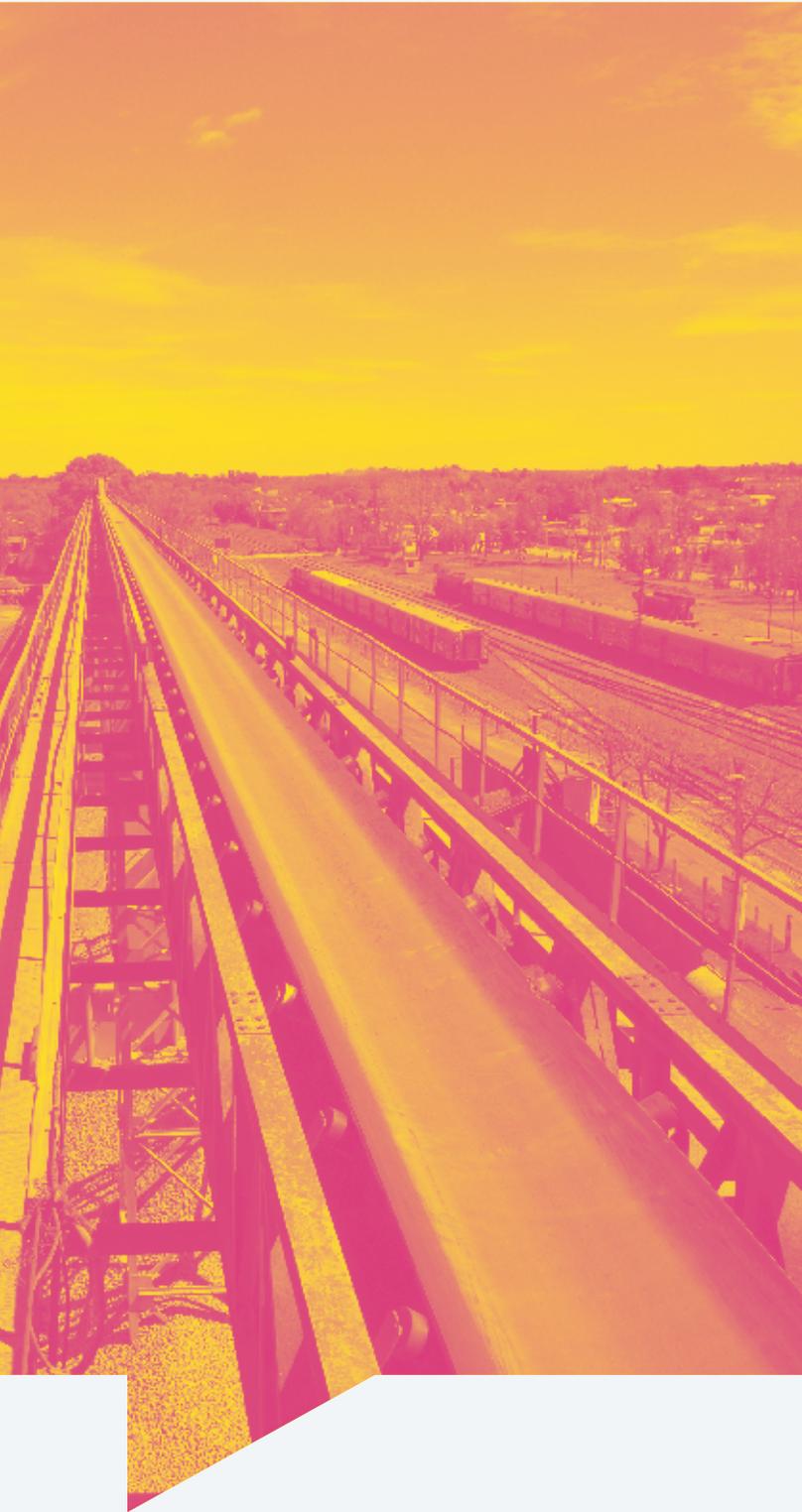
Estas actividades podrán organizarse sobre la base de empresas de talla diversificada, en función de las particularidades tecnológicas y de la disponibilidad de capacidades, comprendiendo así al conjunto de la población e involucrándola en función de sus habilidades. Es sí imperioso avanzar en la formalización plena de las transacciones y el empleo.

## 42

La experiencia muestra una y otra vez que no puede dejarse al arbitrio de decisiones privadas la configuración de un proyecto de crecimiento. Un explícito esfuerzo por vertebrar tal proyecto es una condición ineludible, a fin de transmitir el sentido y propósito de los esfuerzos productivos y a la vez brindar un marco de referencia a las decisiones. Este rol le corresponde claramente al Estado, que deberá constituir tal proyecto en el marco de un acuerdo que convoque al conjunto de los actores del campo económico, social y cultural. Se trata de constituir un “Plan”, entendido como un conjunto articulado de principios, objetivos e instrumentos, no en una formulación rígida, sino expresado en términos que admitan la necesaria flexibilidad. Este Plan tendrá particular importancia para el sector público, en la medida que deberá constituirse en un marco para las decisiones diarias de las entidades que lo componen, sean de la administración o de empresas estatales.

## 43

El objetivo de este Plan será el de lograr un proceso de crecimiento sostenido que asegure los equilibrios macroeconómicos, que sea inclusivo en términos sociales y que sea ambientalmente sustentable.



## III.2. Los pilares

### III.2.1. *La matriz productiva*

#### 44

A nivel internacional, de una forma u otra, una gran mayoría de países, por no decir todos, han venido aplicando políticas como plataforma para impulsar o acelerar el crecimiento desde largo tiempo atrás. Puede afirmarse que el diseño de estas políticas –tradicionalmente denominadas “industriales”– ha respondido a tres propósitos principales: estimular generalizadamente la inversión; priorizar la instalación de “nuevas actividades” o el desarrollo de “nuevas funciones”, y beneficiar discrecionalmente a algunos actores (pymes, habitualmente) o algunas regiones (las más postergadas relativamente o las más sensibles desde una consideración geopolítica).

#### 45

La extensa historia de política industrial de la Argentina encierra abruptos cambios de estrategia que han conspirado contra su eficacia. El quiebre mayor aparece cuando la dictadura cívico militar de 1976 procura cambiar de raíz las bases del modelo de acumulación liderado por las políticas industriales y sociales aplicadas, primero de manera forzada y luego deliberadamente, a la salida de la crisis del '30. A partir de entonces se han aplicado sucesivamente distintos enfoques de política industrial, en correspondencia con los cambios en la orientación política de los gobiernos, que balancearon de manera diferente protección y apertura, asumieron diferentes prioridades sectoriales, privilegiaron diferentes beneficiarios y favorecieron diferentes estrategias de acumulación. En este mismo lapso de ya más de cuatro décadas se instaló una suerte de dominancia financiera que tornó a la estructura productiva mucho más vulnerable a los *shocks* macroeconómicos y redujo la potencia de los eventuales incentivos de política industrial.

#### 46

Las políticas anteriores a 1976 habían tenido el mérito de fundar una estructura productiva diversificada y una suerte de “sociedad industrial” relativamente inclusiva; esto dio lugar a un desempeño que no se pudo reiterar en años posteriores. La economía argentina mostró desde el quiebre mencionado un comportamiento estancado, y a la vez volatilidad, con ciclos de crecimiento relativamente cortos, recesiones frecuentes y picos y valles particularmente agudos.

## 47

Este patrón de comportamiento constituye un problema severo en sí mismo: se destruyen periódicamente algunas capacidades productivas, se lesiona y desarticula el tejido productivo y se reproducen expectativas negativas sobre la sustentabilidad del crecimiento. Por estas tres vías, el producto observado resulta ser necesariamente siempre menor al producto potencial y en cada vuelta se requiere de la sociedad un esfuerzo adicional en términos de inversión solo para volver a la senda previa de crecimiento.

## 48

Como ya se mencionara en otro apartado de este documento, la Argentina ha incurrido en severos desequilibrios internos y externos y no ha podido sostener un crecimiento inclusivo. En gran medida, esto se debe al largo proceso de desindustrialización relativa, que ha llevado a reducir a casi la mitad la contribución de la industria manufacturera al producto total. Mucho se ha discutido sobre esta tendencia: se ha pretendido asimilarla a lo acontecido en las economías maduras a partir de los cambios tecnológicos y de organización de la producción predominantes, que llevaron a procesos de desintegración vertical, de deslocalización y tercerización y, más en general, de “servización”. Sin desconocer estos factores de cambio a nivel microeconómico, el caso argentino representa claramente uno de desindustrialización “forzada” por la política económica: resulta ser la única economía industrializada con un producto manufacturero per cápita estancado desde aquel pico<sup>14</sup> y, también a diferencia de las economías maduras, la mano de obra desplazada del sector industrial se ha insertado mayoritariamente en servicios de baja calidad o en actividades informales.

## 49

A pesar de esta trayectoria azarosa, diversas actividades industriales y de servicios modernos han conservado espacio; es así como la Argentina presenta cierto desarrollo de industrias básicas (siderurgia, petroquímica, aluminio), así como también de bienes durables (automotores, maquinaria agrícola, textiles), además claro está del sector de alimentos, fuertemente enraizado en la agricultura y la ganadería; es destacable por otro lado el nivel alcanzado por la industria del *software*. Pero, como consecuencia de estas tendencias de largo plazo, la economía argentina presenta, en conjunto, un bajo nivel de productividad (como patrón de referencia, vale indicar que actualmente está en el orden del 40% de la productividad de la economía de Estados Unidos). Este indicador dista de ser homogéneo. La divergencia de productividad tiende a ser creciente en sectores industriales intensivos en mano de obra, sea calificada o no; por otra parte, la heterogeneidad de productividad entre las distintas ramas de actividad y entre unidades productivas dentro de una misma actividad es muy elevada, mucho mayor a la estimada para las economías centrales.

## 50

Esta situación deviene de las características de la estructura productiva y de la dinámica de acumulación de sus agentes principales. En líneas generales, el aprovechamiento de ventajas y rentas naturales en el agro pampeano y la gran minería y el aprovechamiento de escala, posición dominante y mercados más o menos cautivos en la gran industria de insumos difundidos, en segmentos de la industria de bienes de consumo durable y en algunos servicios públicos o privados constituyen el núcleo duro de más elevada rentabilidad de la estructura productiva argentina. A su vez, en buena parte de las economías regionales, en muchos otros segmentos del aparato industrial y en una amplia franja de los servicios predomina una especialización en las gamas relativamente más bajas y de menor calidad y variedad de la producción, en detrimento del valor agregado potencial y de la capacidad de incorporar conocimiento e innovación.

14. En las economías desarrolladas este indicador crece a pesar de la caída de la participación sectorial en los agregados totales.

## 51

Entre los primeros pueden encontrarse algunas “islas de modernidad” caracterizadas por niveles de productividad comparativamente altos, pero con débil capacidad de derrame y eslabonamiento. En el segundo segmento se alojan los sectores en los que se compete por precio, lo que instala una presión particular sobre las relaciones de trabajo. Así, la estructura tecnoproductiva y la estructura socioproductiva interactúan para generalizar y reproducir un sistema de baja calidad productiva y un modelo de negocios en gran medida predatorio de las condiciones laborales, de la naturaleza y el medio ambiente y de las finanzas públicas. Al mismo tiempo, el sistema financiero resulta de poca profundidad y baja cobertura y, en general, más especializado en viabilizar operaciones especulativas que en apoyar la ampliación de la capacidad productiva; es innegable el compromiso del sistema financiero con las prácticas de dolarización de activos y de fuga de capitales, lo que tiene un impacto negativo sobre el financiamiento disponible.

## 52

Se ha debatido con particular intensidad en los últimos tiempos en la Argentina acerca de las condiciones y la sustentabilidad de los regímenes de crecimiento con redistribución del ingreso. En el fondo de esta cuestión se encuentra la contradicción entre una estructura socioproductiva de baja productividad promedio y fuerte tendencia a la externalización del excedente, por un lado, y una activa y movilizadora demanda social por remuneraciones más elevadas y mejores bienes públicos, por el otro. El pensamiento *mainstream* y la coalición política “regresiva” asumen que no hay otra forma de superar esa inconsistencia que no sea un ajuste a la baja de tal demanda social, de modo de eliminar un supuesto consumo excedente y reducir el costo laboral. La construcción de una alternativa política a este (sin)sentido común exige invertir la causalidad y proponer nuevas estrategias que modifiquen la matriz productiva. Como hemos visto, no puede alegarse que los salarios en la Argentina son elevados, cuando un tercio de la población no logra un ingreso apto para una sobrevivencia digna. La insuficiencia reside claramente en la inversión productiva.

## 53

La experiencia muestra que las políticas de demanda no modifican por sí solas la estructura productiva y que, más tarde o más temprano, su impacto potencial encuentra un límite decisivo; se agudizan las tensiones inflacionarias, no se logra perforar un piso estructural de desempleo e informalidad relativamente elevado y reaparece la restricción externa. La remoción o transformación de esos rasgos condicionantes y restrictivos requieren la definición, planificación e implementación de una estrategia de desarrollo productivo integral de largo plazo, en la que –dada la heterogeneidad social y productiva predominante– el Estado no solo estimule el crecimiento, sino también, y fundamentalmente, tenga capacidad para intervenir de manera más activa en la definición de un perfil productivo que satisfaga el desafío de la equidad, en condiciones de sostenibilidad externa y fiscal. Dado este contexto, la política industrial debe hacerse cargo de orientar el cambio estructural necesario. Para ello, habrá de reperfilar el aparato productivo: elevación de la productividad media por reducción de la heterogeneidad micro, por modernización de procesos y diferenciación de productos y por el crecimiento diferencial de segmentos de alta productividad. Pero además contribuirá a modificar las estrategias de acumulación predominantes del empresariado local, desincentivando las opciones especulativas y las acciones meramente “defensivas”.

## 54

La superación de las heterogeneidades productivas y distributivas que caracterizan a la Argentina requiere un salto generalizado de productividad y la consolidación o creación de instituciones y normas que arbitren el conflicto distributivo y compensen las asimetrías de poder existentes. Este camino, a su vez, necesita un Estado con capacidad política y técnica para intervenir selectiva, coordinada y focalizadamente, combinando instrumentos ofensivos y defensivos en función de las especificidades sectoriales y territoriales. El desafío es impulsar un escalamiento productivo y tecnológico de todas las actividades económicas, de modo tal de mejorar las condiciones laborales y el balance externo. En el área de recursos naturales se requiere avanzar simultáneamente en un mayor procesamiento y en la provisión de bienes de capital e insumos y servicios tecnológicos; en la industria manufacturera y en los servicios es imprescindible diversificar productos, incorporar conocimiento, evitar los segmentos de competencia predatoria y crear nuevos mercados. Se requiere avanzar en la profundización de la estructura industrial y de servicios modernos; una apuesta a meras maquilas o cuasi-maquilas no hará sino traer a la escena una vez más la restricción externa, por la demanda de insumos y bienes durables importados.

*Así como es evidente que las políticas productivas no tienen potencia suficiente como para compensar desequilibrios o inconsistencias macroeconómicas, también lo es que no pueden limitarse a establecer un sistema de incentivos supuestamente amigables y apostar por la coordinación a través del sistema de precios.*

## 55

El actual contexto internacional y regional propone más obstáculos que estímulos; el panorama combina estancamiento o lento crecimiento económico, inestabilidad y opacidad financiera, guerras comerciales predatorias y una nueva ola de programas de regresividad social y discriminación política. Estas tendencias ya llevan algunos años y son parte de una crisis que, al mismo tiempo, incuba modificaciones estructurales y tecnológicas que, promovidas por una intensa reactivación de las políticas industriales en los países centrales, amenazan los futuros escenarios del empleo y desestabilizan el mapa productivo mundial. Son nulas las posibilidades de desarrollo para los países periféricos que no fortalezcan simultáneamente su sistema productivo y su mercado interno y no amplíen su escala y su capacidad de negociación internacional en el marco de bloques regionales estratégicos.

## 56

Dada la complejidad de las interacciones productivas y sociales que deben ser promovidas, los incentivos puramente macroeconómicos resultan insuficientes; a su vez, la política industrial debe ser capaz de atender a las especificidades sectoriales y las heterogeneidades presentes en la estructura productiva. El desafío está en avanzar hacia un tejido productivo más denso, complejo e integrado, transformación que no deriva automáticamente del crecimiento agregado, ni resulta de la suma de las acciones que realizan las firmas de forma aislada; por el contrario, se trata de un cambio estructural que requiere de una intensa acción colectiva en un plano meso-económico, porque los obstáculos principales están en los problemas de coordinación y en el tipo de gobernanza que articula las diferentes cadenas de valor. En este sentido, así como es evidente que las políticas productivas no tienen potencia suficiente como para compensar desequilibrios o inconsistencias macroeconómicas, también lo es que no pueden limitarse a establecer un sistema de incentivos supuestamente amigables y apostar por la coordinación a través del sistema de precios. Del mismo modo, también debe quedar claro que las políticas productivas no pueden tener como misión principal compensar eventuales déficits de gestión de las empresas, obsolescencia de equipos o reticencias a asumir riesgos. Su función primordial debe ser actuar sobre la composición sectorial de la producción y reglar las relaciones interempresariales e intersectoriales, aquellas en las que las modalidades de generación, apropiación y distribución de las rentas se definen.

## 57

Es en este sentido que se requiere un cambio conceptual en las modalidades de intervención de la política industrial, tanto en su diseño como en su implementación. Es necesario constituir las políticas a partir del establecimiento de “escenarios objetivo”, que permitan identificar para cada cadena productiva la trayectoria de transformación requerida –en términos de inversión y cambio tecnológico– para concretar las opciones de escalamiento productivo y de desarrollo de complementariedades. No se trata de pensar la política industrial como una supuesta reacción ante fallas de mercado; el corazón del diseño de las políticas productivas se encuentra en la definición del escenario estratégico factible –en función de las capacidades acumuladas y potenciales– a la vez que deseable, tras el objetivo de desarrollo inclusivo. Esta resulta, y así debería ser definida, una tarea indelegable del Estado: supone la explicitación de la estrategia general y la definición de las metas y trayectorias del cambio estructural buscado.

## 58

Por lo tanto, la política industrial tendrá como principios básicos la intervención a nivel meso, creando mercados y regulando rentas, y a nivel micro, diferenciando sectores, actividades y agentes; a la vez, debe ser capaz de coordinar intersectorialmente dentro de un enfoque integral de “misiones” y aplicar una combinación variable de instrumentos para hacer más eficaz la focalización. Dentro del arsenal de instrumentos a movilizar, además de los conocidos para estimular y facilitar la inversión, debe echar mano a la radicación de empresas públicas líderes o testigos, al poder de compra pública para desarrollar proveedores y premiar las estrategias innovativas y al extensionismo industrial y tecnológico, decisivo para generalizar buenas prácticas, incentivar la calidad y mejorar las condiciones laborales. Las políticas de regulación de la competencia, de administración de comercio y de promoción científica y tecnológica se entenderán como un *corpus* integrado y sistémico con la política industrial.

## 59

Los sectores que protagonicen cambios tecnológicos profundos –como por ejemplo, la migración hacia formas energéticas más sustentables– serán objeto prioritario. Se trata de construir capacidades a fin de prevenir demandas de importaciones futuras que contribuyan al estrangulamiento externo; como sectores nuevos, ofrecen potencialidades que cabe capitalizar, en algunos casos (como el de la industria derivada del litio) en función de ventajas comparativas naturales. Se trata de generar nodos productivos que permitan “sustituir importaciones futuras” y generar nuevas exportaciones.

## 60

No menos importante en la actual situación económica y social argentina, debería pensarse una política industrial específica para la llamada “economía popular”, a la que está vinculada parte relevante de la ciudadanía en situación de informalidad laboral, y en condiciones de elevada vulnerabilidad. Esta política industrial debería reemplazar el actual enfoque predominante de “política social”, con el Estado generando activos complementarios (mercados, financiamiento, logística, comercialización) que se articulen con las estrategias, las formas organizativas y los mecanismos de decisión propios de estos conglomerados y unidades productivas.



**III.2.2.*****Agricultura en gran escala y agricultura familiar*****61**

En la Argentina se han consolidado en las últimas décadas, y mucho más particularmente en las dos recientes, diversos modelos de desarrollo de las actividades productivas en el ámbito rural, profundamente diferenciados entre sí. Uno de ellos, que fue muy protagónico en la construcción del sistema productivo nacional y contribuyó a fortalecer un estilo de desarrollo basado en la agroexportación, fue dominante hasta la década de 1930 en el proceso de acumulación de capital global. Un segundo grupo lo constituyó una herencia de la ocupación colonizada, pero también se desarrolló en nuevos territorios. Este segmento de la actividad rural se fue especializando con el tiempo en la provisión de alimentos frescos y de insumos para la industria alimenticia ubicándose en la periferia del sistema regional argentino y en los cinturones frutihortícolas de las aglomeraciones urbanas de todo tamaño. Ambos sectores demandan estrategias diferenciadas. Finalmente, puede identificarse un tercer segmento –de importante heterogeneidad– conformado por lo que se suele denominar “cultivos industriales” (vid, caña de azúcar, tabaco, etc.).

**62**

La agricultura y ganadería organizadas para la explotación en gran escala han sufrido importantes transformaciones en las últimas décadas. La sucesiva aplicación de tecnologías tanto a nivel de semillas como de prácticas ha redundado en dos fenómenos centrales. Por un lado, un importante crecimiento de los rendimientos agrícolas de las producciones granarias (cereales y oleaginosas), a la vez que se han extendido las superficies cultivadas, ocupando áreas antes dedicadas a la ganadería sobre pasturas naturales o sembradas. También ha dado lugar a un preocupante proceso de deforestación de bosques nativos. Este movimiento se ha reflejado en un fuerte crecimiento de los volúmenes de granos, que más que se triplicaron desde la década de 1980, liberando crecientes saldos exportables. La ganadería, por su parte, se ha visto desplazada, sin que se produjera una variación apreciable de los rodeos, lo que ha llevado a que una creciente porción de la faena se destine al consumo interno, y no a la exportación. Esta tendencia, sin embargo, muestra recientemente una reversión, a partir de la mayor demanda de carnes originada en mercados emergentes (en primer lugar, China).



*Debe asegurarse una adecuada rotación de cultivos, a fin de preservar la capacidad productiva de los suelos. Es menester adoptar una aproximación sólidamente enraizada en el conocimiento científico y tecnológico, a fin de mitigar los efectos de prácticas determinadas (o abandonarlas, llegado el caso).*

## 63

Los paquetes tecnológicos que permitieron esta evolución han suscitado juicios diversos. Por un lado, se aprecia la conservación de los suelos que comporta la agricultura de precisión y el abandono de prácticas de roturación de la tierra. Por otra parte, el uso intensivo de herbicidas y pesticidas ha abierto un interrogante en cuanto a la salubridad de estas prácticas para la población residente en los entornos fumigados, llevando precautoriamente a prohibiciones. Asimismo, debe asegurarse una adecuada rotación de cultivos, a fin de preservar la capacidad productiva de los suelos. Es menester entonces adoptar una aproximación sólidamente enraizada en el conocimiento científico y tecnológico, a fin de mitigar los efectos de prácticas determinadas (o abandonarlas, llegado el caso). Finalmente, la adopción de prácticas cuasi-industriales por parte de contratistas agrícolas ha llevado a un creciente desarraigo de población rural, que es procedente contener, mediante una diversificación en las actividades y usos del suelo.

## 64

La evolución tecnológica señalada ha sido acompañada por la consolidación del complejo agroexportador de granos y oleaginosas, liderado inicialmente por la soja, cuya expansión se aceleró desde la década de 1990, ha llevado a una creciente centralización de la producción y las exportaciones en manos de grandes conglomerados extranjeros y unas pocas grandes megaempresas nacionales y la creciente financiarización de estas producciones. En 2019/2020 las cinco mayores empresas agroexportadoras de granos y oleaginosas en la Argentina alcanzaron al 56% del volumen total exportado<sup>15</sup>.

## 65

En cuanto a la agricultura familiar, una reciente estimación de la incidencia en la economía nacional de tales productores indica que cubrirían las dos terceras partes de los ocupantes de unidades de producción agraria, siendo que entregan al mercado el 60% de los alimentos frescos que se consumen en el país. Este sector ha sufrido en las últimas décadas graves problemas para mantener y/o expandir su actividad, clave para una alimentación sustentable y saludable de la población urbana nacional.

15. Estas empresas son COFCO (China), Cargill (EE.UU.); ADM (EE.UU.); Bunge (EE.UU.); y AGD (Argentina).

El censo agropecuario del 2018 indica que han desaparecido cerca de 100.000 explotaciones agropecuarias desde el año 2002, cuando se realizó el anterior censo. El sector de la agricultura familiar, de las familias campesinas responsables de ese proceso de producción, posee apenas el 13% de la tierra del vasto territorio nacional. Es una agricultura con agricultores, es decir, con la familia íntegra viviendo en su finca, con un uso intensivo de la mano de obra de todo el núcleo residente y muy baja presencia de personal contratado. Su principal problema estructural radica en sus dificultades para el acceso a la tierra; según estimaciones, en las áreas que circundan las principales aglomeraciones urbanas, el 75% de estas familias no son propietarias de las tierras en las que trabajan. Las condiciones de vida son precarias, en función de la calidad de los servicios a los que acceden estas familias, cuyo número se estima en 150.000.

## 66

Estas precarias condiciones de vida derivan en la migración persistente. Este último fenómeno, además de debilitar la trama social en nuestro campo, contribuye a la formación de espacios intraurbanos compuestos por migrantes rurales, sujetos a condiciones de vida muy deterioradas por la débil demanda de fuerza de trabajo en muchas de las aglomeraciones urbanas receptoras de tal migración.

## 67

Una política a futuro de consolidación, expansión, aumento del ingreso real de los productores y capacidad para acumular recursos destinados a profundos cambios técnicos es un desafío fundamental para el país a futuro. Los siguientes temas merecen especial atención: la comercialización, la ausencia de crédito, las deficiencias de hábitat y la informalidad. La política debe focalizarse, por un lado, en la regulación de los grandes conglomerados agroexportadores del país, teniendo en cuenta los aspectos productivos, tecnológicos, logísticos, comerciales y tributarios de estos complejos, así como sus repercusiones en el mercado interno.

## 68

La estrategia de la planificación del sector de productores rurales mayoritarios del país para su consolidación a futuro exige desplegar una serie de instrumentos de política económica y social que guíe el accionar del sector, y garantice transformaciones estructurales en su desarrollo a futuro. Ellos son los siguientes:

**i.** La puesta en ejecución en forma inmediata de la ley 27.118. Esta ley declara “de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena, por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva”.

**ii.** La implementación de un Banco de Tierras con el objetivo de contar con extensiones de tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar.

**iii.** Acciones de apoyo público para el acceso a la tierra, difusión de tecnología adecuada, preservación del suelo, por medio de la conservación y mejoramiento de las tierras, proceso de industrialización local de los insumos obtenidos en las miradas productivas, y procesos de comercialización basados en mecanismos cooperativos.

**iv.** La sanción de la ley de acceso a la tierra, que está en debate actualmente en el Congreso Nacional, constituye un hito fundamental para abordar la cuestión de la propiedad de los predios en explotación pues propone un cambio de paradigma: la creación de un fondo fiduciario público para otorgar créditos blandos, tanto para las unidades familiares como también para la creación de manera colectiva de recursos crediticios para la implantación de colonias agrícolas en tierras fiscales o privadas.

**v.** La creación de un banco nacional de crédito rural con características propias del segmento social a favorecer, y que acompañe tanto el proceso de producción como el de consolidación de la gestión productiva comercial y de valorización del equipamiento social de los productores.

**vi.** Formalización por vía del monotributo social agropecuario.

**vii.** Creación de instancias específicas de financiamiento.

## 69

Yendo ahora a los cultivos industriales, se destaca la diversidad de sus conformaciones y experiencias, aun referidas a un mismo cultivo. Así, por ejemplo, la caña de azúcar puede ser producida en organizaciones empresarias verticalmente integradas como por productores independientes. No resulta posible formular políticas horizontales comunes; se requiere la aplicación de enfoques diferenciados, enraizadas en las particularidades de cada caso. Se trata asimismo de una temática fuertemente vinculada –al igual que la agricultura familiar– a cuestiones referidas al desarrollo regional, sobre todo considerando que gran parte de tales cultivos se sitúa en áreas extrapampeanas.



### III.2.3.

#### *Desarrollo científico y tecnológico*

## 70

La Argentina exhibe una larga tradición en desarrollo científico y tecnológico; este ha sido particularmente relevante en el campo de la biotecnología, la medicina y la energía nuclear. Hoy cuenta con una numerosa comunidad científico-tecnológica, radicada en centros de investigación y universidades, y en menor medida en la actividad privada.

## 71

La actual dotación de capacidades y recursos materiales dedicados a ciencia y tecnología es el resultado de una trayectoria zigzagueante, por la que se alternaron períodos donde se dio jerarquía a estas actividades y períodos donde ellas fueron tratadas con desinterés<sup>16</sup>.

## 72

La actividad científico-tecnológica es reconocida como esencial a nivel mundial, para cualquier país que quiera desarrollarse o mantener su estatus de país desarrollado. Sin embargo, existe en la Argentina una argumentación que cuestiona su pertinencia. Los argumentos apuntan esencialmente a la carencia de campos de aplicación de estos conocimientos, dado el relativo espesor del aparato productivo y la conveniencia de importar

patrones tecnológicos, tornándose así la innovación en el aparato productivo una práctica esencialmente imitativa. Practicar la investigación se tornaría así un mero derroche de recursos, más aún si se trata de investigación básica.

## 73

No caben en este campo afirmaciones muy tajantes, toda vez que la decisión de qué investigar, por su propia naturaleza, no puede ser evaluada en función del producto esperable, porque este no se conoce de antemano (salvo en el caso de que se trate de determinar condiciones muy específicas de implementación de un proceso ya conocido). Pero como mínimo resulta claro que mantener planteles con capacidad de acompañar el desarrollo tecnológico que se verifica en el mundo –y eventualmente participar del mismo– abre posibilidades de aplicaciones beneficiosas para el aparato productivo.

**16.** Como ejemplo, la Comisión Nacional de Energía Atómica –que fuera un caso único de continuidad a través de sucesivos gobiernos– en la década de 1990 fue privada progresivamente de recursos, lo que se tradujo en un persistente incremento en la edad promedio de la plantilla, al punto que si esta política hubiera logrado persistir bien entrada la década siguiente, este puntal de la investigación se habría desvanecido por carencia de renovación de personal. La crisis de la Convertibilidad puso abruptamente fin a esta política de desmantelamiento, y abrió la posibilidad de una reversión.

*Si el camino por el que opta la Argentina es hacia una profundización de su tejido industrial y de servicios modernos, no caben dudas acerca del rol que adoptan las actividades de investigación y desarrollo de ciencia y tecnología.*

## 74

La investigación científico-tecnológica no ha insumido recursos masivos en las últimas décadas; el gasto correspondiente está en el orden de 0,5% del PIB actualmente en la Argentina. Se trata de un valor insuficiente y poco destacable en la comparación internacional. En un ranking de 150 países, la ubicación de la Argentina es en torno a la mitad, por encima de México y Chile, pero por debajo de Brasil, cuyo gasto en este rubro supera el 1% del PIB<sup>17</sup>. Un país de ingreso medio-alto no solo puede sostener una actividad de esta naturaleza, sino que gradualmente debería incrementarla.

## 75

Si el camino por el que opta la Argentina es hacia una profundización de su tejido industrial y de servicios modernos, no caben dudas acerca del rol que adoptan las actividades de investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Será importante que ellas se entrelacen con las actividades productivas dinámicas y modernas que se encaren, aunque esto no quita que deberá existir cierta libertad en la selección de opciones de investigación, tanto para mantener la vinculación con lo que ocurre en el mundo como para generar posibles campos nuevos. Los programas de promoción y financiamiento de proyectos de investigación deberán ser definidos atendiendo a estos propósitos diversificados.

## 76

Dos principios deberán regir en las decisiones acerca de la promoción de la investigación. Por un lado, será menester que la Argentina incremente gradualmente el volumen de recursos a asignar, para arribar por lo menos a un valor de 1 punto del PIB; esta condición parece insoslayable si se pretende lograr cierta autonomía en la materia, evitando la opción por modelos de maquila o similares<sup>18</sup>.

Por otra parte, no debe esperarse que la investigación y el desarrollo tecnológico por sí mismos abran el camino hacia un desarrollo sostenido; la decisión en ese sentido deberá ser previa, y movilizará esfuerzos en el ámbito productivo. Se crearán así las condiciones para simultáneamente absorber e incentivar nuevos patrones tecnológicos, en una articulación virtuosa con la política productiva nacional.

17. Fuente: Banco Mundial.

18. Cabe aclarar que resta conocer la implementación que tendrá la Ley 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, sancionada en el año 2021, que eleva el Presupuesto Nacional destinado a la ciencia y la tecnología hasta alcanzar el 1% del PBI en el año 2032.

### III.2.4.

#### La transición energética

## 77

El sector energético –entendido como el que provee energía de fuentes hidrocarburíferas y nucleares, y de la generación eléctrica– tiene importancia estratégica, por ser un insumo insustituible y de uso difundido, además de demandar un volumen muy relevante de recursos. Es al mismo tiempo una fuente importante de renta primaria, para los países que producen hidrocarburos en escala relevante, como es el caso de la Argentina.

## 78

Nuestro país se encuentra cuasi autoabastecido en términos de energía; las importaciones netas representaron en 2021 el 9% del consumo total. Se conjugan para este resultado el incremento en la producción de hidrocarburos no convencionales (*shale oil* y *shale gas*), que compensa la caída de la producción convencional. No obstante, las importaciones de gas natural inciden de manera negativa sobre la balanza comercial y sobre el déficit fiscal; esto se ha visto agravado recientemente, a raíz del impacto sobre los precios de los embargos comerciales motivados por la guerra ruso-ucraniana.

## 79

La matriz energética presenta hoy día una importante prevalencia de fuentes hidrocarburíferas (85% del total); las fuentes renovables (hidráulica, solar, eólica, biomasa) dan cuenta de un 11% de la oferta. Se trata –al igual que de lo que ocurre en la generalidad de los países– de una conformación fuertemente intensiva en combustibles fósiles, principal fuente del calentamiento global. La particularidad de la Argentina reside en la extraordinaria participación del gas natural, que comprende más del 50% del total, siendo este energético el menos contaminante entre todos los emisores de carbono. Debe destacarse por otro lado que en los últimos años se ha incrementado la participación de fuentes renovables, que hoy representan más del 10% de la generación eléctrica.

## 80

La Argentina experimenta una variedad de problemas en el sector de la energía. En primer lugar, el Estado ha perdido gran parte de su papel de empresario desde el mismo momento en que se asumió que la inducción de las inversiones necesarias para su desarrollo podrían ser provistas por el sector privado, a través de reglas de mercado. Se ignoraron de este modo no solo las fallas de mercado, sino su grado de concentración y por lo tanto la potestad de las grandes empresas energéticas de ejercer poder de mercado, de relocalizar sus rentas fuera de la Argentina y de este modo provocar escasez de oferta interna, por caso la del gas natural. Asimismo, se subestimó el nexo entre estas empresas, el sector financiero global y sus estructuras jurídicas internacionales. La referencia de precios de la energía en divisa ha sido y es causa de un permanente desajuste entre las aspiraciones de los inversores y las posibilidades de pago de una gran parte de la población cuyos ingresos no están dolarizados. La recuperación de YPF por parte del Estado nacional ha paliado solo parcialmente estos impactos.

## 81

En síntesis las nuevas reglas de juego del sector energético tras las reformas ocurridas entre 1989 y 1994 tenían consecuencias previsibles en términos de una casi absoluta pérdida de control sobre un vasto conjunto de variables estratégicas: desde el destino de las inversiones hasta la pérdida del control de activos e información estratégica que muy difícilmente hubiese podido ser reemplazada por el rol regulador del Estado. Por otro lado, fue visible el escaso desarrollo de nuevas reservas y el agotamiento de las existentes. Salir de este marco es complejo en extremo, como lo han mostrado los vaivenes respecto del intento de reforzar el papel del Estado entre 2004 y 2015. La mayor limitación son los tratados bilaterales de protección de inversiones extranjeras.

*Las nuevas reglas de juego del sector energético tras las reformas ocurridas entre 1989 y 1994 tenían consecuencias previsibles en términos de una casi absoluta pérdida de control sobre un vasto conjunto de variables estratégicas: desde el destino de las inversiones hasta la pérdida del control de activos e información estratégica que muy difícilmente hubiese podido ser reemplazada por el rol regulador del Estado.*

## 82

Respecto de la escasez del gas, las mayores repercusiones se dieron a partir de los años 2008-2009, momento a partir del cual la Argentina enfrentó dos problemas simultáneos: a) la necesidad de abordar crecientes importaciones de gas natural licuado y otros combustibles; b) afrontar un gran costo fiscal derivado de los subsidios a la energía, compuestos por el pago de las diferencias entre los costos de producir la energía y los precios y tarifas pagados por los usuarios, y por el costo de los estímulos de precios a los productores a fin de lograr incrementos en la oferta interna de gas natural. Los subsidios a usuarios por consumo de gas natural no benefician necesariamente a hogares más desfavorecidos, al ser excluidos los consumidores de gas licuado de petróleo o leña.

## 83

A pesar del fuerte incremento tarifario operado entre 2015 y 2018, para el caso de los precios en el mercado eléctrico mayorista, el 64% del costo de generación continúa siendo subsidiado. Es que por una parte los costos de generación se mantuvieron dolarizados, mientras que los precios sancionados por CAMMESA siempre estuvieron por debajo del costo. A cada devaluación, o bien le sucede un nuevo incremento de tarifas o bien, de modo inevitable, del monto de los subsidios. Se requiere en consecuencia el rediseño de todas las tarifas con sentido de equidad, a la vez que disminuir los costos de generación y también las erogaciones en concepto de subsidios; esta tarea resulta delicada en un entorno inflacionario, de tipo de cambio desdoblado y con un vasto grupo de actores que poseen el poder de dolarizar sus ingresos y espiralizar la inflación. En tal sentido la delimitación exacta de qué grupos sociales y empresas pueden pagar el costo pleno y quiénes no, es una tarea urgente. También lo es establecer un fondo para subsidiar a grupos vulnerables a partir de la propia masa de ingresos que se generaría con tarifas plenas que cubran los costos de los distintos productos energéticos, monitoreando a su vez que dichos costos sean razonables. Esta sería también una oportunidad para estimular la fabricación local de equipos eficientes a leña y a GLP para hogares que nunca accederán al gas natural por redes. Las recientes medidas son un paso para disminuir el costo del subsidio de tipo universal, con consideraciones acerca de aspectos distributivos, aunque parecen distar de configurar un esquema integral de segmentación que atienda exclusivamente a los sectores más desfavorecidos.

## 84

Se demanda una definición del papel de los hidrocarburos no convencionales<sup>19</sup>. En lo referido a la presión internacional para evitar la producción de combustibles fósiles, existe consenso en torno a que se dispone de una ventana de 20 a 30 años para aprovechar este recurso tanto para lograr el autoabastecimiento como para enfrentar la exportación, debido a que el gas natural es el combustible que en casi todos los escenarios mundiales es visto como el necesario para enfrentar la transición energética al 2050. Existe en consecuencia espacio para avanzar en esta explotación, siendo crucial la cuestión acerca de la apropiación y empleo de la renta correspondiente.

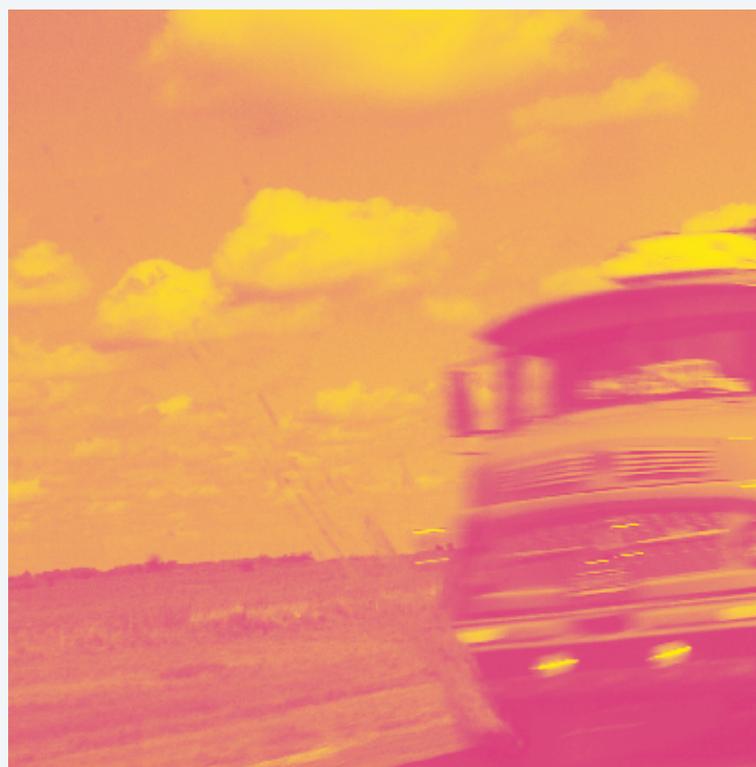
## 85

Una tarea pendiente de importancia es la de definir no solo el grado en que deseamos transformar nuestra matriz energética hacia una con mayor participación de fuentes renovables con menores costos de generación, sino de definir también qué parque de transporte y movilidad adoptará el país. Por ejemplo, si se utilizará el vector de hidrógeno para la exportación, mientras que promueve la fabricación de vehículos eléctricos a baterías o si escogerá el de celdas de combustibles, solo como un caso de posible disyuntiva entre otros posibles tanto para el sector transporte como para equipamientos de industrias. Los estudios disponibles a la fecha no son conclusivos al respecto, pero es imperioso avanzar hacia una definición respecto de la estrategia de sustitución a adoptar, para encuadrar las decisiones de los diferentes actores estatales y privados.

19. Por ejemplo, el yacimiento de Vaca Muerta.

## 86

En tal sentido, definir una política de industrialización de aquellos artefactos que consumen distintas fuentes de energía puede dar lugar a varios desarrollos en el sector energético donde se integren mayores cantidades de productos fabricados localmente. Ello aplica a la industria automotriz, a la industrialización del litio, a definir el destino del vector hidrógeno y a armonizar políticas de atracción de inversiones con una mirada clara de cuál es el futuro deseable y posible en materia de desarrollo económico y energético. Las oportunidades de integrar medianas y pequeñas empresas al desarrollo de este amplio conjunto de actividades es muy grande y la Argentina puede hacerlo. Tal vez la clave es entender que entre una fotografía del presente y otra de un futuro distante, el proceso que se dará entre ambas es lo más relevante; existe una responsabilidad histórica de construir esta historia aprendiendo de los errores del pasado. En tal sentido reafirmar también el papel de los hidrocarburos no convencionales en la transición energética requerirá de lograr el necesario licenciamiento ambiental, lo que corresponde tanto a las empresas como al Estado y a la sociedad civil.



**III.2.5.*****Infraestructura y servicios colectivos*****87**

La infraestructura y sus prestaciones constituyen un capítulo esencial en cualquier programa de desarrollo. Ello es así por dos razones complementarias. Por un lado, se trata de prestaciones que resultan estratégicas, por cuanto son insustituibles y benefician a la virtual totalidad de las actividades económicas. Por otro lado, demandan recursos en gran magnitud, recursos que deben ser invertidos en activos con plazos de retorno generalmente muy prolongado. Por otro lado, diversos segmentos de la infraestructura presentan carácter monopólico, o tienen relación con temáticas muy sensibles de orden energético o ambiental; esto demanda la acción estatal, sea a fines de regulación económica o de orientación de las actividades en función de propósitos sectoriales. Estas consideraciones son de aplicación particular a cada vector de la infraestructura, con alcances y modalidades propias.

**88**

En términos generales, la cobertura de las prestaciones de infraestructura es la propia de un país de desarrollo medio-alto, con algún claroscuro. Por ejemplo:

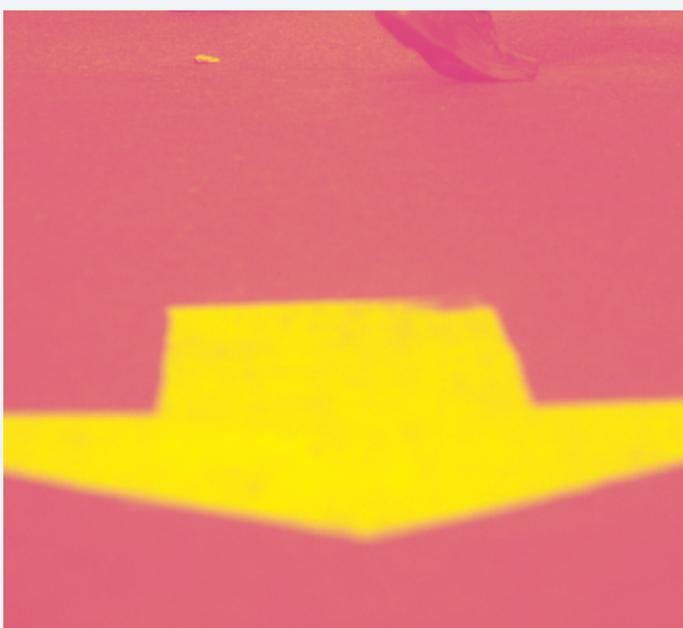
- ▶ La dotación de red vial interurbana pavimentada responde razonablemente a los tráficos existentes, existiendo tanto casos de sobreinversión (v.gr., vías multitrocha en tramos de bajo tránsito) como de insuficiencia de capacidad; ya en el nivel urbano, existe un retraso importante de pavimentaciones, especialmente en áreas periféricas.
- ▶ El transporte colectivo en las áreas urbanas ha mostrado un desarrollo irregular, y con vaivenes, manteniendo una participación significativa en los centros urbanos de mayor porte. Esto se ha visto afectado, sin embargo, por la pandemia, en la medida en que ella ha comprimido el nivel de uso de las modalidades masivas; el efecto final de este impacto está todavía por evaluarse.
- ▶ La cobertura del servicio de electricidad es adecuada; eventualmente, pueden existir déficits en el caso de asentamientos aislados, parcialmente abastecidos por soluciones locales.
- ▶ El suministro de agua potable y saneamiento cloacal muestra déficit, especialmente el segundo, donde además de la cobertura insuficiente, la disposición de desagües sin tratamiento es una práctica recurrente.
- ▶ El desarrollo de las telecomunicaciones ha sido relevante, acompañando la revolución tecnológica en curso.

**89**

Los servicios de infraestructura fueron en su momento un blanco preferencial de las reformas neoliberales, dado el considerable involucramiento estatal previo. Estas reformas han tenido un desempeño diverso. Mientras que la distribución de actores y los marcos regulatorios han permanecido en algunos casos, en otros las conformaciones resultantes no han sido estables, produciéndose la terminación de concesiones y su retorno al Estado, lo que derivó en un replanteo integral. Algunas concesiones por otra parte han concluido por expiración de los plazos, habiéndose planteado su renovación bajo condiciones similares o diferentes a las originales, o bien el retorno del Estado como operador del servicio.



*La traumática salida de la Convertibilidad ha llevado a una contención de los ajustes de tarifas, en función tanto de asegurar valores asequibles para la población en situación más desfavorecida así como también de enfrentar presiones inflacionarias.*



## 90

La traumática salida de la Convertibilidad ha llevado a una contención de los ajustes de tarifas, en función tanto de asegurar valores asequibles para la población en situación más desfavorecida así como también de enfrentar presiones inflacionarias. En parte, eso ha permitido ajustar valores que permitían una rentabilidad elevada; pero ha llevado a que una porción creciente del costo de provisión del transporte, de la energía y del agua potable y saneamiento haya sido cubierto por subsidios, ocasionando hoy día una importante presión sobre las cuentas públicas (erogaciones por un equivalente a algo menos de 3% del PIB en 2021), afectando la solvencia fiscal.

## 91

Cada segmento de las prestaciones de infraestructura demanda un enfoque específico, en función de los objetivos sectoriales que se planteen, y de su contribución esperable a un proceso de desarrollo. Pueden sin embargo delinarse algunos principios comunes:

- ▶ El subsidio masivo a la operación será progresivamente sustituido por una combinación de ajuste tarifario y subsidio direccionado, atendiendo tanto a objetivos sectoriales como distributivos. En lo que se refiere al impacto distributivo, es esencial avanzar en una eficaz segmentación tarifaria, centrada en los sectores de bajos ingresos (primeros 3-4 deciles en la distribución de ingresos).
- ▶ La gestión de los prestadores se enmarcará en planes sectoriales de mediano-largo plazo, a fin de encuadrar adecuadamente las decisiones tanto de operación diaria como de inversión. Estos planes serán formulados en el ámbito del Estado, y serán de aplicación para las empresas estatales así como también para las empresas privadas que operen en ámbitos de regulación.
- ▶ La selección de la vía de prestación del servicio (prestación por administración, por empresa estatal, por operación privada, o mediante asociaciones *ad-hoc*) será analizada en función de las particularidades de cada caso, sin recurrir a soluciones uniformes. La eventual ventaja o interés de contar con capacidad empresarial en el ámbito del Estado en un sector determinado será un aspecto central a considerar en estas decisiones; al respecto, los aspectos tecnológicos y la eventual posibilidad de construir unidades empresarias competitivas a nivel internacional serán cuestiones centrales.
- ▶ En el caso de las actividades reguladas, los marcos regulatorios incorporarán objetivos explícitos de naturaleza sectorial (soluciones tecnológicas a adoptar, construcción de capacidades, etc.).
- ▶ Las concesiones por tiempos prolongados incorporarán dispositivos que permitirán –sin afectar la ecuación económico-financiera del concesionario– ajustar el alcance de la concesión, a fin de hacer frente a escenarios no previstos, especialmente en lo referido a la evolución de la demanda.

A continuación, se proponen algunas pautas específicas para los segmentos de energía eléctrica, agua y saneamiento, y transporte.

## 92

### **Energía eléctrica:**

- ▶ Para la generación eléctrica se diseñará una senda hacia un perfil deseable en cuanto a las tecnologías, tal como se señala en el apartado anterior. En particular, se propenderá a reducir gradualmente la incidencia de fuentes térmicas convencionales –en línea con objetivos de descarbonización– avanzando hacia una mayor preponderancia de la hidroelectricidad, la generación termonuclear y las fuentes renovables (eólica y solar). En lo referido a estas últimas, se dará continuidad al Plan Renov.Ar, reforzando los aspectos de promoción de la cadena de valor respectiva, con el propósito de lograr su máximo potencial. En cuanto a las otras dos fuentes mencionadas, se elaborará un adecuado balance que considere los costos de inversión y los potenciales tecnológicos respectivos (en especial, en el caso de la energía nuclear, atendiendo tanto lo referido a costos como a la disposición de residuos).
- ▶ La generación será una actividad en la que concurrirán prestadores públicos y privados, siendo remunerados en función de sus costos de capacidad y puesta a disposición. El costo incremental será la base para el despacho, pero no para la remuneración de los generadores. Si bien se admitirá la co-generación bajo un régimen específico, el grueso de la generación será objeto de decisión pública, bajo los lineamientos indicados anteriormente.
- ▶ El transporte y la distribución eléctricos serán gestionados como vectores regulados, remunerados en función de la capacidad. El desarrollo de las líneas de transporte responderá a un plan coordinado con lo referido a generación. La distribución continuará como una actividad descentralizada.
- ▶ Se avanzará en la implantación de generación descentralizada, mediante redes inteligentes.

## 93

### Agua y saneamiento:

- ▶ Se apuntará a la resolución de los actuales déficits de cobertura, a fin de asegurar el consumo de agua tratada o controlada para la totalidad de la población.
- ▶ Se avanzará –atendiendo a las particularidades de cada entorno– en la constitución de sistemas de recolección de desechos cloacales, incrementando gradualmente el tratamiento, a fin de contener su impacto ambiental negativo.
- ▶ El servicio se prestará como hasta ahora, bajo un régimen de regulación, con flexibilidad en cuanto a las formas de gestión.

## 94

### Transporte:

- ▶ Si bien es de esperar que la actual preponderancia del transporte automotor continuará en el futuro, se propenderá a una mayor diversificación modal en el transporte de cargas. Con ese fin, se diseñará un régimen regulatorio para el ferrocarril –dentro del esquema de acceso abierto en curso de implementación– que incentive un mayor uso de este modo para el transporte de cargas, tanto por parte de operadores de movilidad públicos como privados. Se incentivará asimismo un mayor uso del transporte fluvial para el tráfico de graneles desde el norte hacia los puertos de la zona de Rosario-San Lorenzo, así como también a lo largo del litoral marítimo.
- ▶ La expansión de la red vial seguirá la senda dictada por la evolución de los tráficos, implementándose soluciones de media capacidad allí donde resulte procedente. El corriente concesionamiento de obras y mantenimiento viales sin peaje será mantenido en la medida en que represente una solución eficiente. En cuanto a las concesiones con peaje, su conveniencia será examinada preferentemente desde el ángulo fiscal, dado el mayor costo que implica esta solución y las rigideces que introducen los contratos de concesión de esta naturaleza; en todos los casos, se mitigará mediante mecanismos *ad-hoc* el riesgo de demanda.
- ▶ Se fortalecerá el rol del transporte colectivo en los centros urbanos de mayor porte (más de 500.000 habitantes), así como también las soluciones saludables, restringiendo de esta forma el uso del automóvil particular. Se formularán y evaluarán en forma cuidadosa los proyectos referidos a las grandes infraestructuras (líneas metropolitanas, autopistas urbanas, etc.).

- ▶ Más allá de si continuará la actual organización del sistema portuario, centrada en operadores privados en puertos propios o en concesión, o si retomará el manejo de puertos cuya concesión termina, el Estado debe indefectiblemente reservarse la función de planificación de las expansiones, especialmente en aquellas áreas portuarias donde existan limitaciones de espacio o conflictos abiertos con los entornos urbanos. También debe controlar el tráfico de mercancías, para evitar maniobras fraudulentas y el contrabando. Se profundizará por otro lado la vía navegable troncal Santa Fe-Océano, en función de lo que resulte económica y políticamente conveniente; en particular, además de considerarse aspectos materiales, como el largo de los canales alternativos (Punta Indio o Magdalena) y el costo respectivo de su mantenimiento, deberán tenerse en cuenta los intereses geopolíticos de la Nación. Por otra parte, se propiciará la adaptación de los puertos de contenedores a las escalas esperables de los buques a futuro, evitando que la Argentina se concentre en el movimiento de buques *feeder*.
- ▶ El transporte aéreo de cabotaje apuntará a construir una red que incremente la conectividad interprovincial, a fin de moderar la centralidad del AMBA. Este tráfico en cualquier caso no ameritará ser subsidiado, salvo el caso de explícitas decisiones de promoción regional. La actual operación con bandas tarifarias será mantenida, a fin de evitar prácticas predatorias de empresas en competencia. En cuanto al eventual desarrollo de la oferta por parte de empresas locales en el ámbito regional e internacional, ello deberá balancear los costos de desarrollo de los mercados con la importancia que se asigne a la presencia de la Argentina en el mercado del transporte y las oportunidades que eventualmente se presenten en el marco de alianzas comerciales.
- ▶ Dado que el transporte es una de las principales fuentes de emisiones de contaminantes, se asociará en lo necesario las políticas sectoriales a los planes vinculados al medio ambiente. Se avanzará en tal sentido en la reconversión de la movilidad, atendiendo a objetivos de descarbonización.

## III.1 Los ejes transversales

### III.3.1. *Propósito*

## 95

Se reúnen bajo este título diversos temas que, por su naturaleza, atraviesan la totalidad de las actividades productivas, constituyéndose así en elementos de importancia central. Además de lo referido a empleo, incluimos aquí las temáticas de distribución del ingreso, distribución territorial de actividades, política crediticia y ambiente.

### III.3.2. *Empleo, distribución del ingreso y políticas sociales*

## 96

El mercado de trabajo argentino ha evolucionado en respuesta a los comportamientos macroeconómicos nacionales y a las crisis internacionales. Desde 2000 y hasta fines de la década pasada ha tenido un comportamiento irregular. La tasa de desempleo más alta (21,5%) se registró en mayo de 2002 y desde entonces descendió rápidamente hasta 2011 (7%); a partir de 2016 se estabilizó cerca del 10%, para disminuir recién a partir de 2021 (llegando a 7% el último trimestre). Al mismo tiempo, se reducía la tasa de trabajo no registrado. La mayor parte de los nuevos empleos fueron registrados. Pero desde 2011 y junto con el crecimiento de la inflación y una irregular trayectoria del PIB, el empleo privado registrado se estanca, aumenta el empleo en el sector público junto con el de los trabajadores cuenta propia, monotributistas, autónomos y monotributistas sociales. La tasa de asalarización también comienza una tendencia a la disminución junto con el crecimiento de las diversas modalidades de trabajo precario: por tiempo determinado, a plazo fijo, por medio de empresas de servicios eventuales, pasantías, etc. En 2019 el empleo privado registrado era inferior al de 2012, y el empleo no registrado comenzó nuevamente a crecer para situarse alrededor del 35% de los asalariados.

*La expansión de la red vial seguirá la senda dictada por la evolución de los tráficos, implementándose soluciones de media capacidad allí donde resulte procedente. El corriente concesionamiento de obras y mantenimiento viales sin peaje será mantenido en la medida en que represente una solución eficiente.*

## 97

Frente a esta coyuntura, el Estado adoptó numerosas y variadas políticas de empleo que podemos tipificar como “pasivas”; ellas ponen el acento en otorgar subsidios muy por debajo del salario mínimo y mejorar la empleabilidad de la oferta, condicionando el subsidio a la terminalidad educativa, y a participar en actividades de formación profesional. Fueron raras las políticas dirigidas a la creación de empleos estables, aunque se formularon “políticas de empalme” para estimular que los subempleados, informales e inactivos accedieran a un empleo registrado manteniendo durante un tiempo los subsidios. El subsidio por desempleo beneficia a un porcentaje muy pequeño de los desocupados y su monto no cubre el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo. Frente a esta situación, el trabajo precario es la alternativa, pero al costo para esos trabajadores de quedar fuera de la protección del derecho del trabajo y de la seguridad social.

## 98

La pandemia impactó fuertemente y sobre todo impulsó el crecimiento de las tasas de inactividad, como reflejo del caso de trabajadores desocupados desalentados porque aunque salieran a buscar empleo no lo conseguirían dado que las empresas estaban despidiendo o suspendiendo personal. El Estado adoptó políticas sociales (subsidios alimentarios) y de ingresos para subsidiar a las empresas bajo la condición de no despedir y se prohibió los despidos durante dos años. Desde mediados de 2020 se observa un rápido rebote en  $V$  del PIB que se registra en varias ramas de actividad (industria, construcción, comercio, telecomunicaciones, etc.) que hace crecer la producción y con ella el empleo privado, volviendo a la actividad los suspendidos o tomando nuevo personal. Sin embargo, el grueso de la creación de empleo corresponde a ocupaciones informales, que son las que se perdieron durante el segundo trimestre de 2020.

## 99

Obviamente, el mercado de trabajo evolucionará en relación con la marcha de la macroeconomía, que es desequilibrada. La tasa de inversión (17,4% del PIB, en precios corrientes, al segundo semestre de 2021) es todavía insuficiente, pero ya ha recuperado su nivel de 2011. Su comportamiento futuro es fuertemente dependiente de la importación de insumos y de bienes de producción sobre lo cual este documento brinda información. Pero no hay una relación directa entre inversión, PIB, demanda solvente y empleo privado registrado, porque hay que tener en cuenta el tipo de tecnología utilizada: las innovaciones de procesos eliminan empleos; son las innovaciones de productos las que más lo crean.

## 100

Para reducir fuertemente en el corto plazo el desempleo y el subempleo, es necesario dar prioridad a actividades “trabajo intensivas”, que no requieren mano de obra altamente calificada, como por ejemplo la construcción privada, y las actividades de comercio y servicios de baja sofisticación. Es allí donde se pueden incorporar muchos de los trabajadores desocupados y a los pertenecientes a la economía popular y solidaria; pero para aumentar la empleabilidad se requeriría una política vigorosa para completar la escolaridad secundaria y la formación profesional, para lo cual el apoyo de los sindicatos es imprescindible. Aumentar la competitividad de la economía argentina –y por ende crear empleos calificados– requiere una política industrial apoyada sobre las nuevas tecnologías y nuevas formas de organizar las empresas, la producción y el trabajo

## 101

En definitiva, es necesario promover la generación de empleos “decentes” (o más propiamente “dignos”) con contratos por tiempo indeterminado (CDI) y con garantías de estabilidad, reduciendo la extensa duración de las jornadas “para que cada uno trabaje menos horas y así trabajemos todos”, porque esa es una medida eficaz que tiene resultados rápidos para disminuir el desempleo y el subempleo demandante. No basta con la alfabetización, la formación profesional, las pasantías, la reconversión profesional y la terminalidad educativa con el objeto de aumentar el capital humano de los jóvenes y los desocupados, para de esa manera facilitar su acceso a un empleo. Este es un enfoque necesario, pero solo ataca la oferta de fuerza de trabajo para aumentar la empleabilidad.

## 102

Es menester considerar también la demanda, es decir, la creación de empleos sustentables. El sector productivo privado deberá tener un rol relevante, dadas las restricciones fiscales. Dentro del sector privado, en las pequeñas y medianas empresas es más factible crear empleos porque requieren poco capital. A su vez, las políticas de promoción de microemprendimientos deben resolver algunos déficits registrados en experiencias previas, como la alta tasa de mortalidad de estas unidades o la generación de ocupaciones precarizadas.



*Las principales herramientas de las políticas públicas necesarias a ser tenidas en cuenta para revertir el fenómeno histórico de las desigualdades económicas y sociales a nivel regional deberán contener la plena aplicación de normas básicas de reordenamiento territorial ya existentes y otras a sancionar.*

### III.3.3.

#### *Economías regionales y reordenamiento territorial*

## 103

La configuración regional argentina muestra una tendencia definida desde los inicios de la organización nacional a mitad del siglo XIX, que supuso una estructura desigual del crecimiento económico y social. El país que hoy tenemos muestra claras desigualdades de tipo estructural entre lo que contemporáneamente se ha venido denominando como centro y periferia. Es visible un desigual nivel de desarrollo. Por un lado, la llamada región central vinculada a la agroexportación se ha constituido en el centro dinámico; ella se vio acompañada por el desarrollo (con suerte dispar) de áreas poco pobladas previamente (Patagonia y Noroeste) y las regiones que conservaron, en mayor o menor medida, las modalidades de asentamiento humano y productivo resultantes del proceso de ocupación colonial. La acumulación histórica de una dinámica de crecimiento basada en factores políticos, económicos y naturales fue definiendo un ámbito territorial con mayor nivel de desarrollo relativo ubicado como espacio articulado en torno a la principal ciudad puerto; buena parte del norte del país quedó marginada de la evolución dinámica de la economía agroexportadora a partir de la organización nacional.

## 104

Esta desigualdad estructural descansa en el modo como el desarrollo capitalista se verificó al momento en que la dinámica de acumulación privilegió la producción basada en la utilización intensiva de la tierra fértil en la pampa húmeda, frente al mucho más débil impulso de las actividades productivas en la periferia. Las primeras se fueron vinculando cada vez más con el mercado mundial y recibieron las migraciones externas que otorgaron mano de obra disponible para la producción agraria destinada a dicho mercado, mientras que las segundas carecieron de impulsos significativos para su expansión en la medida que la demanda interna fue la única que se ubicó para absorber sus excedentes productivos.

## 105

Este fenómeno singular se acentuó cuando el proceso de industrialización sustitutiva, a partir de la crisis del sistema capitalista mundial a inicios de la década de los '30 del siglo pasado, hizo que la industria que fue reemplazando parte de las importaciones manufactureras de mayor demanda aprovechara las ventajas competitivas asentadas en la región central para su localización, y solo subsidiariamente en las áreas extrapampeanas. Hoy en día la productividad por habitante de la periferia es inferior en importante proporción al promedio nacional.

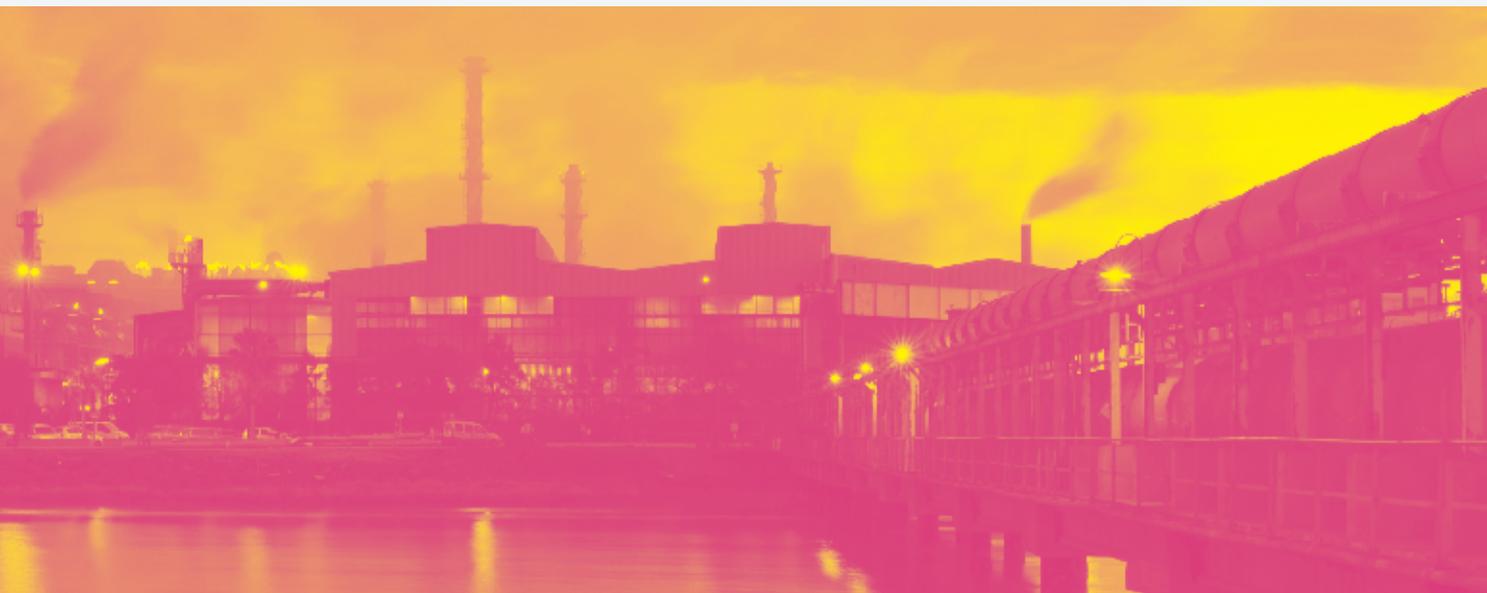


## 106

Este modelo desequilibrado de asentamiento productivo y humano, no desconocido ni negado en el transcurso del tiempo por académicos y políticos, llevó a definir a partir de mediados del siglo XX, en muy diferentes expresiones públicas, propuestas concretas de soluciones de fondo. El Estado asumió en distintos momentos de su historia contemporánea el compromiso de analizar en profundidad las causas de esta desigualdad estructural y buscarle una salida reparadora de los efectos inequitativos del desajuste comentado, cuando a mediados del siglo pasado se produjeron los primeros planes de desarrollo a nivel nacional. Estas iniciativas quedaron descartadas tras el golpe cívico militar de marzo de 1976.

## 107

Desde entonces no ha habido por parte del gobierno nacional un nuevo plan destinado a programar el desarrollo nacional a futuro hasta bien entrado este siglo. A partir de 2003, el gobierno produjo documentos sectoriales, vinculados a la dinámica territorial pero por separado; ellos brindaban orientaciones para el desarrollo articulado de las inversiones públicas en infraestructura y un escenario muy detallado de la actividad agraria y agroindustrial en un ciclo plurianual a transitar.

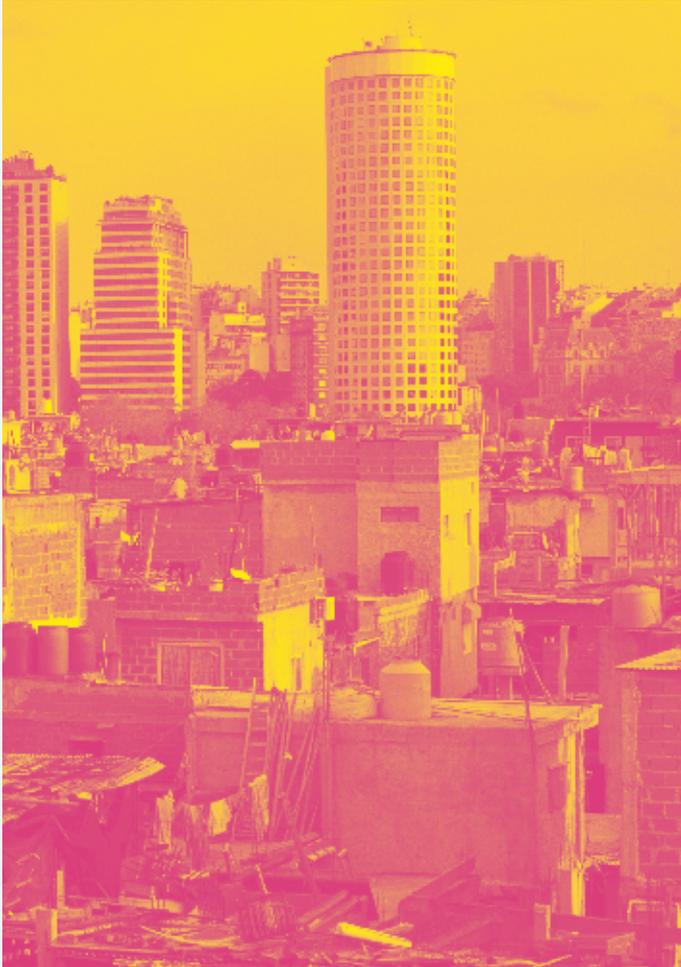


## 108

Detallamos seguidamente, en forma sucinta, el contenido propositivo y las herramientas de acción enderezadas a poner en marcha un Plan Nacional de Desarrollo Territorial, dentro de la propuesta integral de esta actualización del Plan Fénix.

- ▶ Preparar una estrategia nacional de desarrollo regional a partir de las aspiraciones de cada región y su inserción armónica en un Plan Nacional de Desarrollo Territorial. Este objetivo se efectivizará con la activa y permanente participación de los diversos sectores sociales en cada unidad provincial expresando la voluntad de ir respondiendo al objetivo principal: dar decidido impulso a las condiciones de producción y reproducción de actividades productivas. Su despliegue apuntará a reducir sensiblemente las condiciones actuales de rezago de la mayoría de la población que hoy habita en territorios del interior, caracterizados por un menor nivel de desarrollo económico y social y deficientes capacidades en su dinámica de acumulación.
- ▶ Avanzar en un proceso de afirmación efectiva del carácter federal y un accionar descentralizado de la gestión pública del Estado nacional y de las jurisdicciones provinciales y municipales. El Estado debe asumir como objetivo central que el futuro escenario territorial posibilite a los habitantes del interior del país su activa contribución a la construcción social de un terri-

torio que reduzca las condiciones insatisfactorias de subsistencia. Se desalentarán los actuales procesos de concentración del capital, satisfaciendo así las condiciones básicas de reproducción para el conjunto total de la población, brindando un nivel de vida cada vez más digno. La Descentralización Democrática y Participativa así vista no deberá ser una estratagema para eludir la responsabilidad central del Estado nacional, sino que será un camino a recorrer para que la ciudadanía sea parte activa de la emergente configuración territorial; su cercanía a la gestión pública asegure plena participación popular en el diseño, control y puesta en práctica de las normas tendientes a cumplimentar el objetivo precitado. Los Planes Regionales y Provinciales deberán seguir los lineamientos generales de la planificación a nivel nacional satisfaciendo objetivos de desarrollo inclusivo, afirmando la democratización del capital a invertir y garantizando creciente equidad social para los habitantes.



## 109

Las principales herramientas de las políticas públicas necesarias a ser tenidas en cuenta para revertir el fenómeno histórico de las desigualdades económicas y sociales a nivel regional deberán contener la plena aplicación de normas básicas de reordenamiento territorial ya existentes y otras a sancionar. Entre ellas se destacan:

i. La incorporación de la utilización de la tierra rural y urbana como bien de producción consagrado a satisfacer objetivos esenciales de la existencia sustentable de la población. El espacio del agro argentino tendrá así la posibilidad de transformarse en su dinámica acumulativa como territorio soporte de una producción organizada para satisfacer las necesidades de alimentación del pueblo y los requerimientos del sector externo, como prioridad sobre cualquier otro objetivo de carácter rentístico o de articulación con el negocio financiero. En términos de lo que antecede es preciso poner en marcha todo el contenido de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar sancionada por el Congreso Nacional en los finales del año 2014 y todavía no implementada (ley 27.118).

*Es esencial reconfigurar el funcionamiento del sistema bancario que, en su búsqueda de ganancias rápidas y elevadas, concentra su oferta de crédito en el financiamiento del consumo o la compra de títulos públicos y letras del BCRA, y desecha los préstamos a la producción, tanto para capital de trabajo como para la inversión.*

**ii.** La intervención directa del Estado para introducir una nueva estrategia de la ocupación de la tierra urbana que apunte a desarrollos habitacionales y de oferta de equipamiento social satisfactorio, como prioridad en el uso del suelo urbano, a través de Bancos de Tierras y programas (algunos ya en marcha) de iniciativas integrales de construcción de viviendas populares a partir de la contención de la especulación inmobiliaria de carácter rentístico. La satisfacción de esta necesidad básica de la población incluye un ordenamiento eficaz y accesible de las localizaciones de tal tipo dentro de los tejidos urbanos correspondientes.

**iii.** La puesta en marcha de Planes Estratégicos de Desarrollo Urbano que acompañen las directivas del Plan Nacional de Desarrollo Territorial y que valoricen la plena participación popular en el ordenamiento no especulativo de la tierra urbana, la construcción de vivienda popular y la dotación de equipamiento social adecuado, lo que supone establecer su obligatoriedad para una racional decisión sobre infraestructura urbana, en especial en salud, educación y recreación.

**iv.** La sanción de normas tendientes a fomentar la explotación de los recursos naturales asentados en muy variados territorios de la Nación deberá realizarse bajo normativas rigurosas de defensa del medio ambiente y la salud de la población cercana a tales explotaciones, priorizando la presencia de procesos que industrialicen los recursos obtenidos en los lugares de explotación, valorizando la presencia a tales fines de empresas sociales ajustadas a los lineamientos de la Economía Solidaria, respetuosas del espacio natural y orientadas a la producción local de insumos y de la provisión de servicios.

**v.** La puesta en marcha de una Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, que estimule prácticas de creación y manejo asociativo, democratizando la gestión, y alentando decididamente los vínculos de las pymes solidarias con el sistema científico tecnológico y que deberá disponer de capacidad decisoria para orientar la ubicación de las empresas a promover en un ámbito armónico con el aprovisionamiento de las materias primas, la localización de la fuerza de trabajo y

la ubicación de los mercados de oferta y demanda. En este aspecto, las vías camineras y ferroviarias deberán reducir costos de traslado de bienes y apropiado desarrollo sustentable de las iniciativas.

**vi.** La indispensable presencia de un profundo proceso de reforma del Estado que deberá necesariamente incluir la promoción del desarrollo local descentralizado, siempre acorde con las previsiones del modelo de desarrollo inclusivo que el Plan Fénix propone, estimulando la participación popular y la cercanía física de la población con la autoridad estatal correspondiente a nivel local a los fines de elevar sustancialmente su nivel de eficacia.

**vii.** Finalmente, es preciso la revisión integral de las leyes de fomento industrial, hoy en vigencia a nivel nacional y provincial en un funcionamiento anárquico y con serias deficiencias estructurales. Los criterios básicos de una legislación coordinada y efectiva de promoción industrial deben establecerse, en relación con la localización de las actividades promovidas, en forma totalmente compatible con los objetivos de la planificación del desarrollo, con prioridades claras y estrategias integrales.

### III.3.4.

#### *El comercio internacional*

## 110

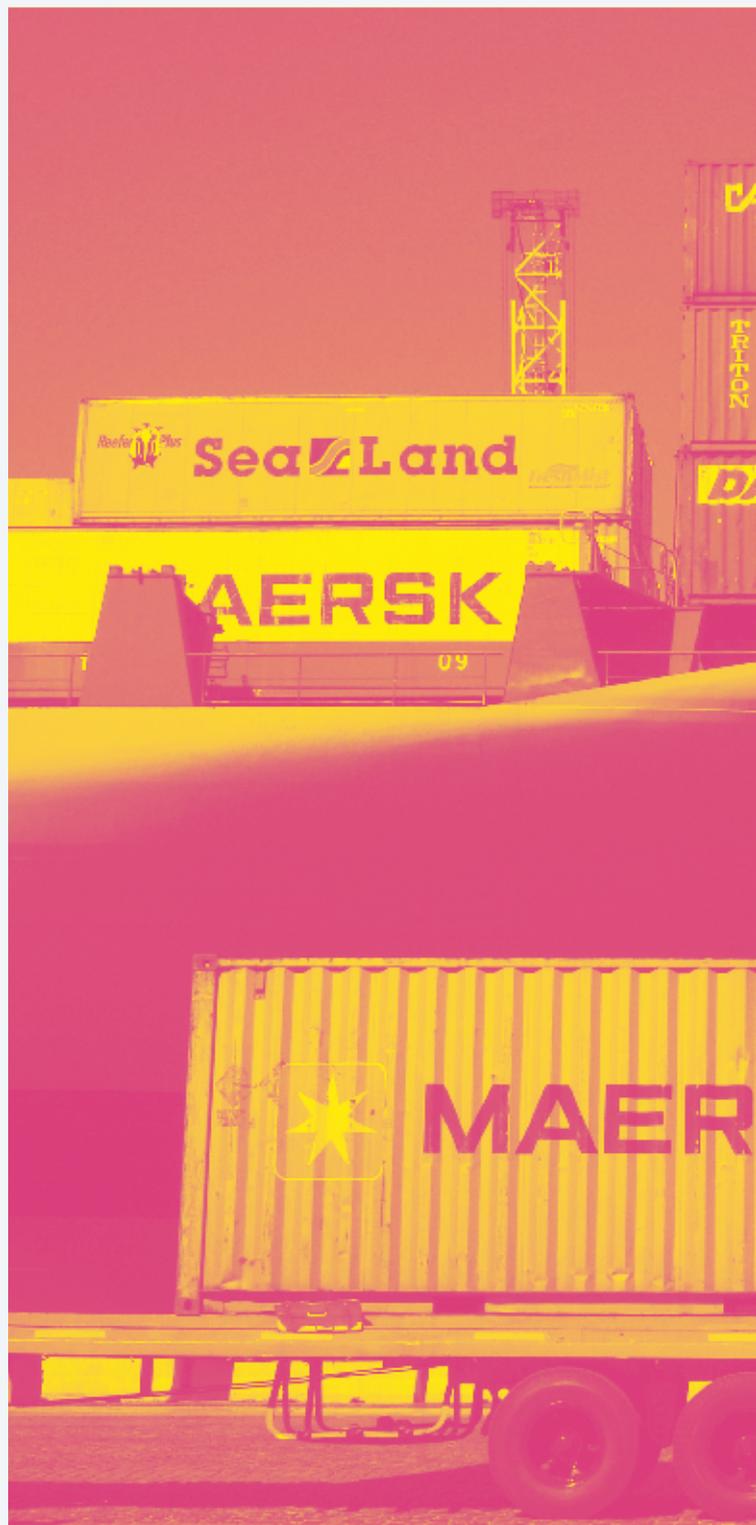
El comercio internacional incide de manera determinante en el proceso de desarrollo de un país, pero su impacto depende del marco de la política económica y del tipo de inserción internacional del país. Expone a las empresas a una competencia que las incita a innovar e invertir, pero si esa competencia es demasiado desigual (o prematura), si el marco macroeconómico local es desfavorable (moneda sobrevaluada, tasas de interés elevadas, crédito escaso), y/o si las contrapartes aplican políticas distorsivas (*dumping*, subsidios, proteccionismo), muchas de sus actividades no podrán alcanzar la escala y la experiencia necesarias para consolidarse y crecer. Por ende, el comercio incidirá de manera más o menos favorable sobre el desarrollo según el marco de políticas (nacionales e internacionales) en el que se desenvuelve.

## 111

Las exportaciones representan un mercado para ciertas actividades nacionales que pueden así expandirse más allá de lo que les permitiría el mercado interno, y de ese modo generan las divisas necesarias para importar bienes y servicios que son indispensables para el funcionamiento de la economía. Ningún país produce todo lo que necesita, y aun si pudiera hacerlo, no sería racional desde el punto de vista económico: alguna especialización productiva es indispensable o conveniente. Sin embargo, esa especialización no viene dada de una vez y para siempre. Los países en desarrollo se incorporaron a la división internacional del trabajo como exportadores de materias primas e importadores de manufacturas, pero para muchos de ellos modificar esa especialización ha sido el eje de sus estrategias de desarrollo.

## 112

Una política comercial debe considerar dos aspectos centrales. Por una parte, es necesario obtener suficientes divisas para hacer viable un proceso de desarrollo: hay que poder importar bienes de capital e insumos para la producción, pagar patentes y servicios de transporte, enfrentar el servicio del endeudamiento externo y el giro de dividendos de las inversiones extranjeras. A esa demanda de divisas se agregan las que se destinan a la importación de bienes de consumo, al turismo y al ahorro en divisas de una parte de la población (o a la fuga de capital); tales usos no son prioritarios desde el punto de vista del desarrollo, pero compiten con los demás y pueden generar una escasez aguda de divisas.





## 113

La fuente fundamental de divisas son las exportaciones de bienes y servicios. Sin duda, los flujos de capital también pueden aportarlas, pero son un arma de doble filo: si esas divisas no son utilizadas para ampliar la producción de bienes y servicios transables, empeoran la ecuación en el mediano y largo plazo, al generar nuevos pasivos externos que habrá que remunerar. Por ende, una expansión persistente del valor exportado es indispensable para una estrategia de desarrollo sustentable. También es importante aumentar la producción local de los bienes y servicios importados que pueden producirse eficientemente en el país, desde el gas natural licuado hasta fertilizantes, vacunas y autopartes. De esa manera se reducirá la habitualmente elevada elasticidad de las importaciones respecto del producto.

## 114

El segundo aspecto central de una política comercial se refiere a los sectores de bienes y servicios transables que se querrá desarrollar. Al especializarse en determinadas actividades productivas, las empresas incrementan su productividad, en especial cuando pueden aprovechar economías de escala. Pero si un país se ha especializado en actividades cuya demanda es poco dinámica, con escaso contenido tecnológico, que generan poco empleo y que no consiguen “arrastrar” al resto de la economía, entonces estará condenado al atraso, a menos que modifique esa especialización mediante políticas activas.

## 115

Al abordar el tema de la política comercial, es preciso evitar las falsas antinomias, tales como “apertura total o proteccionismo absoluto”. Nadie piensa que el país pueda funcionar sin comercio internacional (en autarquía), y tampoco es realista pensar en un comercio totalmente libre. Vivimos en un mundo de comercio regulado, y lo que hay que discutir es qué regulación necesitamos y qué políticas aplicamos para hacer avanzar nuestro modelo de desarrollo.

## 116

También hay que descartar la visión mecánica según la cual aumentar el comercio internacional impulsa automáticamente el desarrollo. Desde las guerras del opio en la China del siglo XIX hasta la apertura comercial de Martínez de Hoz, la historia muestra ejemplos en los que una mayor integración en el comercio internacional fue negativa para el desarrollo. Pero, por otro lado, varios países de Asia del Este (Japón, la República de Corea, Taiwán y China) lograron en las últimas décadas altas tasas de crecimiento tanto de su producto como de su comercio exterior, liderado este último por las exportaciones de manufacturas. Ese crecimiento no fue el resultado de una apertura indiscriminada a las importaciones, sino de la combinación de políticas de protección temporal y apoyo a la industria con fuertes incentivos a las exportaciones manufactureras. Se aplicó una política activa de modo que las exportaciones impulsaran la industrialización y el desarrollo económico. Las propias experiencias de la Argentina y de Brasil hasta mediados de los años setenta son ejemplos de esta estrategia, que se mostró razonablemente exitosa<sup>20</sup>.

## 117

Vemos así que lo más importante no es el volumen del comercio internacional, sino de qué manera ese comercio interactúa con el conjunto de la economía, y qué hay que hacer para que se convierta en un motor del desarrollo. En otras palabras, comerciar mucho no es un fin en sí mismo; la política comercial debe contribuir a una estrategia global de desarrollo, en estrecha articulación con la política industrial.

## 118

La política comercial aplica una variedad de instrumentos para incidir sobre los flujos de exportaciones e importaciones. Algunos regulan el acceso a los mercados: prohibiciones a la importación (o a la exportación), cuotas, tarifas arancelarias, normas fitosanitarias, fijación de estándares, salvaguardas, etc. Otros inciden sobre la competencia, por ejemplo, estableciendo preferencias (reglas de compra nacional, mercados públicos) o mediante subsidios a la producción y a las exportaciones. Por último, se puede fijar excepciones a las reglas generales: estas no se aplicarían en caso de problemas agudos de balanza de pagos o por razones de seguridad nacional.

## 119

Por lo general, estas medidas no se instrumentan de manera uniforme para todos los bienes o servicios. Así, un país subdesarrollado que quiere iniciar un proceso de industrialización alentará la transformación de la materia prima dentro del país, y para ello podrá imponer derechos a la exportación de la materia prima bruta y a la importación de esa materia prima transformada. Asimismo, en un principio protegerá y estimulará las industrias que no requieren de mucho capital o mano de obra calificada, como por ejemplo la industria textil y la agroindustria, pero que dará empleo formal a una población proveniente de la agricultura tradicional o de servicios precarios. En esa etapa de su proceso de desarrollo, no tendrá sentido imponer derechos aduaneros a los insumos y maquinarias necesarios para la industrialización. Sí correspondería hacer pagar aranceles a la importación de bienes de consumo para las clases altas, dado que constituye un uso improductivo de las divisas.

---

20. Véase Bertola, L. y Ocampo, J.A. - El desarrollo económico de América Latina desde la independencia- Fondo de Cultura Económica - 2013 - Cap. IV.

## 120

A medida que el país progrese en su industrialización, podrá reducir el apoyo y la protección de los sectores manufactureros intensivos en recursos naturales y en mano de obra no calificada, y aplicarlos a sectores de tecnología mediana, y posteriormente de tecnología avanzada. Tal protección puede (y debe) retirarse a medida que los sectores ganen en eficiencia y sean capaces de enfrentar la competencia.

## 121

La protección de la “industria naciente” no es exclusiva de los países subdesarrollados: incluso los desarrollados la aplican cuando quieren insertarse en un nicho de mercado ya ocupado por otros<sup>21</sup>.

En cambio, los países desarrollados fijan aranceles bajos o nulos para las materias primas que no producen y que quieren transformar en sus países, aunque al mismo tiempo establecen altas protecciones y subsidios a actividades poco competitivas, pero que quieren mantener por razones políticas, como la agricultura.

## 122

Vemos así que la política comercial tiene un fuerte componente sectorial: los países no tratan de proteger y apoyar a todos sus sectores y subsectores al mismo tiempo ni con la misma intensidad. Es un tema que en la Argentina tiene una relevancia especial, al contar con una variedad considerable de sectores capaces de realizar exportaciones significativas, incluyendo manufacturas y servicios intensivos en trabajo calificado, pero al mismo tiempo depender de las exportaciones primarias para sostener la balanza de pagos.

## 123

Esta situación ha planteado otra falsa antinomia, entre especializarse en exportaciones primarias o en exportaciones de manufacturas y servicios. El hecho es que el país precisa de ambas; esto no es sino un aspecto de lo ya señalado, acerca de que la Argentina demanda construir su desarrollo a partir de una combinación de actividad primaria, industrial y de servicios modernos. En la actual configuración, las actividades primarias proveen un excedente comercial, pero no siempre dan lugar a eslabonamientos productivos de significación dentro del país. Por otra parte, la industria manufacturera y los servicios modernos generan por lo general una mayor cantidad de empleos y de vinculaciones productivas, al tiempo que, en conjunto, presentan un déficit comercial. Más que optar por una especialización que privilegie un solo tipo de exportaciones, se deberían incrementar los eslabonamientos productivos y el grado de elaboración de las producciones primarias, mediante una mayor provisión local de insumos productivos (eslabonamientos “hacia atrás”) y una mayor transformación local de los productos primarios (eslabonamientos “hacia adelante”). También cabría mejorar el saldo comercial de los bienes industriales, para lo cual el acceso a materias primas y energía en cantidad y calidad adecuadas brinda una ventaja competitiva. En suma, más que oponer estos sectores cabe potenciar su complementariedad. Para ello es esencial inscribir la política comercial dentro del marco más amplio de la política de desarrollo productivo (habitualmente llamada “política industrial”), y ofrecerle un marco macroeconómico adecuado, temas que se discuten en otros apartados de este documento.

<sup>21</sup>. Así, Europa protegió y subsidió masivamente a su constructor aeronáutico Airbus, para que pudiera competir con Boeing; si no lo hubieran hecho, nunca habría podido alcanzar una escala de producción indispensable para ser competitivo, ni desarrollado el conocimiento y la capacidad productiva que solamente brinda la práctica (“aprender haciendo”).

## 124

Es por ello que no es conveniente embarcar al país en acuerdos internacionales (como el negociado entre el Mercosur y la Unión Europea) que, con la promesa de un mejor acceso a ciertos mercados (en realidad muy relativo), obligan no solamente a eliminar barreras arancelarias y paraarancelarias, sino a la renuncia de instrumentos fundamentales de la política industrial y macroeconómica, tales como el manejo de licitaciones públicas, las adquisiciones de las empresas públicas, el “compre nacional”, los subsidios todavía permitidos por la OMC, la fijación de requisitos de desempeño y transferencia tecnológica a la IED, el control de capitales y la aplicación de retención a las exportaciones.

## 125

En sus acuerdos comerciales y de integración, la Argentina tiene que dar prioridad a los que pueda desarrollar con la propia América latina. Esto no solamente será consistente con la estrategia política global, sino que proveerá una base fundamental para las exportaciones manufactureras. Hoy las tres cuartas partes de las exportaciones totales de la Argentina consisten en productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales; pero si observamos las ventas dentro de Sudamérica, vemos que el rubro mayoritario es el de manufacturas de contenido tecnológico medio y alto (46%); 26% son productos primarios, 23% manufacturas basadas en recursos naturales y 4% manufacturas de contenido tecnológico bajo. Por ende, si dentro de los objetivos de desarrollo productivo figura el de la industria manufacturera con mayor contenido en tecnología y en mano de obra calificada, la promoción de la integración regional debe jugar un papel determinante.

## 126

En efecto, el mercado regional funciona para la industria manufacturera como una base para ganar escala y experiencia, y de ese modo hacerse más competitiva a escala global. Esto nos lleva a rebatir otra falsa antinomia, que es la de tener que elegir entre el mercado externo y el mercado interno (y el regional). De hecho, la existencia de un mercado interno dinámico es fundamental para generar las mencionadas economías de escala y para dar motivación a la inversión de los empresarios. Esa inversión, a su vez, es indispensable para innovar, para aumentar los saldos exportables y para fortalecer la competitividad.

## 127

De lo dicho anteriormente se sigue que es indispensable que el Estado cuente con suficientes márgenes de maniobra (*policy space*) para llevar adelante sus políticas de desarrollo, incluida la política comercial. Esto incluye preservar, ampliar y aprovechar las flexibilidades que contempla el actual sistema de comercio global, de lo que los países desarrollados no se privan. Pero incluye también que el Estado se dote de los instrumentos necesarios para aplicar y hacer respetar sus decisiones de política (y el propio orden legal) dentro del país.



*Es preciso poner coto a un conjunto de acciones que llevan a cabo de manera habitual numerosos agentes privados, y que van desde la elusión tributaria al contrabando liso y llano. Significan fuertes pérdidas para el fisco y las reservas del Banco Central, y también una competencia desleal para los empresarios y productores honestos.*

## 128

Es preciso poner coto a un conjunto de acciones que llevan a cabo de manera habitual numerosos agentes privados, y que van desde la elusión tributaria al contrabando liso y llano. Subfacturación de exportaciones (mediante precios ficticios y/o la subdeclaración de los volúmenes exportados), sobrefacturación de importaciones, triangulación del comercio pasando por países vecinos con menor tributación o por paraísos fiscales en donde registrar las ganancias, falsas declaraciones acerca del producto exportado y exportaciones ilegales (contrabando) son algunas de las maniobras en ese sentido. Significan fuertes pérdidas para el fisco y las reservas del Banco Central, y también una competencia desleal para los empresarios y productores honestos.

## 129

El Estado debería hacer más efectivos los métodos de control y cambiar ciertos procedimientos, tales como el que delega en la sola declaración del productor privado la determinación del volumen y la composición de lo producido: esto es relevante, en particular, para la producción de hidrocarburos, la minería y la pesca. Asimismo, debería ser posible medir de manera objetiva, controlable y automatizada la naturaleza del producto y su volumen embarcado en los puertos.

## 130

En esta función debe evaluarse la conveniencia de una incidencia directa del Estado en el comercio exterior. Sin necesidad de establecer un monopolio público, la constitución de instancias de comercialización estatales en productos primarios podría ayudar a hacer más transparentes los mercados y a mejorar la parte del precio final que recibe el productor, al establecer precios testigo. El vencimiento de las concesiones privadas de puertos de propiedad estatal permite ahora reordenar las reglas del juego en el comercio internacional y mejorar el control de nuestro comercio exterior.



### III.3.5.

#### *Política crediticia*

## 131

La Argentina, como país, no carece de recursos para invertir. Así lo demuestra el crónico y cuantioso giro de capitales al exterior por parte del sector privado no financiero. En el período 2015-19, aquel constituyó activos externos netos por 88.000 millones de dólares, equivalentes a 4,1 puntos del PBI acumulado en esos cuatro años.

## 132

Las empresas financian su inversión, en lo esencial, con la reinversión de utilidades. De acuerdo a la encuesta periódica del Banco Mundial, en 2017-2018, el 61% de la inversión de las empresas argentinas se financió con recursos propios. Un marco macroeconómico de crecimiento, un mercado interno robusto y la existencia de una política industrial serán fundamentales para que las empresas recompongan su capacidad de autofinanciamiento y tengan incentivos para invertir.

## 133

La segunda fuente, en importancia, de financiamiento de la inversión es el crédito bancario: durante esos mismos años (2017-2018), el 23% de la inversión de las empresas argentinas se financió por esa vía. Una política integral de financiamiento de la inversión requiere distribuir la liquidez (en particular el crédito) para que quienes dispongan de ella sean los agentes que desean invertir, y no especular o fugar capitales.

## 134

Tal debiera ser la función del sistema bancario. Sin embargo, desde la reforma financiera de 1977 y la Convertibilidad de los años noventa, el sistema financiero se ha alejado de esa función básica. Las políticas de desregulación y las sucesivas crisis bancarias llevaron a un sistema más concentrado, menos diversificado y más alejado del financiamiento de los sectores productivos que el que existía a mediados de los años 1970 (ver recuadro).

## 135

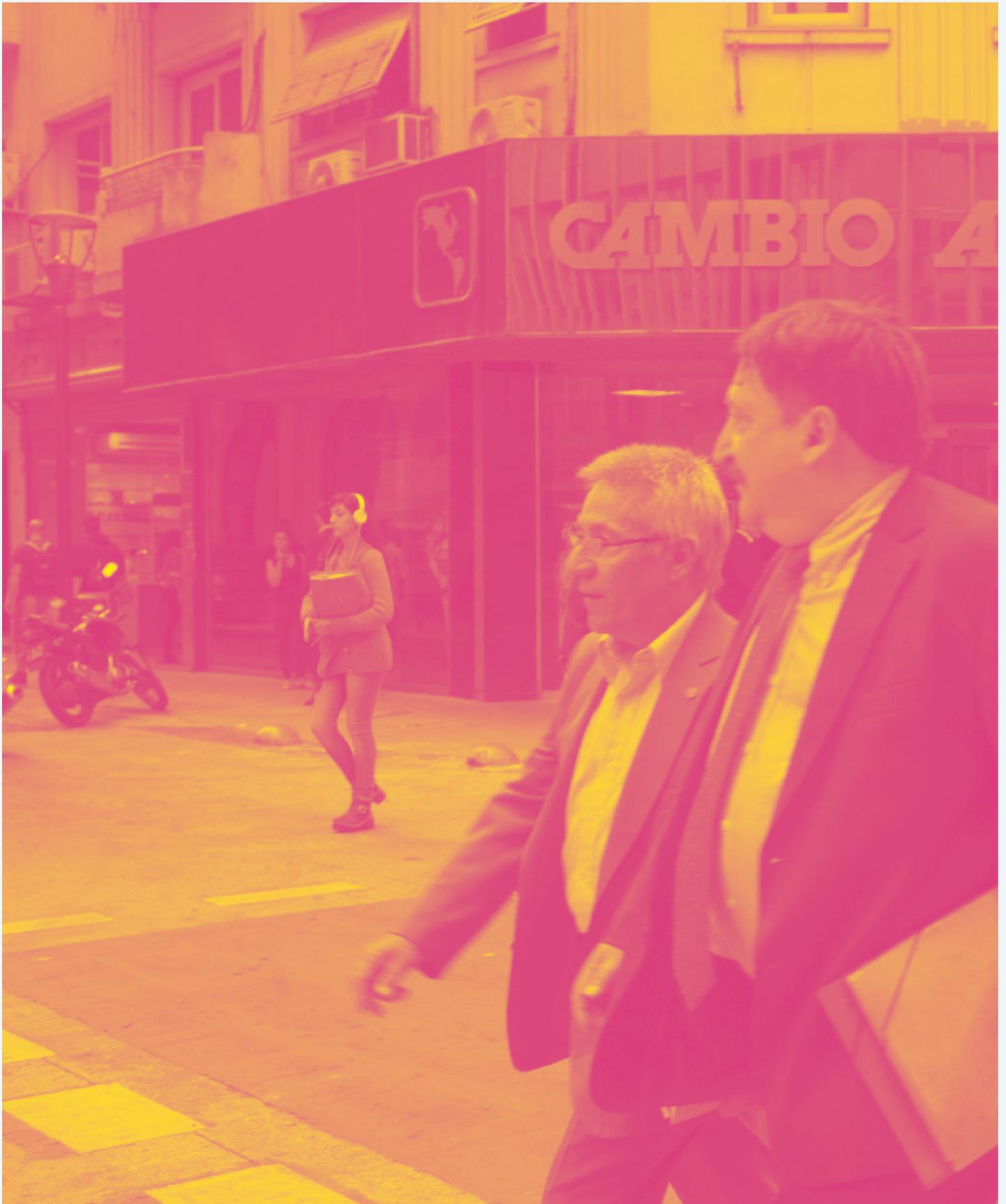
Es esencial reconfigurar el funcionamiento del sistema bancario que, en su búsqueda de ganancias rápidas y elevadas, concentra su oferta de crédito en el financiamiento del consumo o la compra de títulos públicos y letras del BCRA, y desecha los préstamos a la producción, tanto para capital de trabajo como para la inversión. Con tal fin, es también importante que el resultado fiscal y las condiciones de la política monetaria reduzcan la necesidad de colocar grandes montos de títulos públicos y letras del BCRA entre las instituciones financieras.

#### **El sistema financiero; de la diversificación a la concentración (1977-2021)**

En 1977 había 725 entidades financieras, entre bancos, compañías financieras, sociedades de ahorro y préstamos, sociedades de crédito al consumo y cajas de crédito. A fines de 2019 solamente quedaban 78 entidades: 63 bancos y 15 compañías financieras. La diversidad del sistema financiero disminuyó durante este proceso. Desaparecieron las entidades no bancarias, salvo unas pocas compañías financieras, asociadas varias de ellas a concesionarias automotrices extranjeras. Disminuyó también la diversidad dentro del sistema bancario: de los 38 bancos cooperativos que existían en 1995, queda uno solo. No hay más bancos de inversión. Gran parte de los bancos comerciales que cerraron estaban radicados en el interior. Por último, de los 36 bancos públicos que existían en 1984, solo quedan 13. En el camino quedaron, además de la mayoría de los bancos provinciales, nada menos que el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), el Banco Hipotecario Nacional (BHN) y la Caja Nacional de Ahorro y Seguros (CNAS, la ex Caja Nacional de Ahorro Postal).

Esta reestructuración afectó el acceso al crédito, ya que muchos de los bancos que cerraron (los cooperativos y los bancos privados del interior) destinaban gran parte de sus préstamos a pequeñas y medianas empresas y explotaciones agrícolas. Asimismo, la desaparición de importantes entidades públicas redujo la oferta de crédito para la inversión. El BANADE distribuía 12,5% de los préstamos totales del sistema financiero en 1983; su sucesor, el BICE, sólo llega a 1,7%. Con su privatización, no solamente el BHN disminuyó su participación en el total de préstamos concedidos, sino que abandonó su función social. Y con la CNAS desapareció una forma tradicional de ahorro popular en pesos y a largo plazo. El resultado de estas reformas y políticas neoliberales es un sistema financiero pequeño y, en gran medida, disociado de la producción. En 2019, el crédito del sistema financiero al sector privado representaba un magro 12% del PBI. Como comparación, digamos que en Brasil esa relación es de 64% del PBI, y en Chile de 112 por ciento.

Además de ser escaso, el crédito se reorientó de una manera desfavorable para el desarrollo. La industria manufacturera recibía 32% del total de los préstamos del sistema financiero en 1970; en 2019 esa proporción se había dividido por dos. En ese mismo lapso, se triplicó la parte del crédito destinado a las familias, de 12 a 36%. La lógica detrás de ese cambio es transparente: los créditos al consumo son de plazo más corto y a tasas más elevadas que las que puede pagar un emprendimiento productivo. Esta débil vinculación del sistema financiero con la industria y, en general, con el sistema productivo, llegó a niveles caricaturescos en 2018-2019.



## 136

El gobierno puede modificar la distribución de recursos financieros mediante la banca pública (incluyendo un nuevo Banco de Desarrollo), el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Anses, y a través de las disposiciones del Banco Central. Esto último puede ser llevado a cabo por medio de la reactivación y la expansión de las líneas de crédito a tasas moderadas para la inversión. Por ejemplo, por disposición del BCRA del año 2012 los bancos debían distribuir el crédito, en particular entre las pymes, en proporción a los depósitos captados; esta obligación fue anulada por el gobierno anterior, y está siendo ahora reinstaurada.

## 137

La pandemia hizo evidente el rol fundamental que corresponde a los bancos en nuestra economía, cuando fueron llamados a distribuir créditos a las empresas pequeñas y medianas, que en general ya eran sus clientes, y a extender sus servicios de medios de pago para numerosos individuos, muchos de ellos jubilados, desempleados o con trabajos informales. Se constató entonces cuán concentrada es la red de sucursales y cajeros automáticos, observándose una virtual ausencia en los barrios populares. Quedó también a la vista la poca vocación de los bancos privados para distribuir créditos a las empresas pymes, aun cuando dichos créditos estén garantizados por el Estado.

## 138

Cambiar el paradigma financiero requiere poner al sistema financiero al servicio de la producción y de la sociedad. No basta con regularlo: es preciso reestructurarlo. Debemos dotarnos de un sistema financiero en donde el Banco Central pueda orientar una porción significativa del crédito hacia fines productivos, a través de una estructura financiera adaptada a esa función. Con tal fin, se debería considerar la reconstrucción de una red de entidades financieras que, por su naturaleza, busquen financiar la inversión y proveer de servicios bancarios a los sectores populares, las pymes y las economías regionales.

## 139

En esa perspectiva, tiene sentido incorporar al sistema a bancos (u otras entidades financieras) especializados en el financiamiento de determinados sectores (agro, industria, construcción, servicios), agentes (pymes, familias, nuevos emprendimientos, agricultura familiar, etc.), actividades (inversión, comercio exterior, vivienda) o regiones. Al lado de los bancos comerciales actuales podría haber bancos de desarrollo, bancos cooperativos, bancos regionales y más bancos públicos. La tecnología actual puede contribuir a que estas soluciones resulten eficientes.

## 140

De este modo se revertiría el modelo de sistema financiero que se ha buscado implantar a partir de 1977, y que se basaba en entidades grandes (si eran extranjeras, mejor) que practicaran la banca múltiple (o “universal”). Se afirmaba que las entidades mejorarían su eficiencia gracias a economías de escala, y que la propia diversificación de sus operaciones reduciría los riesgos de liquidez y de solvencia. La crisis financiera internacional de 2008 mostró la falsedad de esos preceptos: la coexistencia de operaciones de banca de depósitos y de inversión en una misma entidad aumenta la inestabilidad, la vulnerabilidad y el riesgo de contagio al conjunto del sistema financiero. Pero, sobre todo, este modelo desvió la función esencial del sistema financiero, que dejó de ser el financiamiento del sistema productivo para concentrarse en la mera valorización financiera.

## 141

La Argentina carece del nivel de créditos y de servicios bancarios que sería normal para su grado de desarrollo. Existe un amplio margen para elevarlo, y contribuir así a un proyecto de desarrollo. Esa ampliación, por una parte, debe vincularse con el apoyo a la actividad productiva y a la inversión, y no a las operaciones especulativas. Y, por otra parte, debe canalizar en mayor grado el ahorro de la población, y de esa manera frenar la sangría de capitales que desde hace ya cuatro décadas sufre la Argentina.

**III.3.6.****Ambiente****142**

Al igual que en muchos otros países, la actividad antrópica en la Argentina ha generado impactos negativos en el plano ambiental. Esto se ha dado por vías diversas: el vuelco de desechos industriales y residenciales sin tratamiento a cuerpos de agua; el uso excesivo de agua en actividades mineras a cielo abierto; la deforestación con fines agropecuarios; el uso de plaguicidas tóxicos; la emisión de gases de efecto invernadero, por parte de la generación termoeléctrica y el transporte automotor.

**143**

Un patrón de crecimiento con equidad como el que se propone aquí demanda sostenibilidad en lo ambiental. Esto responde ante todo a imperativos éticos, que apuntan tanto a mitigar impactos ambientales adversos que afectan a partes de la sociedad actualmente, como a asegurar la supervivencia en condiciones similares a las presentes de las generaciones futuras.

**144**

Se impone avanzar con acciones concretas que contrarresten los mencionados procesos de deterioro del medio ambiente, implementando prácticas sostenibles. Las acciones priorizarán la sostenibilidad, antes que la intangibilidad de los ecosistemas locales, trazando un cuidadoso balance entre lo económico, lo social y lo ambiental. La preservación ambiental será asegurada *pari passu* con el proceso de desarrollo, evitando abordajes que deriven en oposiciones paralizantes. Se aplicarán tanto restricciones cuantitativas como impuestos específicos, tal como se ha comenzado a instrumentar para las emisiones de dióxido de carbono.

**145**

Se avanzará hacia una etapa donde, a fin de cuidar el medio ambiente, se estimularán las investigaciones científicas para desarrollar plaguicidas de bajos costos cuya fumigación no perjudique la salud de los trabajadores, reforestar ampliamente, y reciclar los residuos y darles una utilidad económica.

**146**

En cuanto a la emisión de gases de efecto invernadero –un problema de escala global– corresponde avanzar decididamente en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París; existe abundante evidencia acerca de la necesidad de encarar el acuciante problema que significa el calentamiento global. En el corto plazo, esto implicará incrementar la eficiencia energética de los motores de combustión interna y de los generadores, a fin de reducir el consumo de hidrocarburos.

**147**

En lo referido a generación eléctrica, se dará continuidad al Programa Renov.Ar, a fin de incrementar la participación de las fuentes renovables en la generación eléctrica. Los proyectos de generación hidroeléctrica serán evaluados como una alternativa, contabilizando tanto su positivo impacto en las emisiones como su costo y eventual impacto ambiental negativo a nivel local.

*En cuanto a la emisión de gases de efecto invernadero corresponde avanzar decididamente en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París; existe abundante evidencia acerca de la necesidad de encarar el acuciante problema que significa el calentamiento global.*

### III.4.

#### *La consistencia macroeconómica*

## 148

La política macroeconómica será consistente en un doble sentido. Por una parte, sus diferentes componentes (políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de ingresos) se articularán para alcanzar los objetivos perseguidos; pero además será consistente con el proyecto nacional de desarrollo. Esto significa que no solamente apuntará a los objetivos propios de ese proyecto (un crecimiento sostenido, socialmente incluyente y respetuoso del medio ambiente); también el trayecto elegido deberá ser compatible con las metas establecidas.

## 149

El punto de partida es por cierto difícil. El gobierno heredó una crisis macroeconómica y social severa, con la actividad económica deprimida, alta inflación, elevado déficit del sector público, deuda pública insostenible (y en *default* parcial), fuga de capitales y demandas sociales urgentes. A esto se sumaron los efectos de la pandemia y de las medidas extremas que debieron adoptarse para enfrentarla.

## 150

Estas dificultades deben encararse sobre la base del crecimiento económico. Es preciso contener y reducir de manera progresiva el déficit fiscal, porque la Argentina no tiene forma de financiar (sin desestabilizar la economía) un déficit demasiado grande. Un gobierno pendiente del humor de los mercados financieros carece de la necesaria autonomía. Lo que debemos discutir es *cómo* enfrentaremos el desequilibrio fiscal.

## 151

Como otras veces en el pasado, hemos constatado el fracaso de políticas de restricción monetaria y fiscal, con las que el gobierno anterior y el FMI apuntaron a recuperar la confianza de los inversores, como si de ella dependiera el crecimiento. Tales políticas son costosas desde el punto de vista social y son contraproducentes desde el económico: profundizan la depresión y no reducen el déficit del sector público, ya que disminuyen los ingresos tributarios e incrementan los pagos de intereses. Ni siquiera lograron dominar la inflación, que se aceleró durante la fase más dura del ajuste en 2018 y 2019.



## 152

En lugar de postular que es preciso primero estabilizar la economía (con políticas restrictivas) para sólo después encarar el crecimiento, entendemos que es preciso reactivar la economía para estabilizarla. El crecimiento económico favorece el control de la inflación al ampliar la oferta, por un lado, y aumentar la productividad de la mano de obra, por la otra: un mejor uso de la capacidad productiva (parte de la cual está aún ociosa) reduce el costo unitario de los bienes y servicios.

## 153

El crecimiento también es esencial para disminuir el déficit fiscal, gracias a la ampliación de los recursos tributarios. También es importante avanzar hacia una mejor estructura tributaria y una menor evasión. No es necesario ni conveniente disminuir el gasto público total: el actual nivel del gasto del Sector Público Argentino no Financiero (40% del PBI en 2019) es apropiado para un país con un sistema previsional estatal, y educación y salud con fuerte presencia pública. Una disminución podría comprometer la recuperación económica. Sí es preciso revisar su composición, para que contribuya de la mejor manera al desarrollo económico. En este sentido, se ha logrado reducir el pago de intereses sobre la deuda del gobierno e incrementar la inversión pública; debe además revisarse la racionalidad social y económica de determinados “gastos fiscales” y subsidios, como argumentamos en el punto sobre el sector energético, y eventualmente reorientar esos recursos de manera de maximizar su impacto sobre el desarrollo económico y social.

## 154

Un requisito esencial para salir de la crisis y dar lugar a un proceso de desarrollo es establecer un conjunto de precios clave (tipo de cambio, tasas de interés, tarifas y salarios reales) que sea a la vez sustentable y consistente con la recuperación económica. Tales precios no pueden surgir del libre juego de los mercados, y menos en una situación crítica como la actual. Deben ser el resultado de la acción del Estado y, en el caso de los salarios privados, de un acuerdo social concertado bajo la dirección del gobierno.

## 155

El tipo de cambio es, en efecto, el primer precio clave que hay que administrar, con medidas que incidan sobre la oferta y la demanda de divisas, de modo de maximizar su disponibilidad neta.

## 156

Del lado de la oferta, es preciso alentar las exportaciones, evitar las maniobras de subfacturación y hacer efectiva la regla que obliga a los exportadores a liquidar sin dilaciones los dólares de sus ventas. Del lado de la demanda de dólares, además de reducir los pagos de la deuda externa, es esencial frenar la salida de capitales: los dólares escasos tienen que servir para las importaciones necesarias y los pagos ineludibles. Esto último requiere políticas de corto y de largo plazo. Entre las primeras, habrá que mantener por el tiempo que sea necesario la restricción a la compra de dólares para atesoramiento y turismo, así como el impuesto específico sobre esas compras.



## 157

Ahora bien, las regulaciones administrativas serán insuficientes y ampliarán el mercado negro si no se complementan con incentivos de mercado que, con un horizonte de mediano plazo, puedan reemplazar progresivamente las restricciones. En particular, es importante desarrollar alternativas de ahorro en pesos con tasas de interés reales moderadas pero positivas, o que se ajusten por la inflación o por la variación del precio de la divisa. Podrá mantenerse un segmento de depósitos bancarios en dólares, constituidos mediante efectivo o transferencias desde el exterior, con una remuneración que pueda resultar atractiva; se restringirá su empleo al financiamiento con capacidad de repago en esa moneda (por ejemplo, prefinanciación de exportaciones). Pero no caben dudas de que la Argentina debe avanzar paulatinamente hacia una desdolarización de sus tenencias de activos financieros; en caso contrario, todo esfuerzo por incrementar el saldo comercial –la principal fuente de ingreso de divisas– será esterilizado por la demanda de ahorristas o especuladores.

## 158

Es importante evitar que la cotización real del dólar se “atrase”, para preservar la competitividad de los sectores transables y no alimentar expectativas de bruscas devaluaciones; para ello, el esquema de minidevaluaciones (*crawlingpeg*) debe seguir la evolución de la inflación. Un tipo de cambio “atrasado” (es decir, un peso sobrevaluado) genera tarde o temprano expectativas de devaluación. Estas a su vez alientan la compra de dólares en el mercado oficial o en los paralelos, y también pueden afectar los flujos comerciales a través del adelanto y sobrefacturación de importaciones, y la dilación y subfacturación de exportaciones. El indicador más completo para seguir la evolución del tipo de cambio real es el índice del tipo de cambio real multilateral (ITCRM) que calcula el Banco Central; ese índice no revela al día de hoy una sobrevaluación de la moneda nacional<sup>22</sup>.

## 159

Es imperioso, por otra parte, desactivar la presión que ejercen los especuladores a través de las cotizaciones paralelas de la divisa, que da origen a la “brecha” entre el tipo de cambio oficial y los paralelos. El acuerdo firmado con el FMI es una condición necesaria, aunque no suficiente, para invertir las expectativas. En la práctica, permitió reducir la “brecha” cambiaria al alejar las perspectivas de un salto del tipo de cambio. La paulatina normalización de la relación con los mercados cambiarios y la persistencia del excedente comercial serán importantes para consolidar esa tendencia.

## 160

La tasa de interés en la Argentina ha demostrado ser un elemento de ordenamiento macroeconómico más que un *driver* del crédito productivo. Habida cuenta de la autofinanciación que hogares y empresas realizan a partir de respectivos excedentes, la tasa de interés (activa, pasiva y de política monetaria) conforma un precio clave en el andamiaje macroeconómico. Sin embargo, cabe aclarar que existen umbrales: elevadas tasas de interés reales horadan, sin dudas, la posibilidad de impulsar el crecimiento mediante la inversión productiva y benefician el arbitraje financiero (recordemos que hacia fin del mandato del gobierno anterior se registraban tasas reales del orden del 30%).

## 161

Sin embargo, tasas de intereses reales con signo positivo, que alienten al ahorro en moneda doméstica con el fin de preservar su valor, son compatibles con la inversión productiva en la medida que haya política crediticia dirigida a estos emprendimientos. Una tasa de interés negativa, para alentar la inversión, no necesariamente cumple su objetivo. Como fuera mencionado en este documento, se experimentaron tasas reales negativas durante la posconvertibilidad sin que por ello la inversión agregada registrara una dinámica creciente o marcara un hito económico.

---

22. El ITCRM es un promedio ponderado de los tipos de cambio bilaterales con las monedas de nuestros 12 principales socios comerciales, corregidos por el diferencial de inflación con esos países. El ITCRM se mantuvo estable durante 2020, en un nivel históricamente competitivo: a fines de ese año, su valor era de 125, o sea un 25% por encima del punto que el BCRA toma como base, esto es el 17 de diciembre de 2015. Durante 2021, empero, la inflación interna no fue totalmente compensada por la devaluación del peso, razón por la cual el ITCRM disminuyó a 105 a mediados de noviembre de 2021. Es decir, sigue estando un 5% por encima del día de la devaluación inaugural de la administración iniciada en 2015 (la cual elevó el ITCRM en un 36%), y por ende no muestra todavía un “atraso cambiario”. Sin embargo, esa apreciación real del peso no puede prolongarse sin afectar la competitividad externa de la industria y el equilibrio en la balanza de pagos. Un peso sobrevaluado (un dólar barato) sería un obstáculo para la reindustrialización.



## 162

Es entonces que, lejos de establecer una tasa de interés horizontal a toda la economía, es menester de los hacedores de política definir con precisión qué tasa de interés enfrentará cada agente, fomentando en algunos casos la inversión productiva, y desalentando, en otros, consumos suntuarios o rentabilidades financieras extraordinarias.

## 163

Las tarifas de los servicios públicos, en especial energía y transporte, han comportado un elemento central de la política económica en las últimas dos décadas. Como ya fuera referido en el documento, las tarifas no pueden significar una erosión permanente del poder adquisitivo del salario medio, ni tampoco dejar de cubrir los costos de provisión de tales servicios. A la postre, uno y otro tienen efectos perniciosos sobre el cuadro macroeconómico del país. En base a una segmentación que contemple de forma integral las distintas condiciones socioeconómicas de los hogares, mediante subsidios cruzados se propenderá a la eficiencia y la equidad en la asignación de los subsidios a la demanda.

## 164

El cuarto precio relativo clave es el salario real, al que podemos asociar también las transferencias sociales (jubilaciones, asignaciones familiares, tarjeta Alimentar, etc.). La recuperación económica necesita recomponer el poder de compra de trabajadores y jubilados, y al mismo tiempo ampliar el acceso al crédito de las empresas en condiciones razonables, que facilitarán el pago de mejores salarios. Las jubilaciones reales mejorarán con la fórmula de ajuste vigente en la medida en que los salarios se recuperen, la recaudación tributaria siga aumentando y la inflación deje de acelerarse. En cuanto a los salarios, la reducción del desempleo y las negociaciones paritarias deberían favorecer una recomposición del poder de compra de los trabajadores, sobre todo de los registrados. En la medida en que la inflación no ceda y que las remuneraciones reales de los trabajadores informales sigan rezagadas, se justifica reforzar sus ingresos, así como los haberes jubilatorios más bajos, con nuevas transferencias del Estado (v.gr. bonos extraordinarios, tarjeta Alimentar y/o asignaciones familiares).

## 165

Se pondría así poder de compra en manos de consumidores de bienes y servicios básicos (en general con escaso contenido importado) y de las empresas capaces de responder a esa demanda. Eso contrasta con la situación durante la anterior administración, en la cual los agentes con mayor liquidez eran los especuladores. Así, la distribución del ingreso es un factor importante no solamente para reactivar la economía, sino también para limitar la especulación contra el peso.

## 166

La recuperación económica está asociada con el aumento del empleo y una mejor calidad de los empleos. En general, el mayor nivel de ocupación permite incrementar el ingreso de las familias tanto o más que un aumento del salario real. Los dos factores (el salario real y el empleo) son elementos esenciales en el aumento de la demanda agregada y, por consiguiente, de la actividad económica.

## 167

Otra forma de incidir sobre los ingresos de las familias es la provisión gratuita o a precios accesibles de servicios públicos, incluyendo la educación y la salud, el transporte y otros servicios básicos, así como de medicamentos para jubilados. Hay entonces una pluralidad de factores que explican el nivel del ingreso de las familias, los cuales deben ser considerados en conjunto. Como varios de ellos tienen un impacto fiscal importante, el debate excede la sola consideración de salarios, precios y tipo de cambio.

## 168

La recuperación de los salarios y otros ingresos de las familias no debe ser considerada solamente como un costo para las empresas. Es también un factor esencial en el aumento de la demanda y del crecimiento económico, que a su vez es indispensable para relanzar la inversión. En la situación presente, permitirá una mejoría rápida y considerable de la productividad por el solo uso de la mano de obra desempleada o subempleada y de la capacidad productiva ociosa. Este aumento de la productividad permitirá distribuir mejores salarios y al mismo tiempo restablecer las ganancias de las empresas sin necesidad de aumentar los precios.

## 169

Ahora bien, ese aumento “fácil” de la productividad desaparecerá en cuanto se agote la capacidad ociosa. Es por lo tanto imperativo materializar sin tardanza las inversiones productivas que se requieren para evitar futuros cuellos de botella productivos y para incorporar el progreso tecnológico que sostendrá la progresión de la productividad en el tiempo. Junto con las condiciones macroeconómicas aquí examinadas (esto es, precios clave en valores adecuados y una demanda interna en progresión), echar a andar un proceso de inversión requiere aplicar una política de desarrollo productivo de largo plazo.

## 170

Estas medidas deberán ser tomadas en un contexto inflacionario. Este componente deberá ser objeto de especial cuidado, en la transición hacia una senda de crecimiento, a fin de lograr una paulatina reducción. A este efecto –y habida cuenta de la elevada concentración de oferta que existe en sectores clave de la industria y los servicios– es menester desarrollar y fortalecer los instrumentos normativos que permitan una negociación firme con los sectores con capacidad para la formación de precios. El conocimiento detallado de cadenas de valor cruciales y los actores involucrados es un elemento central, a fin de dotar a este proceso de la mayor transparencia.

## 171

Los equilibrios macroeconómicos demandan atacar fuentes de filtración de recursos fiscales y de divisas. Es necesario en tal sentido arbitrar medidas para enfrentar acciones privadas que permiten la evasión de divisas a través de la facturación de exportaciones e importaciones (o directamente el contrabando).







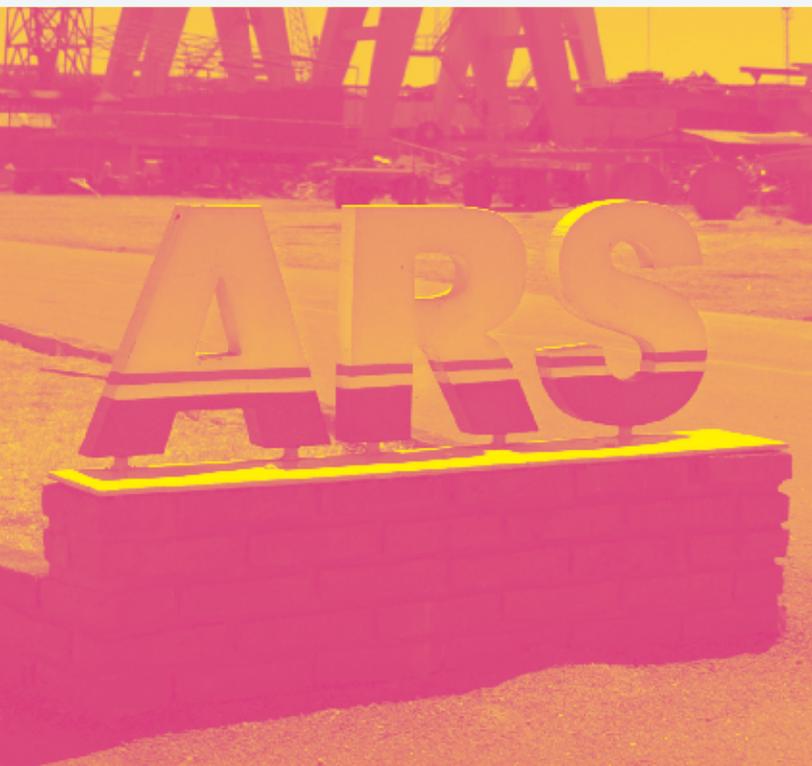
# El contexto internacional: potencialidades, restricciones, políticas

Parte IV

70 a 77



#### **IV. EL CONTEXTO INTERNACIONAL: POTENCIALIDADES, RESTRICCIONES, POLÍTICAS**



### 172

La definición e implementación de políticas que abonen un sendero de desarrollo para el país requieren una permanente y aguda lectura del marco internacional, con una clara discriminación entre los elementos estructurales y coyunturales que caracterizan a este particular momento de transición. Esta lectura debe fundamentar posiciones que sostengan y amplíen el mayor espacio de política posible en cada contexto.

### 173

La crisis desencadenada por la pandemia del Covid-19, que ha sido caracterizada como la mayor disrupción económica global en el siglo, en gran medida fortaleció tendencias previas.

### 174

El conflicto en Ucrania, iniciado en febrero de 2022, es un par-teaguas histórico que expone visiblemente el retorno de la geopolítica a la economía internacional. A raíz de esta guerra, se anticipa la desaceleración del crecimiento global, graves dificultades en el comercio internacional, las rupturas e interrupciones en el funcionamiento de las cadenas de valor, crisis en la provisión –fundamentalmente– de combustibles y alimentos y, como consecuencia, un proceso inflacionario a escala mundial. Análisis realizados para la región auguran que el impacto en el comercio será limitado en nuestra región, aunque las consecuencias indirectas sean profundas y heterogéneas entre los países<sup>23</sup>.

### 175

Tanto la crisis desencadenada por la pandemia como el conflicto en Ucrania han profundizado –en el escenario internacional– las tendencias que las precedían.

**23.** Véase Banco Interamericano de Desarrollo - “El impacto comercial de la guerra en Ucrania en América Latina y el Caribe” - Julio 2022.

## 176

En el plano global, esta etapa se caracteriza por una transición de poder, acelerada por la pandemia, que tiene a dos actores como principales protagonistas: China y Estados Unidos. Asimismo, en el marco de una crisis de hegemonía, se abren espacios para otras potencias medias y lo que ha dado en llamarse el retorno de la geopolítica a las relaciones internacionales. La narrativa predominante se refiere a una polarización creciente, que en parte parecería coincidir con una especie de profecía autocumplida estratégica de los EE.UU. La “otanización” liderada por EE.UU. y Europa procura extenderse –en nombre de Occidente– a cualquier continente, en el intento de cercar y de aislar a Rusia y, sobre todo, a China. Pero el mundo y la propia transición y su desenlace están en disputa. Este nuevo escenario de disputa se ha visto con claridad en menos de un mes –entre el 6 de junio y el 8 de julio de 2022– en el desarrollo de seis cumbres o reuniones de alto nivel que expresaron esta tensión<sup>24</sup>.

## 177

La incorporación de Suecia y Finlandia es una muestra de la rivalidad e inestabilidad en la competencia entre la OTAN, Rusia y China. La OTAN, por primera vez, hizo una mención específica a Rusia y China, calificándolas como un desafío a los intereses de seguridad y a los valores occidentales. De hecho, al hacer esta declaración la OTAN se ha subrogado en el papel que debería cumplir el Consejo de Seguridad de la ONU y su mecanismo de toma de decisiones. El Consejo de Seguridad está integrado por las cinco potencias con derecho a veto, con participación de Rusia y China, para establecer las condiciones de paz y la seguridad internacionales. Estas medidas de la OTAN están acelerando el fin del orden mundial nacido tras la Segunda Guerra Mundial en el siglo XX.

## 178

Después de la Cumbre de Madrid, se ha dado una gran paradoja europea: la centralidad de la OTAN en el propio paradigma europeo de defensa y seguridad y, a la vez, un incremento histórico de las capacidades de la propia Unión Europea, a través de incrementos de la inversión en estas áreas. Hoy se puede hablar de una complementariedad UE-OTAN en materia de defensa y seguridad. Cuanto más OTAN, ¿menos UE? Esa es la pregunta que nadie se atreve a hacer en voz alta. Las conclusiones de la Cumbre de Madrid que llevan a una OTAN cada vez más expansiva suponen un reto para la UE a la hora de decidir su nivel de autonomía y espacio para su propio crecimiento como Unión. De los 30 miembros de la OTAN, 28 son europeos. Una tarea fundamental de la complementariedad entre ambas organizaciones es el aumento de sus presupuestos coordinados de defensa y seguridad, para alcanzar el 2% del PBI que exige la OTAN. Es muy pronto para proporcionar respuestas a la cuestión de si perdurará la complementariedad o se abrirá una progresiva divergencia. Nuevos cambios en los gobiernos estadounidense o europeos podrían incluso abonar este escenario.

## 179

El único continente no mencionado en el Documento Conceptual de la OTAN ha sido América. Sin embargo, tres países latinoamericanos son miembros extra zona de la OTAN: Argentina, Brasil y Colombia. La Argentina, bajo el actual gobierno, no ha participado de esa relación en materia de política exterior ni de seguridad internacional. Ello expresa un mecanismo preventivo ante la nueva dimensión estratégica de la OTAN que puede alcanzar a algunos países de América latina y el Caribe, como ya ha ocurrido en Medio Oriente, Asia, está ocurriendo en África y puede extenderse al Indo-Pacífico o, progresivamente, al Atlántico Sur.

**24.** Nos referimos a los eventos siguientes: la IX Cumbre de las Américas en Los Ángeles, EE.UU.; la Cumbre de la OTAN en España; la reunión del G7 en Alemania; la reunión de la OMC en Bruselas; la de los BRICS en Beijing y la reunión ministerial del G20 en Bali, Indonesia. La Cumbre de la OTAN en Madrid, con la presencia por primera vez de Japón, Australia, Corea del Sur y Nueva Zelanda, ha fortalecido la idea de expansión de la OTAN a la totalidad de Europa y a los países del Indo-Pacífico asiático que concurrieron o a aquellos que, posteriormente, adhieran a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

*En el plano global, esta etapa se caracteriza por una transición de poder, acelerada por la pandemia, que tiene a dos actores como principales protagonistas: China y Estados Unidos. Asimismo, en el marco de una crisis de hegemonía, se abren espacios para otras potencias medias y lo que ha dado en llamarse el retorno de la geopolítica a las relaciones internacionales.*



## 180

Nuestro país ha adoptado el camino del “No Alineamiento Activo”. La debacle diplomática de la IX Cumbre de las Américas expresa el reconocimiento de la declinación de EE.UU. como potencia hegemónica en el hemisferio, así como su incapacidad para producir respuestas a los enormes desafíos de América latina y el Caribe. El No Alineamiento Activo implica no alinearse en forma automática con Washington, Beijing o Moscú, sino ver el mundo desde nuestra perspectiva y privilegiar los intereses nacionales y regionales. Consideramos que esta perspectiva también debe ser abordada en la relación con Europa.

## 181

La transición global de poder va asumiendo diversas formas, que a su vez se reflejan de manera diferenciada según de cuál región del mundo se trate. En cualquier caso, la relación entre EE.UU. y China es compleja, densa, combinando la rivalidad con una importante interdependencia. Desde la perspectiva de Argentina y Sudamérica, el desafío principal es el de cómo administrar este proceso de transición, sin alineamientos forzados con una u otra potencia.

## 182

También es un desafío administrar la relación con Europa, que se encuentra redefiniendo su lugar en la política internacional, mientras enfrenta fuerzas centrífugas y una crisis de sentido, de proyecto económico, social y de legitimidad democrática importante.

## 183

El marco internacional se caracteriza por una prolongada crisis y transformación, que atraviesa los procesos productivos y toda su arquitectura institucional. Se trata de una crisis que ha sido denominada por Dani Rodrik como crisis de la hiperglobalización.

## 184

En el momento de apogeo de esta hiperglobalización, la economía y el comercio mundiales se caracterizaban por tendencias fuertes a la fragmentación de los procesos productivos y a la liberalización comercial, con un gran protagonismo de las empresas transnacionales en la configuración de este escenario. Hoy vemos un retroceso en estas tendencias, que la pandemia del Covid-19 refuerza pero que no nace con la pandemia. Hablamos de mayor proteccionismo, de relocalización de empresas y de un fortalecimiento de la configuración regional de la economía mundial, incluso también por cuestiones de seguridad.

## 185

Proteccionismo, política industrial, diversificación productiva, regionalización parecen ser conceptos que no colisionan con la realidad de los países desarrollados en el escenario actual y de mediano plazo.

## 186

En la reunión ministerial de la OMC, los ministros de EE.UU. y la UE se conformaron con mantener y exportar el capitalismo proteccionista consistente en sostener las regulaciones contenidas en el Pacto Verde de la UE o la visión del “comercio justo” y del “compre América” que pregona la Casa Blanca. Sus gobiernos ni siquiera intentan disimular que hoy la política comercial es una herramienta más en la lucha geoestratégica entre las potencias hegemónicas del capitalismo occidental y los regímenes de China y otros territorios asiáticos. También decidieron postergar hasta 2024 el plazo para resolver la parálisis originada en el congelamiento del mecanismo de solución de controversias. Mientras tanto, la Casa Blanca aprovechó para ampliar su política de Compre América y aplicar cláusulas obligatorias a productos de contenido local como el aluminio o el acero. Al mismo tiempo, en el nuevo NAFTA firmado con México, EE.UU. traza una política salarial y automotriz orientada a disminuir el signo deficitario de sus flujos comerciales y revertir el proceso de extranjerización de las inversiones de capital estadounidense.

## 187

Este escenario está acompañado por una virtual parálisis de la Organización Mundial de Comercio y por su incapacidad para construir consensos acerca de regulaciones comunes para el comercio internacional.

## 188

Sin embargo, se están llevando a cabo negociaciones iniciadas por un grupo de países desarrollados (Australia, Canadá, Corea, EE.UU., Japón, Unión Europea, Nueva Zelanda), acompañados por algunos países en desarrollo, que es preciso no subestimar y que, en caso de progresar, serán sin dudas integradas a la estructura normativa multilateral del comercio internacional y tendrán consecuencias sumamente perjudiciales para países como la Argentina. Estas negociaciones involucran, a modo de ejemplo, temas tales como: la eliminación del tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo, la eliminación de aranceles a bienes denominados “ambientales”, medidas de trazabilidad ambiental, impuestos al carbono, prohibición de subsidios a los combustibles fósiles, mayores limitaciones normativas multilaterales a los subsidios a los sectores industriales, y prohibición de la aplicación de derechos de exportación para los productos agrícolas, entre otras cuestiones. Son temas evidentemente sensibles para países como la Argentina, sobre los cuales se han definido arbitrariamente por los países desarrollados tanto la metodología de negociación como las partes involucradas y los contenidos y acuerdos.

## 189

Esta fragmentación del sistema, que ya lleva largo tiempo, tiende a concentrar más aún los espacios de decisión, a la vez que limita el espacio de política para los países en desarrollo, en un contexto de transformaciones estructurales profundas.

## 190

Un tema central de la agenda actual y por cierto de los próximos tiempos, es la cuestión del financiamiento climático. Más allá de los discursos, los países desarrollados no aceptan las responsabilidades históricas diferenciadas que les caben, ni el establecimiento de medidas, acuerdos y un financiamiento efectivo para achicar dichas brechas.

## 191

Esta situación de contexto que da cuenta, a su vez, de cambios profundos y de largo plazo en el escenario internacional, debe ser un marco cuya comprensión aguda es clave a la hora de evaluar las negociaciones que el país ha encarado y lleva adelante con el resto del mundo, particularmente desde el Mercosur.

## 192

La región tiene desde una perspectiva geopolítica una gravitación indudable en la etapa actual. Pero se encuentra dominada por tendencias centrífugas de peso que tienen causas estructurales y coyunturales. Su desintegración económica y su fragmentación política disminuyen su capacidad de negociación y/o persuasión, aumentan su dependencia de actores hemisféricos y extrarregionales, y la vuelven más vulnerable en el marco de la disputa hegemónica señalada.

## 193

La integración regional está perdiendo materialidad desde el punto de vista de la economía política. El peso relativo del comercio intrazona en el comercio de cada uno de nuestros países viene disminuyendo de manera notable. Una de las principales causas tiene que ver con la presencia china en la región. Esto no es un dato menor y no tiene un impacto meramente cuantitativo. Nuestra región es el área del mundo a la cual exportamos valor agregado, es decir, aquella área del mundo que nos permite incluir a través del empleo. Un proyecto de desarrollo que incluya no puede dejar de ver hacia la región. Y debe decodificar estas cuestiones estructurales, que se han agravado por las políticas públicas de los gobiernos liberales, sin duda, pero que tienen causas más profundas.



## 194

En el análisis de la economía política del Mercosur es preciso notar una situación estructural que, si bien es previa a la pandemia de Covid-19, se ha visto agravada por ella. Se trata de lo que la CEPAL ha denominado “ahuecamiento productivo y comercial”, es decir, la pérdida de relevancia del mercado común en el intercambio entre sus Estados parte, acompañado de un escaso dinamismo exportador, particularmente desde 2008-2009, y un creciente peso de los bienes basados en recursos naturales en su canasta exportadora. Aquí hay una retroalimentación viciosa en la medida en que la primarización se vincula justamente con el incremento de los lazos comerciales con socios extrarregionales hacia donde el bloque exporta productos primarios. En 2020, todas estas tendencias se agudizaron. En 2020, según la CEPAL, las exportaciones de recursos naturales y derivados representaron un 76,8%, el nivel más elevado desde la creación del bloque, en parte explicado por la recuperación relativamente rápida de China en comparación con otros destinos, y sin dudas con el mercado regional.

*La integración regional está perdiendo materialidad desde el punto de vista de la economía política. El peso relativo del comercio intrazona en el comercio de cada uno de nuestros países viene disminuyendo de manera notable. Una de las principales causas tiene que ver con la presencia china en la región. Esto no es un dato menor y no tiene un impacto meramente cuantitativo.*

## 195

Esta composición del comercio exterior del Mercosur trae aparejado un problema de sostenibilidad importante. Por un lado esta canasta exportadora, dada su composición, es poco flexible al crecimiento global. Sí lo es, por el contrario, al dinamismo de los socios del bloque. Es sumamente sensible a los cambios en los ciclos y los niveles de actividad de los propios Estados parte. Por otro lado, esta composición vuelve a las economías sumamente vulnerables a los movimientos en los precios de los bienes exportados, y genera cuellos de botella vinculados a las históricas restricciones externas. Los argumentos a favor de la diversificación productiva de los países de la región tienen una larga historia y múltiples bibliotecas que los sustentan de manera consistente. Pero predomina en los socios del Mercosur un dogmatismo en algún sentido inédito desde la restauración democrática.

## 196

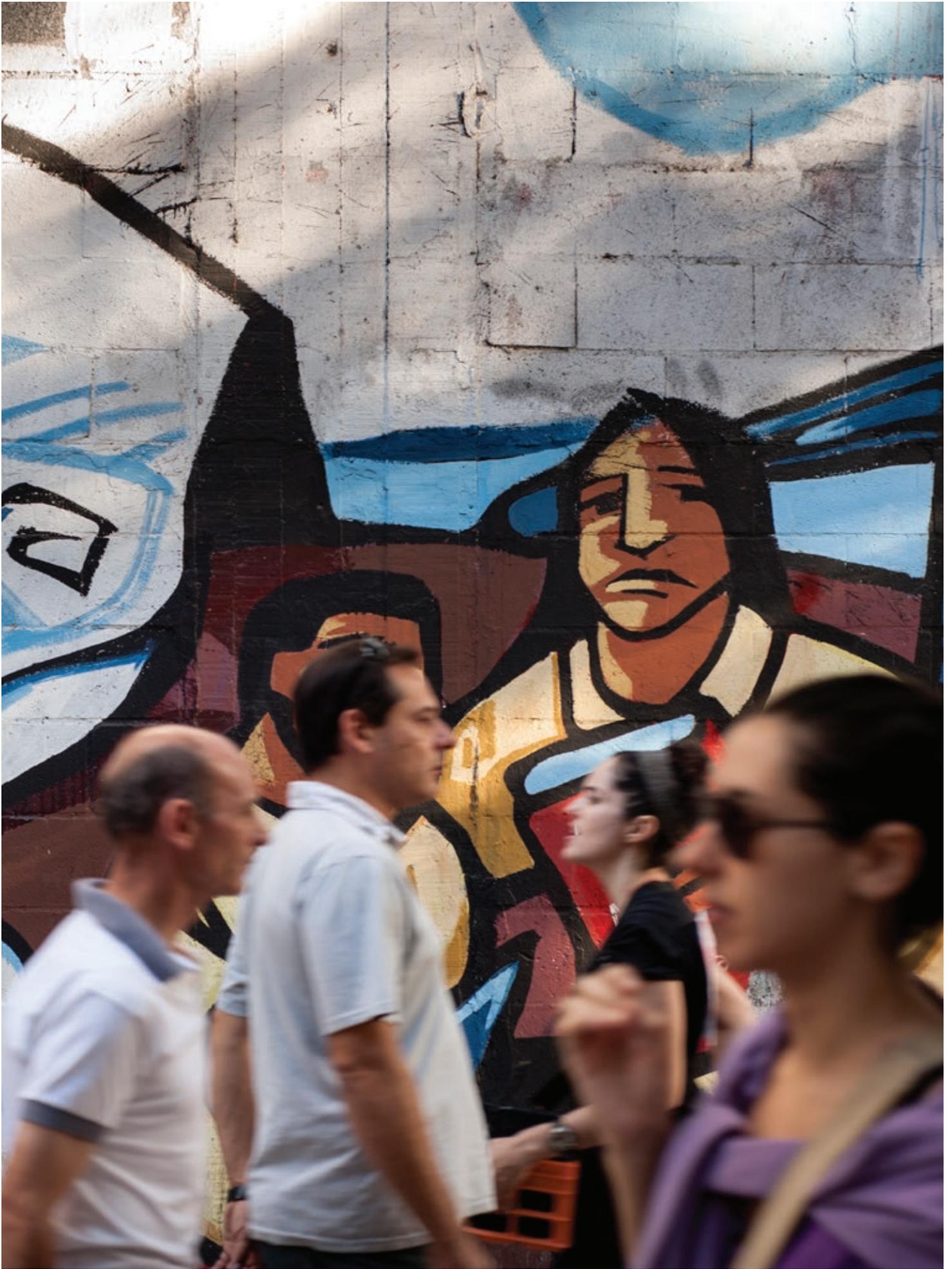
Acompaña a la herencia de un brutal endeudamiento externo la herencia de una paleta de acuerdos y negociaciones asimétricas encaminadas, impulsadas o aceptadas por el gobierno argentino entre 2015-2019 que, en caso de entrar en vigor, tendrían un impacto sumamente perjudicial sobre la economía real, el empleo y la posibilidad efectiva de avanzar en un sendero de desarrollo con inclusión. Nos referimos al acuerdo concretado en lo sustantivo con la Unión Europea, al acuerdo con EFTA y a las negociaciones en curso con actores como Corea, Singapur o Canadá, entre otros muchos.

## 197

Las asimetrías de desarrollo, productivas y de capacidades públicas son evidentes. El contenido de lo acordado o en negociación permite avizorar un escenario de desindustrialización, pérdida de soberanía regulatoria en áreas clave para el desarrollo, pérdida del mercado regional, pérdida de capacidad de negociación nacional y regional, y fortalecimiento de coaliciones domésticas defensoras de este modelo de exclusión.

## 198

Este camino llevaría sin dudas a aumentar y/o fortalecer el carácter periférico y dependiente de nuestra inserción internacional, su concentración en bienes con escaso valor agregado y contenido tecnológico, un importante deterioro fiscal y, como corolario, una mayor inestabilidad social y política, poniendo en riesgo el propio régimen democrático.





# Las condiciones para la viabilidad de un proyecto nacional inclusivo

## Parte V

78 a 83

## **V. LAS CONDICIONES PARA LA VIABILIDAD DE UN PROYECTO NACIONAL INCLUSIVO**

### **V.1.**

#### ***El papel del Estado y la tributación***

## 199

Desde sus inicios, el Plan Fénix ha sostenido que, esencialmente, el rol del Estado consiste en promover el desarrollo de las fuerzas productivas y hacer efectiva una justa distribución del ingreso y la riqueza. En la medida en que cumple ese rol, el Estado consolida la vigencia de reglas de convivencia civilizada. La intervención estatal busca reproducir la fórmula desarrollo-equidad-gobernabilidad. El Estado debe corporizar el proyecto de desarrollo con equidad que se delinea en este documento; no es del libre juego de los mercados que puede esperarse que este proceso se motorice. A tal efecto, convocará a actores diversos, tal como se detalla en el apartado siguiente.

## 200

Este importante rol del Estado demanda una administración íntegra, centrada en el ciudadano, ágil e inteligente; debe encontrarse profesionalizada, y tener acceso al talento. Por otro lado, el financiamiento público debe basarse sobre una tributación equitativa y eficaz, y acorde con los objetivos del programa.

## 201

Más que “hipertrofiado”, el Estado argentino es un aparato institucional “deforme”. Existen organismos públicos que funcionan bien, otros que no cumplen función útil alguna, y también hay muchos que son raquíticos o inexistentes. Frente a la difundida creencia de que en el sector público “sobra gente”, se constata la existencia de un “síndrome sobra-falta”: en ciertos organismos y para ciertas funciones sobra en efecto personal (por lo general, de baja calificación), mientras que en los mismos u otros organismos falta personal con los perfiles necesarios para desempeñar funciones esenciales, generalmente de alta calificación. La solución no es, entonces, “echar gente”, sino planificar cuidadosamente la futura planta de personal en función de la revisión que se haga del valor público de cada área funcional, adoptando una inteligente política de reconversión, reasignación e incorporación programada.

## 202

El aparato estatal argentino es producto de un largo proceso histórico. Los mayores avances en materia de reforma y modernización estatal se han producido en las áreas de administración financiera integrada y digitalización, como consecuencia de los extraordinarios desarrollos producidos en las tecnologías de la información y la comunicación. También se registran importantes innovaciones en la simplificación de procesos y en la gestión del talento humano. No obstante, subsiste una serie de déficits que reducen la capacidad institucional del sector público y generan costos excesivos.

## 203

Otra fuente de deformidad que suele ser causa de frustración de muchos funcionarios es la enorme diferencia existente entre diferentes organismos públicos respecto de la retribución recibida por agentes estatales que desempeñan tareas de similar nivel de formación y competencias. La política de remuneraciones debe contemplar esta enorme fuente de distorsión, tendiendo a una gradual equiparación que preserve, además, la capacidad de retención de talentos por parte del Estado.

## 204

Un déficit de la gestión pública argentina es la virtual ausencia de planificación y el cortoplacismo como la dimensión temporal dominante en la formulación de políticas públicas. La administración pública debería ser una gestión en tres tiempos: planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado. Se suele aludir a esta falencia afirmando que “no existen políticas de Estado”, es decir, cursos de acción que se mantengan en el tiempo en una cierta área de política pública, más allá de la coyuntural ocupación del gobierno por una fuerza política e, inclusive, a través de gobiernos de distinto signo.

## 205

Planificar es intentar administrar previendo el futuro y proyectando la asignación de recursos y responsabilidades que serán necesarias para alcanzar los objetivos y metas de un gobierno. Los planes estratégicos, en nuestro país, suelen detenerse en las metas y no prevén la distribución de responsabilidades, las actividades, plazos, cronogramas, recursos e indicadores de resultados. La motivación prevalece sobre la comprensión de los fenómenos que se pretende resolver. Las decisiones suelen ser súbitas, inconsultas y a menudo infundadas e inconducentes. Además, se desconocen los efectos secundarios de esas decisiones, se difunden formas autistas y no colaborativas o no coordinadas de resolver cuestiones de la agenda pública y, lo que es peor, se pierde la oportunidad de aprender de los fracasos al perder sentido los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las decisiones, desapareciendo virtualmente la rendición de cuentas. Porque sin planificación no hay control de gestión para evaluar si se alcanzaron o no las metas. Por lo tanto, reconciliar los tres tiempos –futuro, presente y pasado– de la gestión pública es otra prioridad de la cargada agenda de largo plazo, más allá de la inevitable atención de la coyuntura.

## 206

Pese a algunos avances auspiciosos, es preciso avanzar más decididamente en la adopción de la nueva filosofía de gestión pública que se denomina “Estado Abierto”, y en el fortalecimiento de sus pilares de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación. Si bien el país es miembro activo de la Open Government Partnership y elaboró su cuarto plan de acción, los compromisos adoptados hasta ahora corresponden a la etapa fácil de este paradigma y estamos todavía lejos de una real apertura de las instituciones estatales, sobre todo, de los parlamentos nacional y provinciales, de la Justicia y de los gobiernos subnacionales. La “caja negra” del Estado se manifiesta en el relativamente reducido índice de control de la corrupción que exhibe la Argentina en el ranking latinoamericano.

## 207

Un último desafío es enfrentar las transformaciones sin precedentes generadas por cambios en la tecnología, la digitalización y la ciencia, donde la disrupción se ha vuelto exponencial. En pocos años hemos ingresado en la cuarta era de la revolución industrial, de la digitalización, la inteligencia artificial, la robótica y sus múltiples aplicaciones como internet de las cosas, automatización, criptoactivos, impresiones 3D, ciudades inteligentes y muchas otras. Los gobiernos y las organizaciones del sector público deberán fortalecer su capacidad de anticipación para enfrentar y adaptarse a estos cambios tecnológicos, así como aprender a convivir con una explosiva mezcla de complejidad e incertidumbre que pondrá a prueba la capacidad de sus instituciones.

## 208

La estructura tributaria de la Argentina está profundamente distorsionada, prevaleciendo los ingresos fiscales que gravan los consumos más que las rentas o la riqueza, con lo cual se desvirtúa el papel que cumple una estructura impositiva progresiva como instrumento de redistribución y equidad; solo un quinto de lo recaudado corresponde a imposición directa (para el año 2019), a lo que puede agregarse –en cuanto impuesto sobre la renta primaria– un 7% por recaudación de derechos de exportación; el resto de la tributación corresponde a impuestos indirectos (más del 50% de lo recaudado) y cargas sociales (en torno de 20%). También existe deformidad en el pacto fiscal entre provincias, y en el mecanismo de coparticipación tributaria, una asignatura pendiente de la reforma constitucional de 1994.

## 209

Es menester avanzar en forma gradual en una reforma que apunte a una mayor progresividad (aun con la limitación que significa la eventual capacidad de traslado de los impuestos directos por parte de empresas con posición dominante en sus mercados). Esto comporta básicamente cambiar la relación entre los impuestos a las ganancias y bienes personales frente al impuesto al valor agregado, a nivel nacional, y entre impuesto inmobiliario y a los automotores, frente al distorsivo impuesto a los ingresos brutos, a nivel provincial. Por otro lado, cabe avanzar en la desactivación del impuesto a los débitos y créditos bancarios, a fin de favorecer una mayor bancarización, así como en la supresión del impuesto de sellos, para incentivar la formalización de los contratos. Los ingresos fiscales correspondientes a estos impuestos deberán ser sustituidos por fuentes tributarias progresivas.

*Desde sus inicios, el Plan Fénix ha sostenido que, esencialmente, el rol del Estado consiste en promover el desarrollo de las fuerzas productivas y hacer efectiva una justa distribución del ingreso y la riqueza. En la medida en que cumple ese rol, el Estado consolida la vigencia de reglas de convivencia civilizada.*

## 210

En cuanto a las retenciones sobre las exportaciones primarias, se trata de una imposición que en lo esencial grava la renta primaria. Como tal, tiene efectos distorsivos solo en la medida en que impacte sobre segmentos productivos de muy bajo rendimiento, por lo que la retención (junto con la imposición inmobiliaria o la regalía minera) comporta una renta primaria negativa. En la medida en que estos efectos puedan ser controlables, no cabe plantear la supresión de esta forma de imposición; es una doctrina aceptada que la imposición sobre factores de oferta fija no genera ineficiencias. Este instrumento por otro lado permite desacoplar precios internos y precios internacionales, evitando así impactos de fluctuaciones –muy frecuentes en el caso de *commodities*– que comportan impactos negativos en términos de inflación.

## 211

Perseguir efectivamente la evasión tributaria utilizando los diversos tratados de intercambio de información firmados por nuestro país con los del exterior, las herramientas de los regímenes de precios de transferencia y las diversas herramientas de información financiera de lavado de dinero, a cuyo uso se encuentra habilitado el fisco.

## V.2.

### *Actores, prácticas, instituciones*

## 212

La definición de un proyecto determinado de desarrollo demanda identificar a actores en condiciones de encararlo, tanto en función de sus capacidades como de sus intereses específicos. El paso siguiente consistirá en convocarlos a fin de que orienten sus acciones en el sentido que demanda dicho proyecto. Dado que lo deseable es aspirar a que las decisiones sean fruto de un consenso de amplitud, esta cuestión dista de ser sencilla. Un proyecto que pretende conjugar un crecimiento sostenible y equidad en la distribución del ingreso demanda movilizar una voluntad mayoritaria. Esto se logrará sobre la base tanto de la solidez de lo propuesto como de la percepción de que se busca beneficiar al conjunto de la sociedad, con particular atención a los sectores menos favorecidos.

## 213

El ámbito donde este proyecto deberá tomar estado público es sin duda el de la arena política; este proyecto deberá ser la plataforma de un colectivo político que lo haga propio y lo someta a debate. Pero esto no implica restringir su discusión a esa instancia. Los actores económicos y sociales y la propia sociedad civil deberán integrarse a este debate. En definitiva, el real consenso en torno a este proyecto comporta lograr que las prácticas diarias se referencien a este.



## 214

Ahora bien, la comprensión y posterior adhesión comporta que los actores sociales –o como mínimo sus dirigentes representativos– adopten una postura que vaya más allá de la defensa de sus intereses particulares, apuntando a la búsqueda de entendimiento con los actores restantes. Solo desde esta perspectiva será posible lograr un espacio de consenso, que deberá ser representativo de una mayoría de voluntades. La historia reciente de la Argentina muestra una y otra vez que esta condición dista de ser trivial en cuanto a su cumplimiento. Esto no ha ocurrido solo por la anteposición de la defensa de intereses propios sin concesiones; en diversos casos también ha sido así por la mera obra de perspectivas ideológicas contrarias a la acción estatal, aun por parte de quienes resultan beneficiados<sup>25</sup>.

## 215

Esta dificultad digamos propia de la realidad de la Argentina deberá ser encarada con firmeza y liderazgo por los actores políticos a cargo del Estado. Por lo tanto, es menester que estos asuman y hagan propio un programa de crecimiento con equidad. Se requiere en consecuencia una perspectiva renovada, fundada sobre un proyecto realista que deberá dar forma a un conjunto amplio de prácticas políticas.

## 216

Como se ha señalado en apartados precedentes, las relaciones que se establezcan en el plano económico no pueden dejarse libradas enteramente a lo que dicte la actividad de los mercados. Algunos precios clave demandan la acción estatal a fin de evitar volatilidades y la exacerbación de pujas distributivas. En este punto, la capacidad de generar espacios de consenso será crucial, a fin de evitar oportunidades para salidas disruptivas.

## 217

Los importantes niveles de concentración que muestra la economía argentina implican restricciones, en la medida en que los sectores empresarios de mayor talla disponen de un amplio margen de maniobra: las primeras 500 grandes empresas facturan un monto equivalente a poco menos del 44% del PIB.

## 218

Sin duda, estas condiciones son exigentes, a la luz de las pautas que han regido el accionar de diferentes actores políticos y sociales en la Argentina de los últimos años. Esta es la única vía posible, si se aspira a preservar uno de los mayores logros de la sociedad argentina desde 1983, que es haber enfrentado situaciones de alta criticidad respetando la institucionalidad democrática y los derechos civiles.

25. El ejemplo más visible es el de las retenciones a las exportaciones de productos primarios, que son rechazadas aun por sectores de la actividad industrial, pese a que no son afectados por ellas, siendo además que al contener los precios de los alimentos se facilita la llegada al acuerdo salarial.





# A manera de cierre

Parte VI

84 a 87



*En el presente documento, hemos delineado un conjunto de aportes para una estrategia que nos permita transitar esta otra vía posible.*



*La cuestión de la construcción de un patrón de desarrollo sostenible e inclusivo sigue vigente, a más de veinte años de la creación del Plan Fénix. Reiteramos lo que dijéramos en aquel momento fundacional: otra vía es posible.*

## VI. A MANERA DE CIERRE

### 219

El año 1976 marca un quiebre económico y político en la historia argentina. Se cierra un ciclo que podríamos denominar “desarrollista”, y comienza el primero de tres programas de reformas de inspiración neoliberal, a partir de una dictadura que ejerce una represión inédita.

### 220

Este casi medio siglo que ha transcurrido es más que insatisfactorio en lo que atañe a crecimiento y bienestar. Esto es resultado de los cursos de acción adoptados; específicamente de las políticas neoliberales que se aplicaron durante más de la mitad de este período.

El único lapso en el que se intentó un patrón alternativo –entre 2003 y 2015– logró revertir en parte las nefastas consecuencias del anterior ciclo del régimen de la Convertibilidad pero resultó insuficiente y no logró sostenibilidad. En los años siguientes no se pudo más que gestionar las crisis que los ensayos neoliberales previos habían provocado (en 1982, 2001 y 2019).

### 221

No obstante, hubo también algunos logros importantes en este casi medio siglo, entre los que debemos rescatar la resiliencia de las instituciones democráticas, la capacidad de sortear dentro de ellas coyunturas complejas, y la vigencia de valores relacionados con los derechos humanos. No es menor destacar que el año que viene se estarán cumpliendo las primeras cuatro décadas de democracia ininterrumpida en el país.

### 222

El Plan Fénix surgió en 2001, cuando imperaba el régimen de Convertibilidad, cuya rigidez no solo operaba en las prácticas, sino que alcanzaba al pensamiento, constituyéndose en un auténtico cerrojo intelectual. Nuestro propósito fue afirmar que existían opciones contrapuestas al pensamiento y a las prácticas muy en boga en la época, que sostenían como única alternativa la del mercado operando sin cortapisas sobre la economía, retirando al Estado del escenario. Sostuvimos asimismo que esta alternativa conduciría inexorablemente al fracaso.

### 223

El fin de ese ciclo fue traumático en lo económico (se acumuló una recesión de casi 19% entre 1998 y 2002), y fue acompañado por la emergencia de la anomia social y el cuestionamiento generalizado hacia las conducciones políticas. La reconstitución posterior en condiciones de normalidad institucional fue uno de los grandes logros de este medio siglo.

### 224

La cuestión de la construcción de un patrón de desarrollo sostenible e inclusivo sigue vigente, a más de veinte años de la creación del Plan Fénix. Reiteramos lo que dijéramos en aquel momento fundacional: otra vía es posible. La Argentina no es un país pobre, es un país sí desquiciado por malas decisiones, que han herido su tejido productivo y social, dando lugar a niveles de exclusión social desconocidos hace medio siglo.

### 225

En el presente documento hemos delineado un conjunto de aportes para una estrategia que nos permita transitar esta otra vía posible. Aun sin constituir una formulación acabada, entendemos que los lineamientos generales que proponemos son ineludibles. Ellos implican una virtuosa articulación entre la utilización de recursos primarios y el desarrollo de capacidades en los sectores industriales y de servicios modernos; todo ello, apuntalado por una sólida red que asegure la inclusión y el cierre de la pronunciada brecha social.

### 226

No ignoramos las dificultades ni la magnitud del desafío. Pero es importante subrayar lo siguiente: el eje crítico se sitúa más en la capacidad de persuadir, convocar y encauzar, y no tanto en las restricciones de orden material; así lo indican la dotación de recursos humanos y materiales de la Argentina, y aun su experiencia en actividades productivas complejas.

### 227

Este camino es entonces posible en la medida en que se torne en convicción para una mayoría crucial de actores. Esta es la batalla que deberá darse, si se aspira a un patrón de desarrollo sostenido, equitativo y ambientalmente sostenible, que apunte a terminar con los inadmisibles niveles de pobreza de hoy día. Trabajaremos desde esta Cátedra Abierta para que las mayorías encaren y venzan esta batalla.

<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar>