

# **ARGENTINA: UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA EL SIGLO XXI**

# ARGENTINA:

UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO  
PARA EL SIGLO XXI

Ramiro Albrieu  
Ricardo Carciofi  
Marcelo Cavarozzi  
Sebastián Katz  
José Luis Machinea  
Roberto Martínez Nogueira  
Martín Piñeiro  
Ricardo Rozemberg  
Guillermo Rozenwurcel



TURMALINA

Piñeiro, Martín

Argentina : una estrategia de desarrollo para el siglo XXI / Martín Piñeiro ; Guillermo Rozenwurcel ; coordinación general de Martín Piñeiro ; Guillermo Rozenwurcel. – 1a ed. . – Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Turmalina, 2015.

68 p. ; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-3872-04-4

1. Desarrollo. 2. Globalización. 3. Competitividad. I. Piñeiro, Martín, coord. II. Rozenwurcel, Guillermo , coord. III. Título.

CDD 330.82

© Editorial Turmalina, 2015

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

**info@editorialturmalina.com**

**www.editorialturmalina.com**

Las opiniones vertidas son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente el pensamiento de la editorial.

Compaginado desde TeseoPress ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

# Índice

Prólogo .....	9
1. Introducción y resumen.....	11
2. El eje central de la estrategia de desarrollo propuesta: la transformación de la estructura productiva.....	17
3. Las principales dimensiones que sustentan la estrategia propuesta.....	21
Apéndice 1 .....	47
Apéndice 2 .....	53
Apéndice 3 .....	59
Sobre los autores.....	69

## Prólogo

Esta publicación es el resultado de una reflexión colectiva de un grupo de profesionales de las ciencias sociales a quienes nos une una prolongada trayectoria tanto académica como en la función pública. A partir de nuestras experiencias personales y profesionales descubrimos también que compartimos preocupaciones y visiones sobre los problemas estratégicos de la economía argentina.

El punto de arranque de la reflexión fue la observación de que la Argentina ha atravesado durante los últimos 70 años por recurrentes ciclos económicos que comenzaron con periodos de crecimiento para luego desembocar en crisis que, aunque distintas entre sí, comparten ciertos rasgos comunes.

Nos preguntamos las causas de estas crisis, pero más aún cuál puede ser la estrategia de desarrollo que, frente a las nuevas condiciones del contexto global, le permita a la economía argentina alcanzar una mayor competitividad sistémica a fin de lograr crecimiento y estabilidad en el largo plazo

Con modestia, pero también con convicción, el documento presenta un conjunto de ideas y propuestas. Esperamos que unas y otras contribuyan a una reflexión más amplia y profunda sobre la estrategia de desarrollo y las políticas públicas que hagan posible encaminar a la Argentina hacia un desarrollo sustentable en un marco de pleno empleo y equidad social.

Los participantes en la elaboración de este documento agradecemos al CARI por haber hospedado y facilitado el proceso de reflexión que lo generó, cumpliendo así una vez más su tradicional e importante papel institucional de ámbito facilitador para el análisis y debate de propuestas.

Los autores

# 1

## Introducción y resumen

La economía argentina se encuentra estancada desde hace más de cuatro años. La generación de empleo formal en el sector privado está virtualmente paralizada y la pobreza estructural alcanza a casi un cuarto de la población. La inflación, el desajuste de precios relativos, las tensiones en el frente externo y fiscal constituyen un cuadro de compleja corrección que puede derivar en una nueva crisis, algunos de cuyos síntomas ya comienzan a evidenciarse. Los problemas de la actual coyuntura son serios y su resolución requiere de medidas inmediatas y profundas. Sin embargo esto no alcanza. La Argentina requiere contar, además, con una perspectiva más amplia de largo plazo que nos ayude a entender y resolver los desafíos de esta difícil circunstancia, pero también que contribuya a entender y detectar las oportunidades y amenazas del mediano y largo aliento, con el fin de revertir el pobre crecimiento económico y la extrema volatilidad que ha caracterizado el desempeño de nuestra economía a lo largo de los últimos 50 años.

De hecho, la situación no es nueva. Desde una perspectiva histórica la volatilidad económica derivó en crisis recurrentes que con el correr del tiempo, y especialmente desde mediados de los 70, se volvieron cada vez más frecuentes y agudas. Si bien cada periodo de crisis tuvo sus particularidades, todas presentaron dos rasgos comunes: a) retraso cambiario y, b) restricción de divisas. Generalmente, estuvieron además acompañadas por significativos desequilibrios fiscales, monetarios y de excesivo endeudamiento externo. En ciertas ocasiones, las crisis fueron disparadas

por condiciones adversas provenientes de la economía global, pero no siempre ha sido así; desde mediados del siglo pasado no han estado correlacionadas con bajos precios de las materias primas, con excepción de las crisis de fines del 80 y de principios del 2000.

Pese a que la actual coyuntura requiere de decisiones rápidas y consistentes para revertir los desbalances más significativos, la corrección del rumbo no puede limitarse a lo inmediato. La tarea es más compleja y de largo aliento. Es a partir de una perspectiva de largo plazo que será posible reunir los elementos básicos de una estrategia de desarrollo exitosa y perdurable en el tiempo. El principal objetivo que debe plantearse esta estrategia de largo plazo es cómo garantizar una trayectoria de desarrollo sostenible que posea dinamismo económico, aumente el ritmo de generación y la calidad del empleo y al mismo tiempo permita ampliar la inclusión social.

Dicho sintéticamente, esa estrategia debe apoyarse y potenciar a los sectores dinámicos de la economía, competitivos en los mercados internacionales y en condiciones de apuntalar las exportaciones y el crecimiento económico. Muchos de estos sectores también tienen un potencial de generación de empleo directo e indirecto más significativo del que usualmente se cree. Está claro, no obstante, que ese potencial no basta por sí solo para absorber la oferta de empleo presente y futura de nuestra economía. Por esa razón, al mismo tiempo la estrategia también debe apuntalar la expansión y las progresivas mejoras de competitividad de las actividades con potencial para ocupar los nichos disponibles en los mercados externos, competir con importaciones en el mercado interno y, a la vez, asegurar la provisión de empleo en las grandes áreas urbanas.

El propósito de las páginas que siguen es sugerir un conjunto de ideas y propuestas que apunten en esa dirección.

La tarea clave es contribuir a que la economía argentina abandone su recurrente oscilación entre períodos de equilibrio externo conseguido a costa de “bajos” niveles de vida, y períodos de “aceptables” niveles de vida que, al ocasionar desequilibrios externos, acaban provocando la interrupción del crecimiento con los consecuentes costos en términos de actividad económica y empleo. La experiencia poco exitosa que hemos tenido durante varias décadas sugiere que la insistencia en poner todo el esfuerzo en una estrategia de desarrollo principalmente basada en la industria de bienes de consumo, un gran énfasis en el mercado interno y privilegiando el consumo por sobre la inversión, no es la solución adecuada. Tal vez debemos reflexionar a partir de una de las conocidas máximas de Einstein **“si buscas resultados distintos no hagas siempre lo mismo”**.

Nuestra tesis principal es que en una economía como la argentina expuesta a fluctuaciones en el valor de sus principales productos de exportación y que necesita importar bienes de capital e insumos intermedios, la única forma de lograr crecimiento económico, equilibrio externo y una evolución favorable de los niveles de vida del conjunto de la sociedad es hacer que el aumento sostenido de la productividad sistémica sea la clave de la competitividad de la economía. Si éste ha sido un imperativo histórico de la economía argentina, la creciente demanda de divisas que requiere un sistema productivo cada vez más interrelacionado con el mundo exige que este esfuerzo sea todavía mayor. Más aún si se toma nota que el escenario global es altamente competitivo, organizado en cadenas globales de valor donde la localización de la producción está sujeta a permanentes cambios y donde el grueso del comercio fluye en el marco de acuerdos preferenciales.

Si la Argentina no lee e interpreta adecuadamente los fenómenos que están ocurriendo en la economía internacional, el precio del aislamiento productivo, tecnológico y de conocimiento puede ser muy alto.

Esto significa que no habrá desarrollo sostenido, mejora del nivel de vida e inclusión social sin una estructura productiva moderna, dinámica, competitiva e inclusiva en la cual las señales de mercado e iniciativas de política se coordinen y complementen en forma inteligente. Si con incentivos adecuados la iniciativa privada es quien está en condiciones de aportar la innovación y el dinamismo empresarial imprescindibles para el proceso de desarrollo, sólo el accionar gubernamental puede orientar estratégicamente ese proceso.

El diseño de una estrategia útil para promover el desarrollo no puede consistir en la elaboración de un listado –virtualmente inagotable– de problemas a encarar y de políticas deseables. Es por ello que, en lo que sigue, hemos intentado identificar aquellas cuestiones que, a nuestro juicio, aparecen como áreas prioritarias de acción en la medida en que representan restricciones críticas al desarrollo.

Una estrategia de desarrollo tiene diversas dimensiones interdependientes que necesitan una correcta articulación. En relación a varias de estas dimensiones parecería haber diversos grados de acuerdo cuando los temas son considerados de manera separada. Sin embargo, los consensos desaparecen a la hora de enfrentar el desafío central: la transformación de la estructura productiva para lograr la imprescindible competitividad internacional, generar empleo e inclusión social y aumentar así el nivel de vida de los argentinos.

Es conveniente subrayar, finalmente, que no ignoramos que la estrategia de desarrollo aquí esbozada es muy ambiciosa y que su concreción seguramente no será viable rápidamente ni sin modificaciones resultantes del debate social que, esperamos, la propuesta contribuya a promover. Esto es por varias razones. En primer lugar, las diferentes transformaciones propuestas tienen horizontes de maduración muy diferentes. En segundo lugar, esas transformaciones deberán enfrentarse a condiciones iniciales adversas, tanto en lo coyuntural como en lo estructural. En tercer

lugar, porque la estrategia no consiste sólo en definir el punto de llegada del proceso; también deberá tomar en cuenta los obstáculos a enfrentar durante la transición y, por lo tanto, la secuencia de las reformas a encarar. Finalmente, porque la economía política de su implementación sin duda generará resistencias y obligará a buscar acuerdos entre múltiples actores para resultar factible.

Nos atrevemos a sugerir, sin embargo, que al menos cuatro componentes de la estrategia deberían comenzar a implementarse cuanto antes:

1. Un nuevo marco institucional que defina reglas de juego consistentes con la estrategia de desarrollo y una reforma del Estado que progresivamente reconstruya su estructura y recupere sus principales funciones, elimine su discrecionalidad, recomponga cuanto antes sus principales agencias y restablezca la profesionalidad de su burocracia
2. Un ambicioso plan de infraestructura apoyado en la inversión pública y que cuente con participación privada
3. El establecimiento de incentivos de política adecuados para la expansión de los sectores productivos más competitivos y,
4. Un cambio sustantivo en nuestra estrategia de inserción internacional que impulse las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales, contribuya a levantar las restricciones imperantes y favorezca nuestra penetración en los diferentes mercados internacionales.

## 2

### **El eje central de la estrategia de desarrollo propuesta: la transformación de la estructura productiva**

El eje central de esta propuesta es plantear la necesidad y la urgencia de lograr una estructura productiva en la que los sectores productivos competitivos a nivel internacional sean los ejes principales de la estrategia de desarrollo. Esta competitividad puede ser actual o futura en función de una inteligente estrategia de desarrollo que utilice la oferta de bienes públicos y la inteligencia competitiva como los principales instrumentos de apoyo a la construcción de dicha competitividad.

Desde esta perspectiva es evidente que el desarrollo no puede circunscribirse exclusivamente a la promoción de los sectores en los que el país cuenta con “ventajas comparativas reveladas”. Pero saber aprovechar esas ventajas debe ser inevitablemente el punto de partida. Esto es particularmente importante en el caso de los alimentos porque el incremento de la demanda mundial de alimentos sugiere que la tendencia de largo plazo del precio de la producción agropecuaria será razonablemente favorable, sin descartar la presencia de una alta volatilidad en el corto plazo. (Ver Apéndice 1). Esto permitirá potenciar, en vez de desincentivar, la producción sustentable de las actividades basadas en la explotación de recursos naturales y muy especialmente la agricultura en la región pampeana y las economías regionales.

El análisis de las experiencias exitosas de desarrollo pone sin duda de manifiesto que el proceso de innovación y cambio tecnológico y la creciente diversificación de la estructura productiva resultan tan o más importantes que las ventajas comparativas, dadas por la dotación de recursos naturales, para sostener el aumento de la productividad y el crecimiento económico. Naturalmente, ese proceso tenderá a cambiar gradualmente el patrón heredado, generando “nuevas” ventajas comparativas e incorporando nuevas actividades dinámicas.

Pero la noción de que las actividades vinculadas a nuestras “ventajas comparativas reveladas” puede servir de plataforma para nuestro desarrollo se ve reforzada por las características de la actual revolución tecnológica, impulsada por la convergencia de las TICs, la bio y la nanotecnología, que está provocando un espectacular proceso de transformación productiva en numerosas actividades vinculadas al sector primario.<sup>1</sup> A partir del ingreso de la “revolución verde”, la productividad agrícola se ha incrementado fuertemente, al punto que hoy se concibe a la tierra como una plataforma de transformación energética y al agro argentino como una “fábrica a cielo abierto”. El pleno aprovechamiento de esta bioeconomía presenta una importante oportunidad que la Argentina no ha aprovechado plenamente.

Afortunadamente, las bases productivas están presentes. Como consecuencia del agresivo proceso de inversiones, cambio organizacional e incorporación de tecnología en las últimas décadas, así como la notable expansión del área sembrada, la situación del sector primario argentino (especialmente el agrícola) dista enormemente de la imagen convencional de un sector atrasado y caracterizado por débiles externalidades y eslabonamientos productivos. Estas transformaciones –que han tenido al complejo olea-

---

<sup>1</sup> De hecho, aunque en pequeña medida, nuestro país ha contribuido en ciertas áreas a esas transformaciones gracias al esfuerzo innovador de algunos empresarios y centros de investigación.

ginoso en el centro de la escena- desmienten, asimismo, el tradicional preconcepto de que las ganancias de productividad sólo pueden obtenerse en actividades ligadas a la industria manufacturera.

Es oportuno remarcar que también existen oportunidades importantes en la explotación de recursos no renovables, tanto energéticos como mineros. Es innegable el impacto favorable que el desarrollo de estos sectores puede tener sobre la disponibilidad de divisas, la tecnología y potenciales encadenamientos productivos. Pero también deben evaluarse adecuadamente los costos ambientales (generalmente focalizados en regiones específicas) tanto sobre la producción como sobre la salud y el bienestar de las poblaciones afectadas. También es necesario tener presente que la explotación de esos recursos resulta más intensiva en capital y que el efecto sobre el empleo directo e indirecto sería más débil que el derivado de la explotación de recursos renovables.

Este fenómeno de modernización e innovación ciertamente no es exclusivo de la producción primaria. Por el contrario, la Argentina ha avanzado en las últimas décadas en la consolidación de un polo productivo de clase mundial en el área de los insumos industriales de uso difundido (acero, aluminio, productos químico-petroquímicos, entre otros) y, con los incentivos adecuados, también puede hacerlo en diferentes sectores de la industria manufacturera (como por ejemplo el automotriz y de autopartes) y en la producción de muchos servicios, especialmente en aquellos casos donde sea posible incorporarse a cadenas globales de valor. En los sectores en los que, también ha habido modernización y desarrollo, la producción nacional es muy distinta a la que el país tenía en décadas pasadas.

En definitiva, la Argentina se ha especializado en la producción de materias primas agrícolas y de productos derivados de la misma, de un número importante de bienes industriales y de servicios modernos aunque todavía relativamente poco complejos. Posee además un potencial

importante de recursos energéticos y mineros. Si éste es ya un activo del país, el desafío actual pasa por cómo aprovechar en mayor medida estas capacidades utilizando a pleno su dinamismo y efecto multiplicador sobre otros sectores de la economía. No sólo en la ampliación de estas producciones, sino en la mayor incorporación de valor de las mismas.

En el sector primario, esto significa pasar de materias primas a alimentos y más aún al aprovechamiento pleno de la bioeconomía. En el caso de los recursos no renovables se requieren importantes volúmenes de inversión que, para materializarse, necesitan del adecuado entorno institucional y condiciones de negocios. En el sector de servicios implica pasar de emprendimientos “básicos” a aquellos más intensivos en conocimiento y mayor complejidad productiva. Ocurre que la evidencia indica que los servicios de mayor complejidad y valor están asociados a su vez al desarrollo productivo en la producción de bienes. En el sector industrial el camino a seguir requiere inteligencia estratégica e innovación.

El objetivo general es lograr diversificar la producción aumentando la complejidad de la estructura productiva en las actividades potencialmente más dinámicas y capaces de competir internacionalmente. Una dificultad no menor son los actores capaces de impulsar tal proceso habida cuenta del grado de extranjerización de ciertos sectores. Al mismo tiempo es necesario reconvertir gradualmente y proteger durante ese proceso aquellas actividades que no poseen tales atributos de eficiencia y competitividad. Por otra parte la integración a las cadenas globales de valor es una necesidad para el conjunto de la economía. Esta debe buscar que el país se posicione progresivamente en los componentes de las cadenas con mayor capacidad para generar valor agregado. Para ello la innovación tecnológica, la inversión tanto nacional como internacional y una agresiva política comercial son ingredientes insoslayables.

### 3

## **Las principales dimensiones que sustentan la estrategia propuesta**

A nuestro juicio la nueva estrategia aquí esbozada incluye y se apoya en las siguientes diez dimensiones:

1. Lograr una nueva inserción internacional que nos de mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales, nos asegure un adecuado acceso a la tecnología disponible a nivel internacional y contribuya a lograr inversión directa en los sectores claves de la economía.
2. Alcanzar una estructura económica equilibrada y sustentable en el largo plazo. Al considerar esta dimensión, es necesario considerar que, dada nuestra dotación de factores y las limitaciones del tamaño de mercado interno, no es posible tener excesivas expectativas con respecto a la posibilidad de competir en sectores manufactureros o de servicios que requieren bajos salarios o elevadas economías de escala, donde otras economías emergentes ya han consolidado posiciones en los mercados internacionales.
3. Consecuentemente, estimular el avance de los sectores con competitividad internacional. En este sentido impulsar el pleno desarrollo de la bioeconomía incluyendo el tránsito desde la producción de materias primas a la producción de alimentos y, simultáneamente, profundizar la producción de productos agropecuarios no alimentarios.

4. Promover aquellas actividades industriales capaces de aprovechar en mayor medida encadenamientos con los sectores dinámicos primarios y de servicios, así como las que tienen potencial para penetrar en nichos del mercado internacional y/o integrarse a cadenas globales de valor donde resulta posible alcanzar competitividad sin necesidad de producir a gran escala.
5. Promover la implantación en el país de una plataforma de *outsourcing* de servicios a escala global, basada en sus recursos humanos calificados, en sus capacidades en áreas tan diversas como la salud y la educación, y en ventajas tan disímiles como el huso horario o la conectividad.
6. Afianzar la eficiencia de los sectores que producen bienes y servicios no transables y, por ende, no sujetos a la competencia con el exterior a los efectos de contribuir al pleno empleo y a la equidad distributiva.
7. Generar una mayor capacidad de ahorro e incrementar la inversión. Para ello es necesario mejorar el clima de inversión corrigiendo los desequilibrios macroeconómicos, recrear la estabilidad, y mantener reglas de juego claras y transparentes.
8. Promover la innovación y la modernización del aparato productivo en busca de competitividad sistémica. Con estos fines es fundamental fortalecer el sistema científico-tecnológico, mejorar la calidad de la educación y ayudar (a través de financiamiento para la reconversión, la recalificación de mano de obra y/o la eventual salida) a la reestructuración de sectores de actividad con escasas posibilidades de viabilidad en términos de su competitividad externa actual o futura.
9. Llevar a cabo las transformaciones propuestas con una atención especial a la obtención del pleno empleo, el aumento de la formalidad laboral, la eliminación de la pobreza y una mayor equidad distributiva.

10. Finalmente, tener en cuenta que el proceso de transición a una nueva estructura productiva no será instantáneo y, por lo tanto, la estabilidad macroeconómica y la secuencia de los resultados será crucial para evitar la aparición de bolsones de desempleo y asegurar la viabilidad social y política de la estrategia.

## **Los principales desafíos para la implementación de la estrategia**

Parece evidente que seguir los lineamientos de la nueva estrategia supondrá enfrentar serios desafíos, tanto en el plano interno como externo. A continuación se reseñan aquellos que consideramos los principales.

### **1. Inserción internacional**

Desde mediados de la década de 1990, la economía global asiste a lo que distintos autores han calificado como un proceso de globalización acelerada. Uno de sus elementos distintivos es el crecimiento del comercio tanto de bienes como de servicios. En los años previos a la crisis de 2008, la expansión anual del intercambio global se ubicaba en tasas del 20%; asimismo la relación entre las exportaciones de bienes y el producto mundial pasó del 15% al 26% en tan solo 20 años. Si se agrega el comercio de servicios el coeficiente supera el 33%. Otra dimensión importante ha sido el flujo financiero tanto de inversión directa como en cartera. Aún si la actual desaceleración del comercio global se prolongara debido a los efectos de la crisis económica global, las principales economías del mundo permanecen abiertas y el comercio difícilmente se expanda por debajo del crecimiento esperado del producto global.

En materia comercial, entre los factores que explican estos procesos están, entre los más significativos: a) la reorganización de la producción que ha llevado al intercam-

bio creciente de partes y productos semi-terminados; b) la aparición de cadenas globales de valor en las cuales las multinacionales distribuyen sus proveedores y mercados; y c) la revolución informática. Es razonable pensar que la continuidad del proceso de globalización va a resultar, pese a la crisis actual, en la profundización de las tendencias arriba mencionadas.

Por otra parte, el contexto institucional del comercio ha permanecido relativamente estable excepto por la aparición de un número importante de acuerdos regionales de comercio preferenciales acordados y en negociación, y a la multiplicación de acuerdos bilaterales de comercio. La Argentina ha estado esencialmente ausente de estos procesos perdiendo la oportunidad de ampliar y liberalizar su ámbito de comercio más allá de las reglas de la OMC y el MERCOSUR.

La estrategia de inserción internacional de la Argentina ha variado sustantivamente en las últimas dos décadas. Durante la década del 90 hubo una importante apertura comercial que facilitó la expansión de los sectores donde la Argentina tiene ventajas comparativas tales como la agricultura, la minería y el petróleo. Sin embargo los desequilibrios macroeconómicos, el atraso cambiario, el endeudamiento excesivo y la falta de una política que ordenara y acompañara la reestructuración de la economía terminó en una profunda crisis.

A partir de 2003 factores internos y externos condujeron a un aumento en los niveles del comercio exterior y a una gradual recuperación del mercado interno. En el primer caso impulsado por el *boom* de los precios de las *commodities*. En el segundo, por políticas de demanda expansivas y por la progresiva apreciación de nuestra moneda. Esta estrategia permitió un crecimiento económico importante durante varios años, pero en forma paulatina, en particular desde 2011 en adelante, la continuidad de las mismas políticas en un contexto interno y externo diferente derivó

en el surgimiento de importantes desbalances macroeconómicos y en la agudización de las ineficiencias estructurales de nuestra economía.

Sin dudas, y más allá del escenario doméstico, la economía global seguirá presentando desafíos: no pueden descartarse fluctuaciones incluso de gran amplitud, gatilladas por eventos como el que actualmente atraviesa la eurozona, el rebalanceo de la economía China, o por el esperable aumento de las tasas de interés que en algún momento más o menos próximo decidirá la Reserva Federal. No obstante, el contexto internacional continuará exhibiendo características estructurales más o menos similares a las actuales: elevada globalización, expansión de los acuerdos comerciales preferenciales, una tendencia a mediano plazo favorable para las materias primas y una razonable liquidez internacional. Por ejemplo los acuerdos regionales en negociación como el TPP y el TPPI entre EEUU y la UE son ejemplos de estos procesos institucionales.

Frente a este contexto la Argentina necesita definir una estrategia de inserción internacional que tenga los siguientes atributos: a) privilegie su capacidad productiva y exportadora, b) asegure su activa participación en la construcción del marco institucional del comercio, c) incluya una amplia e inteligente flexibilidad que le permita atender las necesidades de un mundo multipolar y multiplex con muchos actores comerciales, d) promueva la construcción de acuerdos comerciales de largo plazo con sus principales socios comerciales, y e) reconstruya el potencial del MERCOSUR. Estos atributos deben ser incorporados en una estrategia de largo plazo que incorpore las características y atributos propuestas por el Grupo Consenso<sup>2</sup> (Ver Apéndice 3).

Una inserción internacional con dichas características es un elemento central para la expansión de las exportaciones como complemento indispensable del mercado interno y regional. El crecimiento impulsado por exportaciones

---

<sup>2</sup> Grupo Consenso, Presentación CARI, mayo 2015.

es imprescindible para generar las divisas que permitan importar no sólo bienes de capital, insumos y servicios que no pueden producirse en el país, sino también tecnología y conocimiento: sin un aumento consistente de las importaciones no podrá haber crecimiento ni desarrollo sostenido en nuestro país. La reciente desaceleración del comercio internacional no cambia esta perspectiva. Dos argumentos justifican esta afirmación. El primero es que, dada la bajísima participación del país en el comercio internacional, es viable aumentar las exportaciones de sus sectores más competitivos a partir de la expansión de su participación en los mercados externos. Existe obviamente la amenaza de los obstáculos y barreras comerciales. Ello exigirá una conducta proactiva en las negociaciones comerciales capaz de ganar mercados en términos netos. El segundo, que pese a la desaceleración actual la globalización parece ser un fenómeno que llegó para quedarse y la tendencia de largo plazo del comercio internacional, aún con fluctuaciones, seguramente será al alza.

## 2. Ahorro, inversión y financiamiento

El esfuerzo de inversión que demandará la estrategia que se propone en este documento requiere de un importante financiamiento. Para ello es necesario, en primer lugar, crear las condiciones que permitan el aumento del ahorro interno privado y, muy especialmente, del ahorro público. Respecto del ahorro privado es fundamental asegurar un entorno estable y predecible de las reglas de juego. Esto es particularmente importante para la posibilidad de repatriar una parte de los recursos privados que se acumulan en el exterior. En cualquier caso, tanto el aumento como la repatriación de ahorro privado requieren como condición necesaria la reaparición de oportunidades de inversión hoy inexistentes debido a la inseguridad jurídica y las políticas del gobierno fuertemente sesgadas a impulsar el consumo. En cuanto al ahorro público, su aumento dependerá de

una profunda reformulación de la política fiscal y de la transformación del sector público para lograr economías en el gasto real procurando al mismo tiempo una mayor eficacia del mismo.

El bajísimo grado de profundización financiera (un problema “*keynesiano*” de deficiente intermediación entre ahorro e inversión) es un rasgo distintivo de la economía argentina y está indisolublemente ligado a su marcada volatilidad agregada y a la ausencia de mecanismos que permitan inducir el ahorro interno amortiguando las consecuencias de la inflación. Esto significa que, garantizado un entorno estable y predecible de reglas de juego, la situación puede comenzar a revertirse. Lógicamente, para que el sistema bancario y financiero doméstico sea capaz de intermediar voluntariamente una fracción creciente de los flujos de ahorro interno, es preciso que el público perciba que el valor de su riqueza financiera no va a erosionarse sistemáticamente en términos reales y que no va a estar sujeto a expropiaciones producto del desorden monetario. La vigencia de tasas de interés nominales para los ahorristas levemente por encima de una tasa de inflación que gradualmente converja a la inflación internacional, es un requisito básico para inducir tanto el ahorro como el alargamiento de los contratos financieros. Un sistema bancario más profundo y que merezca la confianza de los ahorristas permitirá una mejor administración de riesgos por parte de las familias –especialmente en los sectores de menores ingresos-, la necesaria reaparición del crédito hipotecario y el financiamiento del capital de trabajo de las firmas. La adopción de mecanismos de indexación al estilo de la unidad de referencia empleada en el caso chileno puede estimular ese proceso. Aún así, es evidente que la banca comercial no será quien ofrezca financiamiento de largo plazo en volúmenes suficientes para promover las decisiones de inversión de las firmas (especialmente las pequeñas y medianas). Por otra

parte, debido a su escaso desarrollo, parece ingenuo suponer que esa posibilidad descansará en lo inmediato en los mercados de capitales internos.

Es por ello que, a partir de las entidades públicas existentes, hay que pensar en refundar un esquema de banca de desarrollo que cumpla a un mismo tiempo funciones de primer y segundo piso. El BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior), debidamente reforzado en sus mecanismos de funcionamiento y gobernanza para evitar la tradicional captura por parte de sus potenciales beneficiarios, puede ser el germen de este esquema. El financiamiento de sus actividades podrá provenir lógicamente de la captación de recursos voluntarios en los mercados internos y externos de crédito, pero seguramente continuará requiriendo el direccionamiento a través de los mercados de capitales de una fracción de los recursos del ahora nacionalizado sistema de pensiones. Estos recursos de largo plazo son especialmente cruciales para financiar el esfuerzo de inversión en materia de infraestructura, especialmente aquella necesaria para la explotación de los recursos naturales, y del sistema productivo doméstico que el país necesita desarrollar.

La potenciación de instrumentos de financiamiento para nuevos emprendimientos (capital semilla, inversores ángeles, fondos de capital de riesgo, obras de infraestructura con participación del sector privado y público etc.), en un contexto de escaso financiamiento bancario y un mercado de capitales muy pequeño, puede complementar el fondeo de este proceso de inversión.

Esto es especialmente importante en relación al desarrollo de la infraestructura física. Es imprescindible diseñar, proponer e impulsar un plan coherente de ampliación y modernización de la misma con estrategias claras en los principales sectores: transporte, energía, comunicaciones, para citar sólo aquellos estrechamente vinculados a la explotación de los recursos naturales y a la inserción internacional. Por las externalidades involucradas, la inversión privada no está en condiciones de asumir por sí sola este

desafío, aunque está llamada a cumplir un papel destacado. El rol de la inversión pública es, por lo tanto, crucial en esta área. Dadas las evidentes complementariedades entre inversión pública y privada, la ejecución de dicho plan posibilitará al mismo tiempo destrabar importantes decisiones de formación de capital físico por parte del sector privado.

Esto es de suma relevancia porque la formación de capital se sitúa a varios puntos porcentuales por debajo de los niveles necesarios para garantizar un crecimiento sostenido del ingreso per cápita. En efecto, según estimaciones de Naciones Unidas, para lograr un modesto crecimiento del PBI de 3% anual es necesario una tasa de inversión bruta no inferior al 25% del producto. Lógicamente, no se trata sólo de impulsar la acumulación de capital sino de hacerlo eficientemente, coordinando el esfuerzo público y privado, para lograr que la mayor inversión venga acompañada por el crecimiento sostenido de la PTF (productividad total de los factores). Ello está estrechamente vinculado al cambio de la estructura productiva, el desarrollo de la infraestructura y de los servicios, así como de la innovación sistémica, componentes centrales de la estrategia propuesta.

Finalmente, así como en materia de inversión se requerirá la participación tanto pública como privada, en materia de ahorro también será imprescindible complementar el ahorro interno con ahorro externo, ya sea el que aporte la inversión directa como el proveniente de la repatriación de capitales (cuya salida se acentuó fuertemente en los dos últimos períodos presidenciales) o del financiamiento de largo plazo que, con mesura, se capte en los mercados internacionales<sup>3</sup>. Para desarrollarse, el país no puede prescindir de esos recursos a fin de adquirir la tecnología y

---

<sup>3</sup> En este sentido cabe destacar que, como consecuencia de la incertidumbre reinante y de las crecientes inconsistencias macroeconómicas, en los últimos años el país no sólo quedó prácticamente excluido de los mercados financieros internacionales sino que ha perdido rápidamente posiciones en materia de captación de inversiones directas respecto de otros países de la región.

los bienes de capital que no se producen internamente. Ese financiamiento deberá destinarse a proyectos de inversión en sectores transables (directa o indirectamente) y usarse con prudencia sin poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda externa, que de todos modos se ubica hoy en niveles extremadamente reducidos. Naturalmente, el retorno a los mercados de crédito voluntario requiere, a través de una estrategia pragmática e inteligente, la normalización de relaciones con la comunidad financiera internacional.

La puesta en marcha de las líneas estratégicas descritas tiene un considerable potencial de crecimiento en el que el sector privado está llamado a tener una participación determinante, pero donde a la vez el sector público debe cumplir un papel central.

Es claro que para cumplir su papel el sector público enfrenta desafíos mayúsculos. Las expectativas favorables de acceder al crédito público, principalmente de fuentes externas, debe ser acompañado por una reducción gradual del desequilibrio actual de las cuentas públicas y por un programa de transformación del sector público nacional al que deberían poder sumarse los estados provinciales. En el escenario y condiciones actuales, el mayor endeudamiento sólo permitiría financiar un sector público de alto costo y baja efectividad.

Para ello es necesario desplegar acciones en varios frentes.

1. Los subsidios actuales en energía y en transporte deben ser revisados atendiendo su impacto distributivo y también su efectividad.
2. La estructura y nivel de empleo público deberá renovarse y profesionalizarse erradicando el clientelismo político de la función pública.
3. La seguridad social requiere una reforma orientada a proteger el valor de sus activos actuales al tiempo que se revisa el programa de beneficios y pensiones. El enorme crecimiento del número de beneficiarios

del sistema experimentado en la última década representa una deuda social que debe ser atendida con un esquema solvente tanto en términos financieros como actuariales que aseguren la previsibilidad del sistema previsional. En el plano tributario la urgencia mayor es el impuesto a la renta, donde se ha ido distorsionando el funcionamiento del tributo en un esquema inflacionario; de este modo, se promueve eliminar las distorsiones que ha sufrido en estos años dicho impuesto, afectando su progresividad, para fortalecerlo y como uno de los principales tributos progresivos de nuestro sistema tributario. En igual sentido, se promueve la eliminación de las retenciones a las exportaciones en todas las producciones excepto la soja, las que deberían disminuirse paulatinamente hasta su eliminación.

4. Todas las acciones de reforma en gasto corriente deben dejar un mayor espacio para la inversión. En la actualidad esta capacidad inversora se encuentra mayormente en manos de empresas públicas o en empresas privadas con alta participación estatal. En varias de ellas los subsidios estatales son una parte importante de su financiamiento operativo. Aquí también es necesaria una gestión eficaz respondiendo al objetivo de cada una de esas empresas y del papel estratégico que deben cumplir dentro de los diferentes sectores.
5. Según hemos apuntado en este documento, la estrategia propuesta no está exenta de vaivenes y volatilidades de precios que, inexorablemente, se trasladan al resto de la economía. Es más, la experiencia pasada indica que la política fiscal se ha gestionado de manera procíclica. Las razones que explican ese desempeño no son de orden técnico sino de economía política. En tal sentido, es necesario llegar a establecer los arreglos institucionales que permitan una gestión de las finanzas públicas capaces de moderar el ciclo.

La recreación de un pacto fiscal con el objetivo de asegurar la eficacia de la economía pública, servir de instrumento de protección social y redistribución del ingreso al tiempo de asegurar la sostenibilidad macro-económica, debería constituir el marco de ese conjunto de iniciativas. La experiencia reciente indica que ha sido muy difícil alcanzar los acuerdos necesarios en este frente y que el precio de no hacerlo ha sido elevado. La mayor oferta de crédito público que seguramente estará disponible puede brindar el espacio para introducir las transformaciones necesarias.

### 3. Innovación y formación de capital humano

En un mundo donde la información y el conocimiento se han vuelto elementos centrales de la economía y de las relaciones sociales en general, la inversión tanto para impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico como para promover la formación de capital humano es otro factor clave de una estrategia enfocada al aumento sostenido de la productividad. Esa inversión es también vital para atacar el problema de la exclusión social: sin calificaciones adecuadas hay cada vez menos oportunidades de empleo en el sector formal.

La Argentina ha hecho durante muchos años un esfuerzo importante en el desarrollo científico y tecnológico. En algunas áreas como la medicina, la biología, la física, la agronomía y otras, la Argentina cuenta con una apreciable capacidad científica que es necesario mantener y aumentar. Sin embargo esta capacidad científica no ha logrado todo el impacto que hubiera sido posible sobre el quehacer político y económico del país. Por un lado los procesos a través de los cuales se conduce la formulación de políticas, programas y decisiones sobre la inversión realizada en el sector público y organismos del Estado no utilizan la información y el conocimiento generado por la investigación en forma sistemática y profunda. Por otro lado las empresas y organizaciones del sector privado, en particular aquél donde las

decisiones estratégicas se deciden fronteras adentro, tampoco han establecido las relaciones de trabajo y diálogo con el sistema científico que permita una articulación más sistemática entre la investigación y el sistema productivo. Resolver esta doble desarticulación, que dificulta los procesos de innovación tecnológica, la modernización y el aumento de la competitividad del sector productivo, requiere de una política de estado integrada y completa<sup>4</sup>.

La Argentina también ha hecho durante muchos años una importante inversión en la educación y formación de recursos humanos. Lamentablemente, a pesar de los mayores recursos destinados recientemente a la educación, los resultados obtenidos por el país en la última década son desalentadores. Así lo sugieren, entre otros indicios, los malos resultados en las pruebas internacionales de evaluación durante el último decenio.

Los cambios verificados en la evolución de la matrícula son otro indicio de la crisis del sistema educativo. Por un lado, se ha desacelerado fuertemente el ritmo de aumento de los alumnos matriculados; por el otro se asiste a una sensible pérdida de participación de la educación estatal en detrimento de la educación privada. La escuela se convierte así en un mecanismo de amplificación de las diferencias sociales y transforma en una quimera la igualdad de oportunidades.

Todo esto revela claramente que para ponerse a tono con la nueva realidad del siglo XXI el sistema educativo requiere una transformación profunda. Hace falta, en otras palabras, nada menos que una nueva revolución educativa como la que en su momento lideró Sarmiento a fines del siglo XIX.

---

<sup>4</sup> Para un tratamiento del tema, ver “Bases para una política de Estado en ciencia, tecnología e innovación”. Mario Mariscotti et al, Presentación en el CARI, junio 2015.

Esta revolución debe tener tres objetivos básicos: la igualdad de oportunidades con independencia del nivel socioeconómico de las familias, la mejora drástica de la calidad educativa y la adecuación del perfil de los egresados del sistema a los requerimientos del proceso de desarrollo.

Aunque la transformación del sistema no puede realizarse sin fondos suficientes, la evolución del último decenio revela claramente que, por sí solo, el aumento del financiamiento disponible es insuficiente para mejorar la calidad y el rendimiento educativo.

Hace falta comprometer a todos los actores involucrados, en primer término las familias y los docentes. Es crucial, en segundo lugar, frenar el éxodo escolar de la escuela pública en el nivel primario, garantizando el cumplimiento del calendario escolar y extendiendo progresivamente la doble escolaridad con prioridad para los sectores socioeconómicos más necesitados. Es vital, por último, reformular participativamente el Estatuto del Docente y, en particular, su sistema de incentivos, privilegiando en la carrera docente la capacitación y la presencia en el aula por sobre la antigüedad. Asimismo, en el marco de la descentralización vigente, es crucial el compromiso de los gobiernos provinciales para la mejora de la calidad educativa. Se requiere un programa federal destinado a este propósito.

Teniendo en cuenta que el conocimiento está convirtiéndose aceleradamente en el principal factor productivo de la economía y que las externalidades que derrama sobre el conjunto de la sociedad son enormes, el foco de la transformación no debe limitarse al nivel inicial y la educación básica (primaria y secundaria). Debe abarcar también a la Universidad.

La creación de un Fondo Solidario (financiado por los graduados o mediante algún otro mecanismo de fondeo que recaiga sobre las familias con hijos universitarios de mayores recursos), combinado con un programa de becas

adecuadamente diseñado, podría ser un primer paso para favorecer la igualdad de oportunidades en el ámbito universitario.

Un buen programa de becas podría igualmente incentivar la matrícula en las disciplinas científicas y tecnológicas, orientándolas en su mayor parte a esa finalidad. Éste también podría considerarse un primer paso para enfrentar otra seria deficiencia de nuestro sistema universitario que conspira contra las perspectivas de desarrollo futuro del país: el bajo y declinante interés de los alumnos por esas carreras.

#### 4. Empleo, desarrollo regional e inclusión social

Una pregunta central de una estrategia de desarrollo apoyada en los recursos naturales es la capacidad de creación de empleo. La experiencia internacional al respecto ofrece motivos para una atención prioritaria. En el caso argentino, el interrogante es más que relevante no sólo a la luz de las dificultades del propio mercado de trabajo, las grandes dimensiones del segmento informal y la existencia de desempleo de largo plazo, todo ello sumado a quienes ya no registran condición de actividad laboral. El análisis de este tema de singular importancia tiene varias dimensiones.

Primero es necesario evaluar el potencial de generación neta de empleo directo e indirecto de las actividades destinadas a recibir el impulso de la estrategia (descontando la probable destrucción de ocupación en otros sectores). En el debate público estas cuestiones suelen ser pasadas por alto.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La existencia de eslabonamientos hacia atrás de las actividades exportadoras y su enorme potencial, más el impacto multiplicador que, en particular, todo el sector de la bioeconomía podría tener sobre el empleo, es sustantivo. Con respecto a la situación presente es importante recordar que el complejo agroindustrial ocupa alrededor de un tercio del total de la mano de obra empleada del país. Con respecto al impacto futuro, diferentes estimaciones sugieren que la capacidad de generar empleo adicional es muy significativa. Por ejemplo, aunque su validez deba corroborarse con datos más fiables,

Segundo, la estrategia debe contemplar, especialmente en la etapa de transición, la nueva configuración productiva y la evolución de las actividades manufactureras y de servicios menos eficientes radicados en los centros urbanos, ya sea para mejorar esa competitividad o para organizar su reconversión. Esto porque en los grandes conglomerados urbanos están los mayores bolsones de desempleo, sub-empleo y de contingentes de población no integradas al mercado de trabajo. La transformación de estas actividades productivas y del empleo asociado a las mismas es un desafío crucial de la estrategia. Pero como ya se señaló, esa reconversión sólo podrá hacerse gradualmente, protegiendo durante el proceso aquellas actividades de menor eficiencia y competitividad aunque relevantes desde el punto de vista de la generación de empleo –en especial del no calificado.

Adicionalmente, será necesario crear una red de protección para los desocupados que facilite la transición hacia una estructura productiva más competitiva. Esta red debe incluir un seguro de desempleo con suficiente cobertura, así como programas de capacitación adecuados a las nuevas demandas del sistema productivo.

Tercero, y como corolario de lo apuntado arriba, parece apropiado señalar que las instituciones y modalidades de funcionamiento del mercado de trabajo deberían ser reformadas para que no sean un obstáculo para la movilidad geográfica de la población activa, incluyendo también los contingentes aportados por los países vecinos.

Cuarto, pero no menor, la capacitación y formación laboral (no sólo de los desempleados), incluyendo la educación formal, deberían tener debidamente en cuenta los perfiles de calificaciones asociados a la estrategia. Es cierto

---

estimaciones no publicadas utilizando la Tabla Nacional de Insumo Producto sugieren que un aumento del 50% de la producción de los principales productos agropecuarios podría generar alrededor de un millón de nuevos empleos directos e indirectos.

que las políticas y acciones públicas tienen aquí un papel decisivo, pero también hay espacio para el sector privado y para la cooperación público-privada.

Finalmente, corresponde tener presente a las relaciones entre la política social y el mercado de trabajo. Así como la expansión del volumen y nivel de las exportaciones ha sido un atributo notable de estas dos últimas décadas, la Argentina también ha incubado un problema de solución no sencilla: la pobreza estructural que envuelve a más de un cuarto de la población y que está instalada predominantemente en los grandes aglomerados urbanos, particularmente en Buenos Aires. La necesidad de atender esta dimensión y las políticas más eficaces para hacerlo van más allá de las políticas laborales, aunque esta discusión excede los límites de este documento. Pero si el mercado de trabajo debe ser el centro de la estrategia, está claro que ésta requiere de otras políticas sociales complementarias de la política laboral. De ahí la necesidad de que las eventuales reformulaciones de la política social deban ser compatibles con la modernización de las instituciones y reglas que regulan el mercado de trabajo.

## 5. Inclusión, distribución y política social

El conflicto distributivo tendió a procesarse en tres ámbitos principales: a) los mercados laborales, mediante la negociación entre tres actores: los empresarios, los sindicatos y el Estado; b) las disputas interregionales; y c) las existentes entre sectores con distintos niveles de productividad.

El primer ámbito de conflictos sociales es el más significativo: el Estado, además de sus responsabilidades tradicionales de mediación y arbitraje, debe desarrollar un esfuerzo importante en mejorar la legislación laboral integrando programas de calificación laboral, con foco especial en los jóvenes, orientados a mejorar las condiciones de “empleabilidad” de quienes se incorporan (o reincorporan) al mercado de trabajo sin las capacidades requeridas.

Sin embargo, aunque las políticas asociadas al mercado de trabajo siguen siendo relevantes, la emergencia de nuevos fenómenos y actores sociales le hizo perder la centralidad que tuvo en el pasado. Como ya se señaló más arriba, hoy en día esas políticas deben abordar la problemática social conjuntamente con políticas de protección que trascienden los límites de los mercados laborales. A la vez, deben ser una herramienta de inclusión cuyo diseño permita recuperar a la vez la ética del trabajo e impida la consolidación de una nueva “trampa de pobreza”.

Sin la menor duda, la prioridad de estas políticas debe ser eliminar la indigencia y minimizar la pobreza, definiendo metas y plazos concretos para tal fin.

Es altamente probable que, dados los elevados niveles de marginalidad y exclusión imperantes, el gasto público deba incorporar por un período prolongado un importante componente de subsidio. Pero ello exige el diseño de programas bien direccionados, que eviten la actual situación de transferencias regresivas que benefician a sectores que claramente no lo necesitan.

En este sentido, las políticas de protección social deben ser reformuladas íntegramente con vistas a eliminar el componente clientelar que tradicionalmente caracterizó el vínculo del Estado con los sectores sociales más vulnerables. Su eje central debe ser asegurar la continuidad y perfeccionamiento de la Asignación Universal por Hijo, extendiéndola progresivamente a un Programa Universal de Ingreso Ciudadano.

Este programa deberá consolidar de manera gradual la mayoría de los programas existentes, manteniendo vigentes sólo aquellos que atiendan a circunstancias muy específicas y debidamente fundadas. Deberá asegurar asimismo un manejo transparente de los fondos. Las tecnologías necesarias para ello están disponibles y sólo se requiere voluntad política para aplicarlas.

## 6. Instituciones y Estado

La muy reducida calidad institucional que se manifiesta en todos los planos de la vida nacional y el deficiente funcionamiento del Estado son problemas de carácter crítico y prioritario que constituyen restricciones muy severas para la implementación de la estrategia propuesta de desarrollo económico basada en la competitividad sistémica y en una nueva inserción internacional.

La complejidad de estas cuestiones exige que su abordaje exitoso requiera incursionar en diferentes ámbitos y dimensiones temporales y ejecutar una multiplicidad de acciones coherentes en su diseño y coordinadas en su implementación. El desafío es mayúsculo pues se trata de un profundo cambio institucional liderado por un Estado que, para ser efectivo, debe ser reformado para superar las capturas corporativas de una economía política cristalizada a lo largo de décadas, consecuencia inercial de las trayectorias económicas que definieron el desarrollo nacional.

Los marcos institucionales y las capacidades estatales son claves para el proceso colectivo de toma de decisiones políticas. Este involucra conflictos (*trade-offs*) en torno a cómo y con qué fines se utilizan recursos e instrumentos escasos, dando lugar a fenómenos de interacción entre autoridades políticas, órganos de aplicación y múltiples y heterogéneos actores sociales con capacidades, intereses, visiones y preferencias diferenciales que procuran incidir sobre su diseño e implementación. De este modo, el conjunto de orientaciones, leyes y regulaciones que constituye el marco institucional resulta de una específica conformación social o economía política con múltiples instancias de negociación, colaboración y conflicto.

La transformación del modelo de desarrollo en la dirección propuesta en las secciones anteriores supone, por lo tanto, lograr la reorientación de viejos actores y la incorporación de otros nuevos a campos y esferas de deliberación y decisión, con reglas acordes con la complejidad de los

problemas y de las políticas requeridas para esa transformación. Por su parte, las herramientas del Estado son críticas para diseñar y aplicar las reglas e incentivos exigidos por el nuevo modelo de desarrollo. Estas capacidades, junto al poder relativo de los distintos actores y a las limitaciones impuestas por la dotación y distribución de recursos, delimitan los espacios susceptibles de ser impactados por las políticas públicas, su consistencia y efectividad.

El Estado es un instrumento estratégico para liderar la transformación. La construcción institucional y el perfeccionamiento de los mecanismos estatales son, por lo tanto, condiciones para el establecimiento y la legitimación de nuevos marcos de política estables, predictibles en su aplicación, libres de contradicciones y, a la vez, suficientemente flexibles para identificar y actuar frente a cambios en los escenarios nacionales e internacionales.

El objetivo de reconstruir al Estado debe fundarse en propuestas realistas que atiendan a las restricciones centrales debidas a la peculiar conformación política de la sociedad argentina. Esta conformación contribuye a explicar un deterioro institucional persistente y la muy frecuente inestabilidad de las políticas, con actores centrales que apelaron a estrategias diversas con una participación primariamente orientada por posicionamientos coyunturales, con daños importantes sobre la legitimidad y calidad de los procesos de toma de decisiones o la promoción de la *accountability* de los funcionarios públicos electos. Con esta modalidad de funcionamiento de la política, se sedimentaron “geológicamente” conflictos sin resolución con sucesivas fugas hacia adelante, produciéndose una continua erosión de lo público y de la convivencia social.

En particular, la industrialización sustitutiva de importaciones dirigida por el Estado superpuso diferentes capas de protección, generando una economía política en la que cada concesión a un sector era considerada una “conquista” permanente a expensas de otros actores. Una suerte de neocorporativismo social combinó fenómenos de “coloniza-

ción” del sector público con la expansión de los mecanismos de promoción y regulación, con frecuencia resultantes de demandas circunstanciales de algunos actores y sin atención a las consecuencias de largo plazo.

En este proceso se conformó y cristalizó un patrón de políticas basado en formas de representación y legitimación con notables inercias institucionales. Junto al hiperpresidencialismo y a recurrentes brotes autoritarios, este patrón de políticas desvalorizó el valor de las instituciones. A la vez, la naturaleza de los procesos decisorios y la vulnerabilidad del sistema de reglas contribuyeron a reforzar la conflictividad de nuestra sociedad. El resultado es la existencia de múltiples conjuntos de reglas dispersas, en parte contradictorios y en parte complementarios, sin una jerarquía normativa a la que pueda apelarse para resolver situaciones de ambigüedad, tensión, conflicto o cambios en el contexto internacional. Sus incoherencias y variabilidad provocan frecuentes situaciones de anomia que posibilitan que cada actor intente redefinir o elegir el marco de su acción conforme a sus intereses, sus incentivos y sanciones muchas veces utilizados de manera arbitraria, con repetidas convalidaciones sociales de comportamientos violatorios de las normas legalmente establecidas.

Este círculo vicioso se acentuó dramáticamente cuando los conflictos económico-sociales quedaron subordinados a un enfrentamiento político sin resolución por vías institucionales. En el pasado relativamente reciente, el retorno a la democracia no logró recuperar y consolidar una institucionalidad republicana ni sostener procesos de perfeccionamiento del Estado. Las reformas emprendidas con posterioridad dejaron un Estado reducido en su tamaño y funciones, pero empobrecido en sus capacidades para la formulación y la implementación de políticas y regulaciones. Ya en este siglo la holgura fiscal no fue aprovechada para llevar adelante políticas consistentes con una visión de largo plazo, acordes con el objetivo del desarrollo sostenido. La desarticulación del sistema de partidos, la creciente

subordinación del Congreso y de los gobiernos provinciales a los dictados de un Poder Ejecutivo Nacional cada vez más centralizado, y las múltiples falencias del sistema judicial son apenas algunas de las consecuencias más evidentes de la lógica institucional establecida.

Esta lógica tuvo una de sus principales víctimas en la administración del Estado. Se postergaron las cuestiones vinculadas a su eficiencia, eficacia y transparencia, deterioradas crecientemente por el vaciamiento de sus capacidades analíticas y por la destrucción de sus sistemas de información. La ausencia de evaluación de los resultados e impactos de sus acciones pone obstáculos a la identificación de desvíos legales y operativos en la implementación de políticas. La carencia de un sistema de servicio civil que premie el mérito en el reclutamiento y en las promociones en base a desempeños lo convierte en un objeto fácilmente colonizable y apropiable por grupos particulares. La proliferación de tratamientos especiales en el diseño o la aplicación de políticas y el bajo valor dado a las competencias del Estado para hacer controlar el cumplimiento de las normas existentes (*enforcement*), agrava este cuadro.

Por cierto, la perdurabilidad de estos fenómenos durante gobiernos de diferente signo contribuye a explicar la muy baja credibilidad y calidad de las políticas, la inestabilidad de sus contenidos, la debilidad de sus fundamentaciones analíticas, la ausencia de mecanismos que aseguren orientaciones inter jurisdiccionales e intersectoriales compartidas, la coordinación en la implementación y la correspondencia de sus resultados con las aspiraciones que las fundamentan.

Esta caracterización general del contexto institucional y de la calidad de las políticas tiene consecuencias que hacen extremadamente difícil avanzar en la satisfacción de los requerimientos de un nuevo modelo de desarrollo competitivo e inclusivo. Esa satisfacción requiere acuerdos duros entre actores políticos y sociales clave que aislen el

espacio de las políticas públicas de las presiones de intereses particulares y que posibiliten decisiones con horizontes temporales de largo plazo.

Como el caso argentino sugiere, la agudización de la volatilidad macroeconómica y el exacerbamiento de la conflictividad distributiva están estrechamente asociados a la inestabilidad institucional. Nada impide, en principio, que una economía volátil muestre períodos de rápido crecimiento. Pero la marca distintiva de una economía volátil es que esos períodos no alcanzan para conformar un régimen sostenible de desarrollo inclusivo.

## **El Estado y el nuevo modelo**

En síntesis, una estrategia capaz de poner en marcha el conjunto de políticas discutido en los puntos precedentes demanda, además de la movilización de actores y la conformación de alianzas, la construcción de capacidades institucionales y reformas organizativas. En particular es necesaria una nueva institucionalidad y acuerdos políticos para que las políticas estatales estén fundadas en una visión de largo plazo, tengan una mayor coherencia intertemporal e intersectorial, sean resultado del despliegue de capacidades analíticas suficientes para definir prioridades y para evaluar cursos alternativos de acción, con ámbitos que promuevan el diálogo y acuerdos para la convergencia de las acciones públicas y privadas.

Esta estrategia debe apuntar a establecer el marco y las capacidades mencionadas. A la vez, requiere de importantes revisiones organizativas e instrumentales gobernadas por una estrategia rigurosamente fundada y socialmente viable. Sin ámbitos superiores que atiendan a la integralidad del proceso de desarrollo, de sus desafíos y a la distribución de sus beneficios, la sectorialización actual del Estado nacional contribuye a fraccionar o segmentar los proble-

mas y las acciones estatales. Cada organización estatal, de este modo, tiende a operar conforme a definiciones muchas veces limitadas, quedando prisionera de sus propias competencias y clientelas.

La nueva estrategia que se propone debe reforzar el “centro del gobierno” como ámbito de análisis, actualización y de evaluación de estrategias y políticas, de identificación y seguimiento de cuestiones y programas críticos y de “comando” del proceso de desarrollo, focalizado en “el todo” y con la mirada puesta “a lo lejos”. A ese nivel deben articularse las estrategias macroeconómicas, las capacidades productivas y las posibilidades de una correcta y conveniente inserción internacional.

La organización estatal, basada en Ministerios sectoriales, es insuficiente para atender los problemas críticos del desarrollo, la inclusión, la innovación y la sostenibilidad ambiental. El modelo de desarrollo que se propone requiere de una atención más integrada de las problemáticas del desarrollo. Esto plantea desafíos técnicos y organizativos para los que la estructuración actual del Estado no está preparada.

A efectos de atacar esta ineficiencia deberían establecerse mecanismos transversales de coordinación, monitoreo y evaluación para la implementación y seguimiento de las políticas referidas a, entre otros campos, la innovación, la competitividad, el desarrollo territorial, el apoyo al desarrollo de capacidades empresariales, la promoción del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa. Están ausentes en la estructuración ministerial presente visiones prospectivas, atención a la complejidad e interdependencia de las políticas públicas, comprensión de procesos, diálogo con los actores, coherencia en los programas y coordinación efectiva al interior del sector público y con las organizaciones de públicos estratégicos. Estos mecanismos podrían servir como ámbitos de concertación de políticas, programación conjunta, coordinación de la acción y ejecución de programas prioritarios.

Una administración con estos atributos debe innovar continuamente. Un camino posible para ese propósito, que en muchos países han demostrado sus aportes positivos a la formulación y al seguimiento de mejores políticas, es la constitución de un pequeño número de agencias transversales que combinen la claridad de mandatos con la flexibilidad en la acción y la construcción de una institucionalidad más adecuada para atender las diversas problemáticas del desarrollo, revalorizando la planificación con orientación estratégica, los planes y presupuestos plurianuales y la evaluación de resultados e impacto.

Por cierto, para que el Estado pueda desempeñar el papel requerido para la implementación del modelo de desarrollo propuesto, es necesario resolver desafíos complejos sólo realizables si están presentes condiciones muy exigentes. Un requisito básico es definir un sendero crítico para las reformas a realizar, comenzando por un pequeño conjunto de reparticiones estatales con competencias en la formulación e implementación de ciertas políticas críticas que requieran aportes multidisciplinarios y multi-institucionales y elevada profesionalización.

# Apéndice 1

## **La demanda mundial de alimentos y las condiciones del mercado internacional en las próximas décadas**

La Argentina es uno de los principales productores y exportadores de productos agroindustriales. Una tesis central de este documento es que la agroindustria, en realidad la bioeconomía para ser más precisos, debe ser uno de los principales pilares en la futura estrategia de desarrollo del país. Consecuentemente, la situación de la demanda mundial de alimentos y los precios esperados para los principales productos de exportación del país son un elemento fundamental del contexto internacional. Este contexto es un elemento central para definir tanto la estrategia de desarrollo económico como las mejores opciones de inserción internacional del país.

En el período 2004 al 2007 el precio de los principales productos de origen agropecuario tuvo una fuerte tendencia alcista que corrigió más de 30 años de una progresiva disminución de los precios y, consecuentemente, el marcado deterioro de los términos de intercambio del país.

El impacto tanto macroeconómico como microeconómico en el sector agroindustrial fue importante y permitió buenas rentas, acumulación de capital, modernización productiva y captación de excedentes económicos por parte del Estado. Sin embargo, a partir del ciclo agrícola 2013-2014, los precios han declinado de manera sustantiva, principalmente en los cereales y oleaginosas, que son los principales productos de exportación de la Argentina. Esto ha recreado, una vez más, la ansiedad sobre la posible evolución

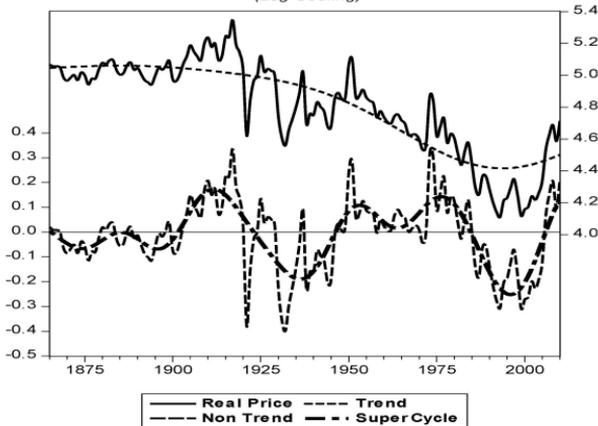
del mercado internacional y la forma en que los precios internacionales podrían afectar y condicionar el desarrollo económico del país.

El Gráfico A1.1 muestra las tendencias de largo plazo del precio de los alimentos a nivel internacional

Gráfico A1.1

## LOS PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS SIGUEN CICLOS DE LARGA DURACIÓN

Real Non-oil Commodity Price Components, Total Index, 1865-2010  
(Log Scaling)



Fuente: J.A. Ocampo, Seminario INTAL-UBA. Buenos Aires, mayo 2015.

Pueden verse tres componentes principales. El primer componente es un comportamiento cíclico del precio. El autor del gráfico, José Antonio Ocampo, lo describe como una tendencia cíclica de 10 por 20. Es decir, un ciclo con 10 años de buenos precios y 20 de malos precios. El segundo componente es la tendencia de largo plazo del precio determinado, principalmente por las relaciones estructurales entre la oferta y la demanda de alimentos. Este segundo componente es importante para explicar la tendencia

declinante de los precios entre 1950 y 2007. Finalmente el tercer componente es la volatilidad de corto plazo asociada a los efectos climáticos y al comportamiento de los Fondos de Inversión.

La mayoría de los analistas ha asociado el componente cíclico del precio de los alimentos con los ciclos de la economía mundial y con variables asociadas al mismo como la paridad cambiaria del dólar, las tasas de interés, y en gran medida con el precio de los combustibles fósiles.

Por otra parte la caída secular del precio de los alimentos está explicada como el resultante de las relaciones estructurales entre la producción y la demanda mundiales. En esta relación la producción mundial está definida principalmente por dos factores: la incorporación de nuevas tierras a la producción y la innovación tecnológica. A su vez la demanda global estuvo principalmente definida por el crecimiento poblacional y el incremento de los ingresos per cápita que permitieron un mayor consumo.

La pregunta principal para un país exportador de productos agrícolas como la Argentina es el posible comportamiento futuro de los mercados y los precios. Nuestra hipótesis es que el componente cíclico seguramente estará presente e influirá en el comportamiento de los precios durante las próximas dos décadas, aunque es imposible predecir la magnitud o regularidad exacta de dicho ciclos. Por el contrario las relaciones estructurales entre oferta y demanda que forzaron la tendencia declinante de los precios durante el periodo 1950-2007 parecerían haberse modificado de manera estructural, al menos para las próximas dos décadas.

Una serie de elementos que actúan como modificadores (*shifters*) del equilibrio estructural entre oferta y demanda están presentes en formas e intensidades distintas que en el pasado. Por el lado de la demanda cuatro factores tienen una importancia crucial. **Primero**, el descomunal crecimiento económico, tanto global como per cápita, en las grandes economías del Asia, que además concentran una

proporción muy importante de la población mundial. Este crecimiento económico rápido y simultáneo en los países que tienen más de la mitad de la población mundial es un hecho único en la historia reciente de la humanidad. Aunque una desaceleración de ese crecimiento es previsible, continuará siendo no obstante un sostén significativo del crecimiento de la demanda mundial. **Segundo**, las políticas de distribución del ingreso aplicadas con éxito en muchos países del mundo potenciaron los impactos del crecimiento económico en términos del ingreso per cápita y consecuentemente la expansión de la clase media. **Tercero**, la creciente preocupación mundial por la seguridad alimentaria, su reconocimiento como un derecho universal, y los esfuerzos en cuanto a políticas públicas para aumentar el acceso a los alimentos por parte de los sectores pobres de la sociedad. **Cuarto**, la creciente utilización de los productos primarios agrícolas para la producción de bienes no alimentarios tales como combustibles y plásticos. Estos cuatro fenómenos económicos y políticos determinaron durante las últimas dos décadas un importante incremento en la demanda de la producción agropecuaria a nivel mundial. Asimismo generaron un cambio en la composición del consumo por un aumento más que proporcional de proteína animal, la que demanda un mayor uso de recursos naturales escasos por unidad de consumo (calorías).

Simultáneamente la capacidad de respuesta de la oferta se hace cada vez más difícil y dependiente de la innovación tecnológica. Si bien todavía hay tierras agrícolas y agua de riego que no están siendo utilizadas, su disponibilidad se hace cada vez más escasa en términos económicos, inclusive en países como la Argentina. La tierra que podría ser incorporada tendría costos de producción más altos, tanto por su inferior calidad agronómica como por su distancia a los mercados. Consecuentemente si bien la incorporación de nuevas tierras podría aumentar la oferta de alimentos, estos requerirían precios más altos.

Este análisis sugiere dos cosas. **Primero**, que la innovación tecnológica que fue el principal factor que explica la expansión de la producción a precios declinantes durante más de seis décadas es también la principal incógnita para estimar las condiciones del mercado en el futuro. **Segundo**, que no mediando una nueva revolución tecnológica, de similar o mayor importancia e impacto que la así llamada revolución verde iniciada en los años 70, la relación estructural de largo plazo entre oferta y demanda debería ser relativamente estable o con una leve dominancia de la demanda. Consecuentemente la tendencia de largo plazo del precio de los alimentos, una vez eliminado el efecto de los ciclos económicos, también debería ser estable o levemente creciente.

Este razonamiento está sustentado por las proyecciones de oferta y demanda y precios que han realizado tanto la OECD/FAO como el IFPRI. En ambos casos se proyectan precios estables a los niveles actuales en cereales y oleaginosas y un leve aumento en el caso de las proteínas animales, especialmente la carne bovina. Sin embargo es importante señalar que la metodología utilizada en ambos casos no incorpora dos elementos importantes: a) los elementos cíclicos descriptos, que tienden a estimar precios más estables que los realmente esperables; y b) la posible volatilidad de corto plazo que resulta de diversos factores tales como la aleatoriedad climática y el efecto pro cíclico de la actividades financieras en el mercado de los productos básicos.

## Apéndice 2

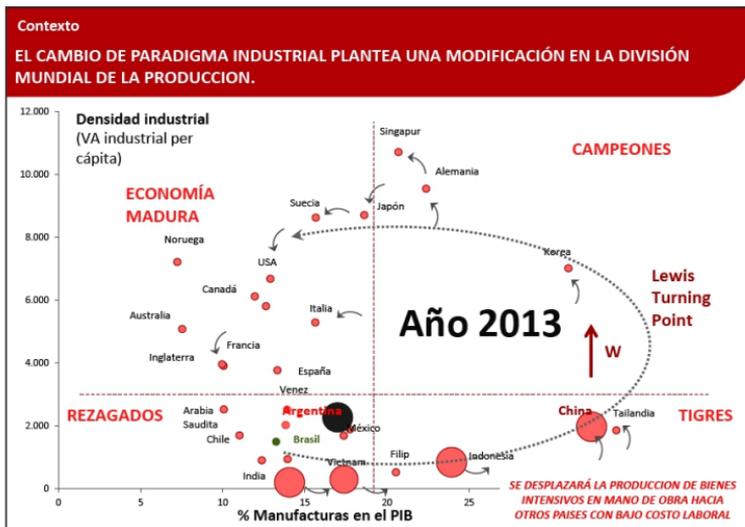
### **Senderos del desarrollo económico: opciones para la Argentina**

El desarrollo económico suele ser asociado con el desarrollo de la manufactura. Esta visión del desarrollo ha tenido una fuerte incidencia en las estrategias de desarrollo que han sido implementadas en la Argentina. Dicha visión está asociada a tres interpretaciones de la realidad. Primero, que la producción basada en la utilización de los recursos naturales, naturalmente dirigida hacia los mercados externos, exhibe varios flancos débiles: volatilidad de precios y desfavorables términos del intercambio, limitada capacidad para el aprovechamiento de innovaciones tecnológicas y economías de escala, dificultades para acceder a mercados externos con productos de mayor valor agregado en razón de barreras comerciales de diversa naturaleza, y el ingrediente rentístico derivado de la propiedad del recurso no reproducible (tierra, yacimientos, etc). Segundo, que es posible lograr un crecimiento económico adecuado apoyándose en la producción de bienes industriales para el mercado interno. Tercero, que la producción industrial y los servicios asociados a la misma es la única forma de crear suficiente empleo para toda la población. Aunque en el sudeste asiático esta visión posibilitó el tránsito de la sustitución de importaciones hacia una estrategia manufacturera exportadora, una economía política muy diferente hizo que en América Latina, y particularmente en la Argentina, estas tres interpretaciones de la realidad dieran sustento a la instrumentación de una estrategia de sustitución de impor-

taciones de origen industrial, con énfasis en el mercado interno, que dominó el pensamiento y las políticas públicas, tendiendo a perpetuarse por más de cinco décadas,

El Gráfico A2.1, tomado de Dante Sica, describe, amplia y completa esta visión del desarrollo:

Gráfico A2.1



Fuente: Dante Sica Presentación en el CIPPEC, Bs. As., 2014.

El Gráfico presenta en el cuadrante inferior izquierdo un conjunto de países, entre los cuales está la Argentina, que aún tienen un bajo nivel de desarrollo, es decir un bajo nivel de valor agregado per cápita (ordenada) y bajo nivel de industrialización (abscisa). Los países exitosos desde el punto de vista del proceso de desarrollo, que estaban en dicho cuadrante, comenzaron moviéndose hacia el segundo cuadrante (inferior, derecha), aumentando el grado de

industrialización, generalmente mano de obra intensiva. Ejemplos paradigmáticos de esta trayectoria son Inglaterra en el Siglo XIX y los Tigres Asiáticos más recientemente.

Como puede verse en el Gráfico algunos países, como Japón y Corea, pudieron dar un segundo paso importante hacia el desarrollo a través de la incorporación de industrias más intensivas en capital con una mayor capacidad para generar excedentes económicos (cuadrante superior, derecha). Finalmente algunos países incorporaron la producción de productos más complejos con un alto nivel de tecnologías incorporadas y la producción de servicios. Estos procesos terminaron disminuyendo la importancia de la industria en el PBI pero aumentando el ingreso per cápita (cuadrante superior, izquierda). Los EEUU, Inglaterra y Francia son ejemplos paradigmáticos de este proceso de tres estadios del desarrollo hacia la modernidad actual.

El Gráfico puede ser interpretado como ilustración de un poderoso mensaje normativo. Al mostrar un sendero de desarrollo “teórico” que un número importante de países habría seguido o están aún transitando, sugiere que dicho sendero de desarrollo es el que todos los países deben inevitablemente transitar si quieren lograr el desarrollo alcanzado por los países más desarrollados.

Sin embargo, nuestra interpretación es distinta. Un análisis de la realidad internacional, los mercados, la tecnología y las propias condiciones de dotación de recursos y dimensión económica de la Argentina sugiere que el sendero de desarrollo descrito en el Gráfico A2.1 ha dejado de ser una opción factible para el país –más allá de si alguna vez lo fue en el pasado.

En esta reinterpretación de la historia es importante resaltar los siguientes tres argumentos:

Primero, los países que impulsaron y lograron una rápida industrialización, es decir el pasaje del primer cuadrante al segundo, no se quedaron anclados a una estrategia de sustitución de importaciones diseñada para abastecer al mercado interno. Por el contrario, su estrategia se apoyó

fuertemente en las exportaciones de los bienes industriales producidos desde un comienzo o en la progresiva transición de la sustitución de importaciones a la producción orientada a las exportaciones.

Segundo, la Argentina está aún en el primer cuadrante. Moverse hacia el segundo cuadrante a través de la industrialización tradicional tiene dos dificultades principales: a) en las actuales condiciones de la tecnología el mercado interno es demasiado pequeño para desarrollar industrias económicamente viables que solo atienden a dicho mercado; y b) la proyección al mercado internacional en base a producciones intensivas en mano de obra es difícil porque no se puede competir con países como China u otros países asiáticos. Similarmente, pasar al tercer cuadrante también es muy difícil porque competir en el mercado internacional sobre la base de sectores industriales más sofisticados que son intensivos en capital y requieren movilizar inversiones y tecnologías complejas es virtualmente imposible para un país de las dimensiones económicas del nuestro.

Tercero, las condiciones del mercado internacional en relación a la demanda de alimentos y otros productos basados en la explotación de los recursos naturales ha cambiado sustancialmente y la situación de los términos de intercambio han mejorado y no parecerían ser, pese a su declinación reciente, una restricción significativa al menos por un par de décadas. (Ver Apéndice 1). Es claro que el mercado internacional también sigue restringiendo la entrada de este tipo de productos, sobre todo cuando tiene alguna agregación de valor y que en muchos países los subsidios agrícolas se mantienen elevados, por lo que una acción consistente y sostenida en las negociaciones regionales y multilaterales debe ser un componente fundamental para aprovechar las nuevas condiciones de demanda del mercado internacional.

En función de estos argumentos una trayectoria atractiva para un país como la Argentina es el seguido por países como Australia, Nueva Zelanda y la mayoría de los países Nórdicos, cuyo desarrollo no siguió la trayectoria normati-

va sugerida por el Gráfico. Cada uno de ellos tuvo trayectorias particulares y transitaron con más flexibilidad y menor predeterminación el camino hacia el desarrollo (cuarto cuadrante). Sin embargo, todos ellos en una primera etapa se afianzaron en el desarrollo y modernización de sectores productivos intensivos en recursos naturales en los cuales eran internacionalmente competitivos, se integraron verticalmente y agregaron valor sobre estos mismos sectores, y desarrollaron las industrias conexas. A partir de estas fortalezas iniciales desarrollaron, progresivamente, las industrias altamente tecnológicas y los servicios, instalándose en el cuarto cuadrante (superior izquierdo), habiendo transitado sólo parcialmente, especialmente Finlandia y Suecia, por el segundo y tercer cuadrantes.

Esta estrategia de desarrollo parecería ser, en principio, más viable para la Argentina, más aun en las condiciones internacionales actuales bastante distintas a las existentes algunas décadas atrás y que dieron sustento a la estrategia de sustitución de importaciones de origen industrial (ver también el Apéndice 1). Aun así, cabe tomar nota de algunas diferencias entre estos países y el nuestro, y más aun de ciertas medidas estratégicas que fueron implementadas y que hicieron posible la trayectoria del desarrollo seguida por ellos. . Primero, tanto las economías nórdicas como los otros casos citados se caracterizan por una dotación de capital natural per cápita significativamente más elevado que el de la Argentina. Segundo, la situación actual de nuestro país es que la pobreza estructural alcanza a casi un tercio de la población acompañado por una informalidad laboral que envuelve a 40% de la fuerza de trabajo. Tercero, los países mencionados construyeron diferentes, y más exitosos, contextos institucionales. Así, por ejemplo, Noruega fue capaz de proteger las actividades productivas no vinculadas directamente al petróleo mediante la creación de un Fondo Soberano donde se colocaron los excedentes generados a lo largo de los años. Esto revela capacidad de gestión fiscal anti-cíclica y, además, un diseño institucional acorde

a objetivos de largo plazo. Similar es el reciente caso de Australia, que acaba de firmar un acuerdo comercial con China con el propósito de equilibrar su comercio.

## Apéndice 3

### **Emergencia de un mundo multipolar. Opciones y oportunidades para la Argentina**

El crecimiento económico mundial ha sido durante las últimas dos décadas bastante dispar entre países y regiones. Como regla general las economías en desarrollo crecieron más rápidamente que las desarrolladas generando, por primera vez en la historia, un proceso de convergencia económica.

Este rebalanceo de la económica mundial estuvo también acompañado por un crecimiento particularmente importante por parte de ciertos países en desarrollo que se han convertido en algunas de las economías más importantes del mundo: China, India y en menor medida, Brasil. El Cuadro A3.1 presenta las tasas de crecimiento en países y regiones seleccionadas y las proyecciones al 2030. Estas últimas muestran que la preeminencia de las economías emergentes está proyectada a aumentar en forma significativa. Es particularmente importante la pérdida de importancia relativa de la Unión Europea y el aumento en importancia de China.

Cuadro A3.1

INTERNACIONAL					
<b>PBI Mundial por Regiones</b>					
(En miles de millones de dólares y participaciones en el PBI mundial)					
<i>Mil millones de dólares</i>					
	1980	1990	2000	2013	2030*
<b>Mundo</b>	<b>10.907</b>	<b>22.397</b>	<b>32.719</b>	<b>73.454</b>	<b>168.410</b>
Unión Europea	3.654	7.047	8.540	17.267	24.370
Estados Unidos	2.862	5.980	10.290	16.724	31.251
China	303	390	1.198	8.939	31.924
Japón	1.087	3.104	4.731	5.007	6.812
Reino Unido	542	1.025	1.497	2.490	4.421
Resto del Mundo	2.457	4.852	6.463	23.027	69.632
<i>América Latina y el Caribe</i>	<i>844</i>	<i>1.159</i>	<i>2.158</i>	<i>5.774</i>	<i>13.958</i>
<i>Participaciones</i>					
	1980	1990	2000	2013	2030*
<b>Mundo</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Unión Europea	33,5%	31,5%	26,1%	23,5%	14,5%
Estados Unidos	26,2%	26,7%	31,4%	22,8%	18,6%
China	2,8%	1,7%	3,7%	12,2%	19,0%
Japón	10,0%	13,9%	14,5%	6,8%	4,0%
Reino Unido	5,0%	4,6%	4,6%	3,4%	2,6%
Resto del Mundo	22,5%	21,7%	19,8%	31,3%	41,3%
<i>América Latina y el Caribe</i>	<i>7,7%</i>	<i>5,2%</i>	<i>6,6%</i>	<i>7,9%</i>	<i>8,3%</i>

Fuente: FMI  
\*Proyección propia

Fuente: Ricardo Arriazu, Seminario Banco Ciudad. Bs. As., 2015.

Este nuevo mapa económico del mundo está dando lugar a un mundo que es al mismo tiempo por un lado multipolar, con varios polos dominantes, y por otro a lo que Félix Peña denomina un mundo Multiplex, es decir con muchos ámbitos de importancia comercial.<sup>6</sup>

Un mundo en el cual la importancia económica, la capacidad de influencia política, el origen de las inversiones transnacionales y la participación en el comercio internacional está mucho más distribuida que en el pasado. Las proyecciones que se presentan en el Cuadro A3.1 sugieren que estas tendencias se mantendrán o acentuarán durante la próxima década, generando

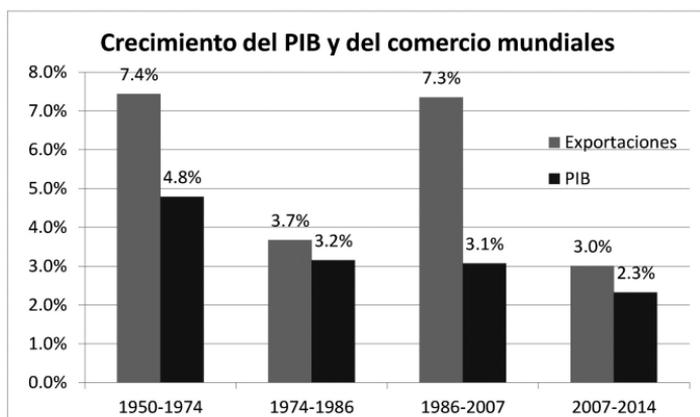
<sup>6</sup> La expresión Multiplex alude a la diversificación de los mercados de exportación. Félix Peña, Presentación en el CURI, Montevideo, marzo 2015.

nuevos liderazgos, cambios significativos en los flujos comerciales y nuevas oportunidades para países exportadores como la Argentina.

La ampliación de actores relevantes en el comercio internacional, la creciente importancia de Asia en el comercio, especialmente de productos primarios incluyendo los alimentos, es de particular importancia para la Argentina en su calidad de gran exportador de productos agro-alimentarios. En el nuevo contexto internacional se abren espacios importantes para construir una inserción internacional más equilibrada con una mayor autonomía, flexibilidad y capacidad para negociar acuerdos comerciales.

Tal como puede verse en el Gráfico A3.1, el comercio internacional aumentó de manera sostenida durante el periodo 1986-2007, para decaer significativamente durante el último quinquenio como consecuencia de la crisis económica internacional.

**Gráfico A3.1**  
Fuerte desaceleración del comercio internacional



Fuente: J.A. Ocampo, Seminario INTAL-UBA, Bs. As., 2015.

Esta caída en el comercio mundial, menos acentuada en el caso de los productos alimentarios, también está acompañada por dos fenómenos contrapuestos: a) la creciente importancia de los países en desarrollo como importadores de alimentos aumentando la cantidad y variedad de posibles socios comerciales; b) la emergencia de unos pocos países, liderados por Japón, Corea, China y los países petroleros, como grandes importadores netos de alimentos con la posibilidad de desarrollar posiciones dominantes en el mercado; c) la posible incorporación de la India –tercera economía mundial en términos de PPP y del África Subsahariana- como polos de crecimiento económico y actores importantes en comercio agroalimentario.

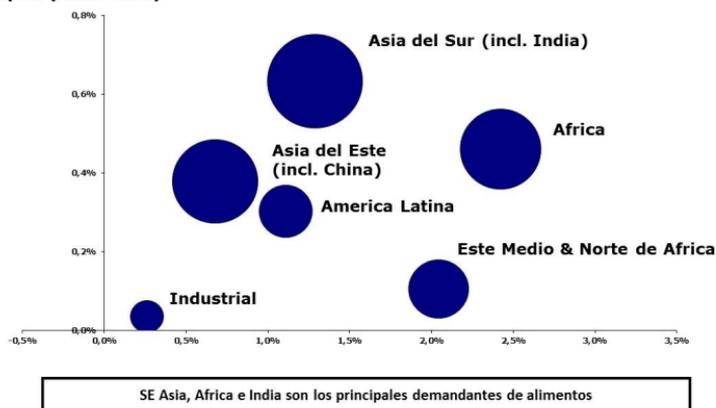
Esta nueva configuración del mercado internacional es un tema central para la Argentina y jerarquiza la importancia de participar activamente tanto en las negociaciones multilaterales de la OMC como en los acuerdos regionales que están en negociación. Estos acuerdos hacen más transparentes los mercados internacionales, dan seguridad y protección frente a países con posiciones dominantes y definen las concesiones particulares de acceso a mercados y a sus condiciones particulares (sanidad, calidad, etc.). No ser parte de estos acuerdos limita la posibilidad de comerciar y también de agregar valor a la producción primaria, ya que los productos elaborados son más sensibles a la reglas de comercio que se establecen en estos acuerdos.

Pensando a futuro, la reconfiguración económica mundial también tendrá un impacto importante en la forma en que se reubicarán geográficamente la demanda de alimentos y, consecuentemente, los mercados agroalimentarios. El Gráfico A3.2 (mapa) muestra las proyecciones sobre la posible expansión de la demanda de alimentos en las principales regiones del mundo. Puede verse que la expansión más rápida y significativa en

términos cuantitativos ocurrirá en Asia y África, mercados que absorberán buena parte del incremento del comercio global de alimentos.

**Gráfico A3.2**  
Incremento esperado de consumo de alimentos por Regiones del Mundo

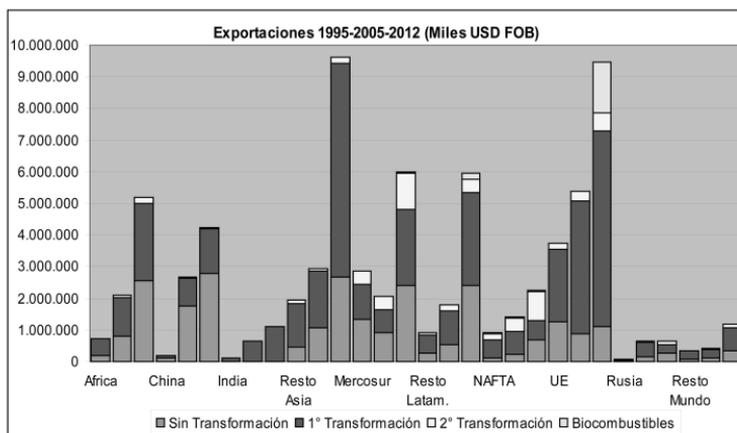
Crecimiento anual alimentario per capita (2000-2030)



Fuente: FAO, LDC analysis. Roma.

Por otra parte, el Gráfico A3.3 muestra las exportaciones argentinas de productos agroindustriales discriminadas por el nivel de procesamiento. Estas exportaciones representan más del 50% de las exportaciones totales del país e incluyen un número importante de destinos.

**Grafico A3.3**  
**Destinos de las exportaciones argentinas**  
**con distinto nivel de procesamiento**



Fuente: UN COMTRADE y ALADI

En dicho Gráfico puede verse también que los principales destinos son la UE, China y el resto de Asia. Pero es importante notar también la significativa y creciente importancia especialmente en productos con mayor valor agregado del MERCOSUR, y del resto de América Latina y África, particularmente los Países del Norte de África. Es decir la considerable dispersión de las exportaciones agroindustriales y consecuentemente la necesidad de atender y entender las variadas condiciones cualitativas, sanitarias, legales y comerciales de todos estos mercados es una necesidad imperiosa.

Para determinar la importancia relativa de los distintos mercados es necesario analizar el tamaño actual y futuro de cada uno de los mercados incluyendo los aspectos cualitativos de la demanda por productos agro-industriales. Tal como puede verse, la composición de las exportaciones tienen algunas diferencias en los diferentes destinos. Los mercados que demandan proporcionalmente más produc-

tos con mayor valor agregado, que son obviamente los de mayor interés para Argentina, son la UE, América Latina y el Norte del África.

Este análisis sólo confirma, desde el punto de vista de las exportaciones agro-industriales, la observación hecha por el Grupo Consenso<sup>7</sup> en el sentido de que la creciente importancia de las economías emergentes y la consecuente aparición de un Mundo Multiplex requieren, y además hacen posible, una estrategia de inserción internacional amplia, diversa y atenta a las especificidades y necesidades de muchos mercados.

Una estrategia de este tipo plantea dos desafíos simultáneos. Por un lado la situación actual del MERCOSUR y por el otro la importancia y necesidad de una participación activa tanto en las negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC como en los diversos acuerdos regionales que están en proceso de negociación.

Con respecto al MERCOSUR es imperativo que los países miembros encuentren una fórmula para resolver la situación de estancamiento e inacción en el cual está sumergido el proceso de integración regional. De una parte es necesario retomar de manera conjunta la iniciativa para abrir nuevos mercados, sobre la base de la comunidad de intereses ofensivos del MERCOSUR, donde la agricultura y la bioeconomía en general ocupan un lugar destacado. De otro lado, es necesario volver a una gestión sin trabas del comercio intrazona. El mercado regional es aún clave para la transformación de varias actividades productivas que deben dar un salto de productividad y competitividad, incluyendo el caso de diversas manufacturas de origen agropecuario.

Con respecto a la negociación multilateral y a los acuerdos regionales que están en proceso de negociación desde el MERCOSUR, es necesario progresar en dos direcciones. En primer lugar redefinir las posturas de negocia-

---

<sup>7</sup> Grupo Consenso, Presentación en el CARI, abril 2015.

ciones buscando una posición más equilibrada en relación a los distintos sectores productivos. En este sentido valorar adecuadamente las potenciales ganancias que se podrían obtener en la negociación a favor de los sectores exportadores que tienen mayores ventajas competitivas y, consecuentemente, capacidad de expansión productiva y exportadora. Desde esta perspectiva la negociación MERCOSUR-UE adquiere una importancia especial. La Argentina debe sumarse al impulso que tienen sus otros socios a riesgo de enfrentar problemas en caso de concretarse un acuerdo a dos velocidades, como está siendo impulsada por Uruguay y Brasil. De hecho en el periodo de transición, hasta que Argentina se incorpore al acuerdo en forma plena, las exportaciones argentinas quedarían en desventaja con respecto a las de sus socios en el MERCOSUR.

En segundo lugar, y en forma vinculada al fortalecimiento del MERCOSUR, potenciar la capacidad de negociación del país estableciendo posiciones comunes con los países integrantes del acuerdo regional. Es importante recordar que los países del MERCOSUR representan el 30% de las exportaciones netas agroalimentarias del mundo. Esta posición dominante en el mercado bien utilizada daría a los países miembros una considerable capacidad negociadora. Esta postura es especialmente importante en relación a China. La capacidad de negociación con dicho país por parte de cada uno de los países del MERCOSUR, tomados individualmente, es bastante escasa. Más aún si éstas se establecen desde una posición de debilidad generada por situaciones financieras de corto plazo como ha sido el caso de la Argentina. Una negociación conjunta fortalecería notablemente la posición de los países del MERCOSUR a partir de la dependencia alimentaria que China ha desarrollado con respecto a las importaciones desde la Argentina y Brasil. Es más, siguiendo esta línea y aunque tendrá importantes costos, nuestro país debería revisar varios de los recientes acuerdos firmados con China, donde muchas de las concesiones realizadas han estado guia-

das por urgencias financieras de corto plazo y descuidando intereses de orden estratégico tanto en el plano económico como geopolítico.

## Sobre los autores

### **Ramiro Albrieu**

Economista y profesor de la Universidad de Buenos Aires. Investigador asociado del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y de la Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur). Especialista en Macroeconomía, ha publicado diversos artículos y libros sobre macroeconomía latinoamericana, con especial énfasis en el rol de los recursos naturales en el desarrollo de la región.

### **Ricardo Carciofi**

IIEP-UBA. Master en Desarrollo, Universidad de Sussex, Inglaterra y Estudios de Doctorado en la misma Universidad. Licenciado en Economía, UBA. Entre 2005 y 2013 ha sido Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INTAL, en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Anteriormente se desempeñó como Director Ejecutivo del BID y la Corporación Interamericana de Inversiones. Fue Asesor Regional de la Comisión Económica para América Latina en Santiago de Chile y estuvo a cargo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Ha sido Subsecretario de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación. Actualmente es consultor del BID, las Naciones Unidas y ha realizado trabajos de asesoría a gobiernos de América Latina.

### **Marcelo Cavarozzi**

Investigador Principal del CONICET y Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín. Se recibió como Contador Público en la UBA y Doctor en Ciencia Política en la Universidad de California, Berkeley.

### **Sebastián Katz**

Economista y Magister en Política Económica (UBA). Es Gerente Principal de Investigaciones Económicas del BCRA. Se desempeñó como Subsecretario de Programación Económica del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina entre febrero de 2004 y marzo de 2006 y como representante del Ministro de Economía ante el Directorio del BCRA. Es profesor de Dinero, Crédito y Bancos en la UBA y de Macroeconomía en la Universidad de San Andrés. Actualmente es Director Alternativo del Programa de Posgrado de Especialización en Mercado de Capitales (UBA-Merval).

### **José Luis Machinea**

Profesor en la Universidad Di Tella y en la UBA. Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, ha sido Ministro de Economía, Presidente del Banco Central y Subsecretario de Política Económica. Ha publicado extensamente sobre macroeconomía y desarrollo económico y social. Es Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota.

## **Roberto Martínez Nogueira**

Graduado de la Universidad de Buenos Aires y Ph.D. en Gobierno y Administración Pública (Cornell University), con cursos de posgrado y postdoctorales en las Universidades de Harvard, Madrid, Michigan y Colorado. Especialista en análisis de políticas públicas y en diseño, gestión y evaluación institucional, ha realizado tareas de consultoría para gobiernos y para organismos multilaterales en numerosos países de América Latina y África. En la actualidad es profesor de las Maestrías de Administración y Políticas Públicas y de Estudios Organizacionales de la Universidad de San Andrés. Es miembro del Consejo de Administración de las fundaciones Pro Vivienda Social y Fundapaz. Autor de 19 libros y de numerosos artículos sobre temáticas de su especialidad.

## **Martín Piñeiro**

Ingeniero Agrónomo graduado en la Universidad de Buenos Aires y PhD en Economía Agraria en la University of California, USA. En la actualidad es Director del Grupo CEO, Director del Comité de Asuntos Agrarios del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Ha sido Subsecretario de Economía Agraria; miembro del Consejo Nacional de Educación Superior y del Consejo de Planificación de la Universidad Nacional de Buenos Aires; Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); Presidente del Consejo Directivo del International Food Policy Research Institute (IFPRI) Ha realizado actividades de consultoría con el Banco Mundial, el BID, la FAO, el FIDA, la Interamerican Foundation, el CGIAR y la Fundación Ford entre otros.

## **Ricardo Daniel Rozemberg**

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Master en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Di Tella. Investigador Senior del Centro iDeAS de la Universidad de San Martín y Director del Observatorio Pymex del Instituto de Estrategia Internacional de la CERA. Es consultor regular de organismos y organizaciones nacionales e internacionales, tales como BID, Red MERCOSUR, INTAL, Red LATN, ITC, ALADI, CENIT, CIPPEC. En el ámbito del sector público, se desempeñó como Gerente de la Agencia de Desarrollo de Inversiones (2007/9), director del Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Industria (2000/6), y director del Centro de Economía Internacional de la Cancillería (1998/2000). Es autor de diferentes trabajos y estudios sobre la problemática de distintos sectores productivos, el comercio exterior y la integración regional, la inversión extranjera directa y las negociaciones económicas regionales e internacionales.

## **Guillermo Rozenwurcel**

Economista, Investigador Principal del CONICET, Investigador Visitante del CEDES y Director Ejecutivo del Centro de Investigaciones sobre Desarrollo Económico de la UNSAM. Fue Secretario de Estado para la Pequeña y Mediana Empresa en 1999-2000. Ha sido consultor de CEPAL, PNUD, OIT, BID, el Banco Mundial y otras instituciones internacionales. Es autor de varios libros y numerosos artículos publicados en revistas académicas del país y el exterior. Ejerce la docencia como Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. También dictó cursos

en distintas universidades e instituciones de formación de posgrado de Brasil, Canadá, Costa Rica, Cuba, España y Venezuela, entre otros países.