Los desafíos productivos de la Argentina: ¿cuál es y cuál debería ser nuestro lugar en el nuevo mundo?

Juan J. Llach

Juan J. Llach
IAE-Universidad Austral



Los países emergentes (PE)[1], con el claro liderazgo de Asia, están pasando a ser protagonistas principales de la economía global. Se trata de un cambio profundo y sin precedentes históricos, que ofrece a Sudamérica y a la Argentina y todas sus provincias una oportunidad de crecimiento e inserción externa aún más importante que la que se les presentara a fines del siglo XIX y principios del XX. Ella se concentra sobre todo en los productos básicos *(commodities)* y algunas de sus manufacturas. Para buena parte de la industria manufacturera, en cambio, este nuevo mundo plantea diversos desafíos y aún amenazas, tanto por la competencia de Asia como por el riesgo de apreciación cambiaria llamado *enfermedad holandesa.* En la primera sección del trabajo se analiza el nuevo rol de los PE y la alta probabilidad de que se trate de un fenómeno de larga duración. La segunda parte analiza las conclusiones de la literatura acerca de si la abundancia de recursos naturales (RRNN) es o no una *maldición* y las políticas para atenuarla o compensarla. La tercera sección discute cuál es y cuál debería ser la agenda de políticas de la Argentina para no matar a la gallina de los huevos de oro, aprovechando a pleno la oportunidad, pero respondiendo a la vez a las amenazas que conlleva.

[1] Se utiliza la expresión países emergentes para referirse a todos los *no desarrollados* dado que en los últimos lustros, y especialmente en lo que va del siglo XXI, la enorme mayoría de ellos están creciendo rápidamente y con mayor velocidad que los desarrollados.

1. El nuevo marco global: oportunidades y desafíos inéditos

1.1. El mundo emergente, la otra cara de la crisis

Después de la peor crisis desde 1930, la economía global está despegando, lentamente en los países desarrollados (PD) y mucho más rápidamente en los PE, sobre todo en Asia. Muchos de ellos apenas sufrieron esta Gran Recesión y entre 2007 y 2010 lograron crecer anualmente al 4,1% por habitante, en contraste con una caída anual del 0,7% en los PD. Se afianza así una megatendencia prevista hace tiempo (J. J. Llach, 1997, 2004 a-d), en cuyo marco se abre una oportunidad sin precedentes para Sudamérica y para la Argentina, ya que de los PE vendrá por mucho tiempo cerca del 90% del aumento de la demanda de alimentos (J. J. Llach y M. M. Harriague, 2008) y también de otros productos básicos de todas las provincias argentinas.

1.1.1. Los emergentes salen fortalecidos

En la conferencia organizada por el Banco de Corea el 31 de mayo de 2010 el nuevo rol de los emergentes fue, por fin, oficializado. El presidente del Banco Europeo, Jean-Claude Trichet les reconoció haber sido la fuente de fortaleza de la economía global y el presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, afirmó que ella dependerá cada vez más de los PE para mantener un crecimiento fuerte y lograr estabilidad económica y financiera. En efecto, ellos aumentarán su participación en el PIB global en dólares corrientes desde un 25% antes de la crisis a más del 35% en 2020. En dólares de paridad (PPP), medición más relevante desde el punto de vista del potencial de demanda interna, dicha participación aumentará de 41,9% a 54,9%. Su aporte al crecimiento del PIB global se ubicará a partir de 2010 entre 55% y 60% en dólares corrientes y en el 75% en dólares de paridad del poder adquisitivo.

1.1.2. Los emergentes llegaron para quedarse: factores determinantes de la megatendencia

Pueden identificarse cinco factores determinantes de la megatendencia de creciente protagonismo de los PE, con alta probabilidad de ser duraderos y dar así vigencia a este fenómeno por varios lustros.

1. *Oferta de trabajo ilimitada a salarios constantes.* Clave central del desarrollo de los PE es la baja productividad del trabajo rural, que lleva a los trabajadores a migrar continuamente a las ciudades y a ofrecerse allí a salarios inferiores a la productividad urbana, generando beneficios extraordinarios a las empresas que los contratan. Este es el modelo desarrollado en W. Arthur Lewis (1954). Dadas la creciente movilidad internacional del capital y la incesante disponibilidad de tecnologías se crean así condiciones para un aumento sostenido de la inversión en los PE. China tiene aún el 40% de sus trabajadores y 60% de su población en el campo (India el 70%), y por ello el modelo lewisiano puede seguir vigente allí varios lustros, planteando amenazas y desafíos muy agudos a las industrias del resto del mundo, cuyo nivel de salarios se fija por la productividad marginal del trabajo.
2. *Apreciación de los términos del intercambio y amplio margen de aumento de la productividad (catch-up).* Hace más de cinco décadas Raúl Prebisch y Hans Singer formularon la hipótesis del deterioro de los términos del intercambio, según la cual los precios de las materias primas tendían a mostrar un deterioro secular respecto de los de los bienes industriales, conduciendo al atraso de los países

productores de bienes básicos. Pese al debate empírico al respecto pueden encontrarse evidencias de que desde 1930 y la Segunda Guerra los precios de las materias primas tendieron a debilitarse, al impulso también del proteccionismo en el caso de los agroalimentos. En lo que va del siglo XXI la situación es bien diferente, y valgan un par de ejemplos. En 2000 una computadora portátil costaba 20 toneladas de soja y en la actualidad su precio es diez veces menor. En 2000, con una tonelada de soja se compraba un celular básico, y hoy se pueden comprar veinticinco. Lo mismo podría decirse del precio de casi todas las materias primas respecto de la mayor parte de los bienes tecnológicos, al influjo de una suba de los *commodities* pero, más aún, de la caída nominal del precio de aquéllos ¿Qué cambió? Los *commodities* suben principalmente por el crecimiento de Asia, cuya dotación de RRNN es pobre, y los bienes de capital bajan porque se producen en condiciones cada vez más competitivas, desplazándose permanentemente a países de menores salarios. Lo más probable es que ambos fenómenos hayan llegado para quedarse un tiempo. Esta apreciación de los términos del intercambio da a los países productores de *commodities* la posibilidad de aumentar su productividad a un ritmo acelerado y claramente mayor al de los PD, es decir, de converger gradualmente a ellos *(catch-up).* Otro caso notable es el de la telefonía celular. El parque mundial de teléfonos móviles aumentó de 800 a 4.600 millones entre 2000 y 2009, y los existentes en los PE de 200 a 3.200 (The Economist, 2010; ITU, 2010). Un teléfono celular es cada día más una conexión al mundo y una computadora que permite aumentar sustancialmente la productividad y los ingresos de familias y trabajadores pobres en los PE (Goyal, 2010) y lo propio ocurre, por cierto, con la informática, que muestra una análoga expansión.

3. *Creciente y mejorada inversión en educación.* Un número creciente de PE está invirtiendo cada vez más y mejor en educación, y sus niveles de escolarización están convergiendo a los de los PD (J. J. Llach, 2005). Los países de Asia Oriental que participan en la evaluación de conocimientos PISA (OCDE) figuran en los primeros lugares. En China se gradúan cada año 700.000 ingenieros, en la India 350.000 y en los EE.UU. 70.000, lo que significa que la cantidad de ingenieros por habitante está aumentando mucho más rápidamente en los dos países asiáticos que en los EE.UU. (Li *et al*, 2008).
4. *Incorporación al consumo de cerca de dos tercios de la población mundial, con demandas recíprocas entre países emergentes.* La urbanización, los aumentos de la productividad y la creciente educación desatan un acelerado crecimiento del consumo. Entre 1990 y 2005 la cantidad de personas de clase media en los países emergentes aumentó de 1.428 a 2.644 millones de personas, y lo hizo en todos los continentes (Ravaillon, 2009), estimándose en 3.000 millones en 2010. Ya en 2007, el aumento del consumo en China e India contribuyó más al PIB mundial que el de los EEUU. McKinsey (2006) pronostica que en 2025 las clases medias chinas tendrán el 78% del ingreso urbano total, contra el 42% actual, y que los más ricos aumentarán su participación del 0,1% al 19,4%. En dicho año, el mercado urbano chino será de US$ 3 billones y la India llegará a ser el quinto mercado de consumo del mundo, con US$ 1,5 billones y 583 millones de personas de clases medias, casi doce veces más que los 50 millones de hoy (Pangariya, 2008). El cambio en los patrones de consumo incluye incipientemente también a África. Entre 2000 y 2010, el PIB por habitante de África creció 2,62% anual, casi el doble que el de América Latina (1,37%), un hecho sin precedentes que ya se manifiesta en el consumo (Sala i Martín, 2006), estimándose que 220 millones de africanos saldrán de la extrema pobreza entre 2010 y 2015 (McKinsey, 2010).

Cuadro 1. El regreso de Oriente, un cambio de civilizaciones. Población y PIB 2000-2040

	2000				2040			
	Población	PIB	PIB	PIB p/h	Población	PIB	PIB	PIB p/h
	M (%)	T US$	%	K US$	M (%)	T US$	%	K US$
EE.UU.	282 (4,6)	9,6	**22,0**	34,0	392 (4,5)	41,9	**13,6**	106,9
UE	378 (6,2)	9,3	**21,0**	24,6	376 (4,3)	15,0	**4,9**	39,9
India	**1.003 (16,5)**	**2,4**	**5,0**	**2,4**	**1.522 (17,5)**	**36,5**	**11,9**	**24,0**
China	**1.369 (22,5)**	**5,0**	**11,0**	**3,7**	**1.455 (16,7)**	**123,7**	**40,1**	**85,0**
Japón	127 (2,1)	3,5	**8,0**	27,6	108 (1,2)	5,3	**1,7**	49,1
SE Asia (*)	381 (6,3)	2,6	6,0	6,8	516 (5,9)	35,6	11,6	69,0
LATAM (**)	530 (8,7)	4,1	8,5	7,7	961 (11,0)	19,7	6,4	20,5
Resto	2.016 (33,2)	8,3	18,5	3,9	3.371 (38,7)	30,1	9,9	8,9
PD	**787 (12,9)**	**22,4**	**50,1**	**28,4**	**876 (10,1)**	**62,2**	**20,1**	**71,0**
PE	**5.299 (87,1)**	**22,3**	**49,1**	**4,2**	**7.825 (89,9)**	**245,6**	**79,9**	**31,3**
Mundo	6.086 (100,0)	44,7	100,0	7,3	8.701 (100,0)	307,8	100,0	35,4

(*) Sudeste de Asia: Indonesia, Corea, Malasia, Singapur, Taiwán, Tailandia.

(**) En el trabajo de Fogel, LATAM está incluida en resto del mundo y lo que figura en el cuadro es una proyección propia.

Fuente: basado en Fogel (2007 y 2009).

5. *Políticas económicas más sensatas que en el pasado.* Si se compara lo ocurrido durante el auge de las materias primas de este siglo con el *shock* petrolero de 1973 se observa un marcado contraste en las políticas económicas de los PE. En aquel entonces, la gran mayoría de sus gobiernos tenían una orientación hacia la economía cerrada, el estatismo, la alta inflación y el endeudamiento. Hoy, la mayoría de ellos opta por una buena macroeconomía, con tendencia al equilibrio fiscal y externo, tipo de cambio administrado e inflación baja o moderada. Hay, además, una clara competencia por la atracción de inversiones. Casos como los de Perú –Alan García ayer y hoy– o Vietnam son muy elocuentes de este cambio de orientación. Además de su impacto positivo en el crecimiento, estas políticas de los PE dieron como resultado que sus activos financieros sean considerados desde hace tres años por el FMI (2010) como los menos riesgosos del mundo, sin haber entrado nunca en el semáforo rojo que antes les era habitual y hoy pueblan los activos financieros de los PD.

1.1.3. La megatendencia del crecimiento de los PE a muy largo plazo

Tal es la fuerza de la megatendencia que venimos describiendo que podrían cumplirse, en términos generales, las previsiones del premio Nobel de Economía Robert Fogel (2007, 2009) en sus estudios sobre Asia, cuyas proyecciones centrales pueden verse en el *Cuadro 1*. Para el año 2040, China, India y el Sudeste de Asia concentrarían el 63,6% del PIB mundial, casi el triple del 22% que tenían en 2000, y el conjunto de los PE aumentaría su participación de 49,1% a casi el 80%. Obsérvese que América Latina tendría en 2040 una participación en el PIB mundial mayor que la de Europa y similar a la suma de Europa y Japón. Por cierto, estas proyecciones pueden estar exageradas. Simplemente contemplando los problemas ambientales de China o de la India resulta casi inimaginable pensar que ambos países puedan sumar en 2040 un PIB de 160 trillones de dólares PPP, casi cuatro veces el PIB mundial del año 2000. Pero todo parece indicar que, más allá de los números, la megatendencia descripta por Fogel es correcta. El mundo ha iniciado un cambio de alcance civilizatorio que luce irreversible y el eje del poder económico mundial se ha empezado a desplazar desde el Atlántico hacia el Pacífico.

1.1.4. El impacto sobre los *commodities*

Hasta hace poco eran cuatro los canales de transmisión desde la megatendencia del crecimiento de Asia y los PE hacia los mercados de commodities, a saber: el consumo propio, impulsado por la escasez asiática de materias primas; el efecto de Asia sobre el crecimiento de otras regiones, en especial Sudamérica y África, cuyo comercio con China está llegando a ser más importante que con los EEUU; los límites ambientales al aumento de la producción agroalimentaria, en particular en China e India (Earth Policy-Lester Brown y Dean y Lovely, 2008); en fin, el conocido impacto de la suba del precio del petróleo –inducida por Asia– sobre los precios de los granos vía los programas de biocombustibles. A partir de la Gran Recesión se ha generado un quinto canal, muy importante de cara al futuro. Muchos países de Asia, con China a la cabeza, están aceptando que no les conviene depender tanto de la exportación teniendo un mercado interno tan amplio por desarrollar. Por ello, y también por presiones externas, sociales y políticas, están promoviendo el consumo y modificando gradualmente sus políticas cambiarias, permitiendo una mayor apreciación de sus monedas y el aumento de los salarios en dólares. Desde el punto de vista de la demanda de alimentos, este ajuste será *adicional* a la megatendencia descripta en J. J. Llach y M. M. Harriague (2008). Allí se concluyó que en el período de 2005-2020 se mantendría el protagonismo de los PE en la demanda de alimentos y que, con la sola excepción del girasol (71%), ellos darían cuenta de que entre el 85% y el 98,3% del aumento de la demanda global de carne vacuna y de pollo, leche, maíz, trigo, soja y frutas de pepita y de carozo. Salvo el girasol, todos estos bienes mostrarían una tendencia de exceso de demanda. Estos valores también podrían aumentar por el previsible cambio cualitativo en las dietas de los consumidores, que también abriría oportunidades de exportar productos más elaborados. *Las tendencias descriptas no garantizan altos precios de los agroalimentos –ya que ellos dependerán también de variables impredecibles como el clima y los cambios técnicos (UBS, 2009)– pero sí que el tamaño de sus mercados continuará creciendo.*

1.2. Oportunidades y desafíos para la Argentina

En base al análisis anterior puede estimarse que la clientela potencial de la Argentina de hoy es aún más importante que la que dio lugar a su integración al mundo a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Esto ocurre tanto comparando los clientes potenciales por habitante –75 entonces, 138 hoy– como el mercado por habitante, que era de US$ 230.000 hacia 1900 y hoy llega a US$ 412.500 *(Cuadro 2).* Otros dos rasgos realzan la ventaja de la situación actual. Uno es que la demanda de Asia y los PE no se limita, como hacia 1900, a los productos de la Pampa Húmeda como granos y carnes, sino que alcanza a todos los productos básicos, desde mineros hasta forestales, desde pesqueros hasta frutícolas. El otro es que la ventaja no se limita así a la Pampa Húmeda, sino que se extiende a todo el país.

1.2.1. La Argentina no está aprovechando bien la oportunidad

Hay muchas evidencias de que la Argentina está aprovechando sólo parcialmente la oportunidad que se le ofrece. Ello se debe sobre todo a que, como en otros momentos del pasado en que los términos del intercambio externo (TIE) fueron favorables, la política económica ha optado por un régimen de tipos de cambio efectivo múltiples (TCEM) con grandes diferencias entre sectores. Los TCE hacen referencia al tipo de cambio nominal neto de impuestos a las exportaciones e importaciones. Mientras los productores de combustibles tienen un TCE hasta 45%

menor al nominal, y los de soja un 35% menor, para algunas industrias manufactureras es un 35% superior al nominal, generándose así una brecha de 2,5 veces entre los sectores extremos. El sistema de TCEM sólo es viable en épocas de vacas gordas, cuando los precios de los exportables argentinos son relativamente altos como los actuales. Por un azar histórico, que ha tenido profundas y duraderas consecuencias políticas, casi todas las presidencias justicialistas fueron inicialmente acompañadas por TIE muy favorables que permitieron desarrollar políticas de TCEM y dieron lugar a una redistribución del ingreso desde el interior y el campo hacia las grandes ciudades, sobre todo el GBA. Las efímeras experiencias del pasado –sobre todo las de 1946-49-52 y 1973-74– terminaron abruptamente, mostrando un profundo nexo entre las distorsiones macroeconómicas de precios relativos y los ajustes macroeconómicos posteriores. El ciclo actual muestra una diferencia crucial con los anteriores, su alta probabilidad de ser duradero, aunque insinúa ya distorsiones de precios relativos análogas a las del pasado. Esta es una razón adicional de la necesidad de debatir cuál debería ser la estrategia de la Argentina para dar respuesta adecuada a las oportunidades y desafíos actuales.

El costo de oportunidad de la política de TCEM vigente –impuestos y restricciones cuantitativas a las exportaciones– es elevado, y una estimación puede verse en el *Cuadro 3*. Las pérdidas de producción (VBP, US$ M 21.000) equivalen a un 33,7% del VBP del agro y las agroindustrias y al 16,6% del VBP de las manufacturas de origen industrial. Las pérdidas de exportaciones (US$ M 12.000) equivalen a cerca del 20% del total de exportaciones de 2009 y al 29,3% del aumento del total exportado entre 2001 y 2008 (año pico). Por cierto, la política de TCEM también está comprometiendo seriamente la producción y el balance comercial de energía y combustibles de la Argentina.

No es fácil que otros sectores puedan compensar estas pérdidas, y es imposible que puedan hacerlo a costos comparables. Pero también es crucial discutir si el salto productivo reflejado en el cuadro puede darse sin perjudicar significativamente a otros sectores. Es interesante al respecto comparar lo ocurrido en la Argentina y Brasil en las últimas dos décadas. Hasta el comienzo de ese perío-

Cuadro 2. Entonces y ahora. Clientelas potenciales y oportunidades para la Argentina: 1900 y 2009

	1900	2009
Cliente principal	**Europa**	**Países emergentes**
- Población (millones)	360	5.500
- PIB por habitante (US$ constantes)	3.000	6.000
- Mercado total (Billones de US$)	1,1	33
Argentina		
- Población (millones)	4,8	40
- PIB por habitante (US$ constantes)	2.800	11.500
- Clientes potenciales p/h	75	138
- Mercado por habitante (US$)	230.000	825.000
- Mercado por habitante ajustado (*)	**230.000**	**412.500**
- Productos	Alimentos	Productos básicos
- Área geográfica	Pampa Húmeda	Todo el Interior

(*) El mercado por habitante ajustado surge *normalizando* el PIB por habitante de la clientela potencial, que en 2009 es el doble del de 1900. Se obtiene así un número más adecuado para comparar ambas fechas. En cambio, el número relevante para la dimensión del mercado en 2009 es US$ 825.000.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. Lo que la Argentina deja de producir y exportar.
Efectos estimados de la eliminación de las REX y los DEX (US$ M)

	Exportación	VBP 1	VBP 2	VBP Total
Carne vacuna	1.962	1.486	1.844	3.330
Leche	411	411	660	1.071
Trigo	672	672	715	1.387
Maíz	601	601	733	1.334
Complejo soja	7.552	7.552	6.119	13.671
Complejo girasol	751	589	1.340	577
Total	**11.949**	**11.311**	**11.411**	**21.370**

Notas. REX: restricciones cuantitativas a las exportaciones. DEX: derechos o retenciones a las exportaciones. El VBP1 (valor bruto de producción 1) refleja lo que podrían aumentar las cantidades producidas en un contexto de liberalización de las restricciones, valuadas a los precios internacionales. El VBP2 es el incremento del valor de la producción que ya se realiza originado al valuarse a precios internacionales. Fuente: J. J. Llach y M. M. Harriague (2010).

Cuadro 4. Modelos distintos, resultados distintos: Argentina y Brasil, 1990-2008
Crecimiento del PIB, el agro, la industria y las exportaciones (%)

Tasas de crecimiento anual	Argentina	Brasil
PIB y población		
PIB 1990-2008	2,39	3,00
PIB per capita 1990-2008	**1,28**	**1,64**
PIB 1998-2008	2,75	3,30
PIB per capita 1998-2008	**1,74**	**1,98**
Producción agropecuaria		
PIB agropecuario / total (%)	5,4	6,7
Producción granos 1960-2009	**3,7**	**4,6**
Producción granos 2000-2009	**3,0**	**6,4**
Producción soja 1990-2008	**8,5**	**6,8**
Producción trigo 1990-2008	**2,8**	**3,6**
Producción trigo 1999-2008	**3,1**	**10,0**
Producción leche 1990-2008	**3,1**	**3,9**
Producción leche 1999-2008	**-1,0**	**5,6**
Exportaciones carne 1990-2008	**2,9**	**∞**
Exportaciones carne 1999-2008	**8,7**	**33,1**
Producción industrial		
PIB industria / total (%) 2008	**17,56**	**17,60**
PIB industria 1990-2008	**2,81**	**2,91**
PIB industria 1998-2008	**2,10**	**3,33**
Exportaciones (X)		
Manufacturas / total X 2008	65,5	56,7
Productos básicos / total X 2008	34,5	43,3
Crecimiento X totales 1990-2008	**10,1**	**10,8**
Crecimiento X totales 2000-2008	**13,0**	**17,5**
Crecimiento X manuf. 2000-2008	**14,2**	**13,2**
Crecimiento X manuf. 1990-2008	**10,1**	**10,8**
Crecimiento X básicos 2000-2008	**11,4**	**27,1**
Participación X globales 2000	**0,41**	**0,88**
Participación X globales 2008	**0,44**	**1,25**

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

Notas. X: exportaciones. Productos básicos: materias primas.

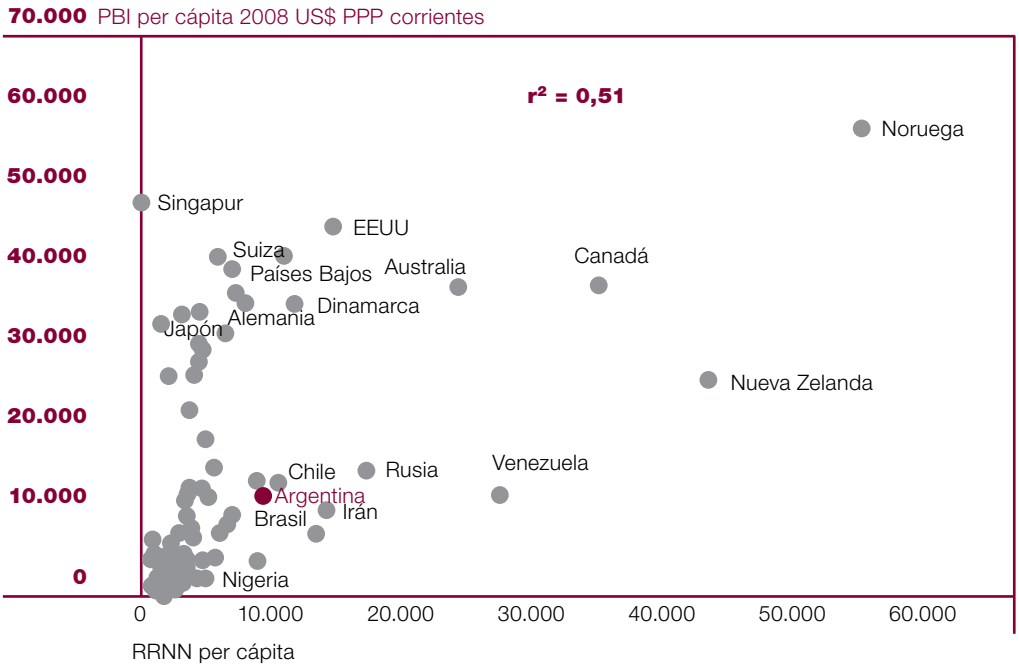
Claves: **Argentina mejor.** **Brasil mucho mejor.** **Brasil algo mejor.** **Parejos.**

do las clases dirigentes brasileñas pensaban a su país sólo como una potencia industrial manufacturera. Allí empezaron a percibir que nuevos desarrollos agropecuarios y agroindustriales podían brindar nuevas oportunidades, y actuaron en consecuencia. Los resultados, al menos cuando se los compara con los de la Argentina, fueron satisfactorios, como puede apreciarse en el *Cuadro 4*. Tanto en los últimos veinte años como en la última década, cuando la Argentina volvió a optar por TCEM muy dispersos, Brasil obtuvo mejores resultados en el PIB total y por habitante, el agro, la industria y las exportaciones, mostrando que es posible compatibilizar el desarrollo del agro y el de la industria, sin que uno crezca a expensas del otro. Es cierto, y tema de reflexión también a la hora de considerar la agenda de la Argentina, que ninguno de los dos países ha logrado crecer rápidamente y de manera sostenida, como si lo ha conseguido, por ejemplo, Chile.

2. Recursos naturales: ¿maldición o bendición?

Quizás contra el sentido común, una amplia corriente de pensamiento económico sostiene desde hace tiempo que la abundancia de recursos naturales (RRNN) es más bien una maldición (Auty, 1993) que una bendición, ya que los países que la poseen no sólo crecen menos, sino que también tienen más pobreza, autoritarismo, corrupción y conflictos violentos. Un ejemplo intuitivo sería comparar el pobre desempeño de América Latina y África con el desarrollo del Asia Pacífico desde la Segunda Guerra. En el plano económico, la principal explicación de esta paradoja es la llamada enfermedad holandesa[2], que consiste en la apreciación de la moneda nacional resultante del influjo de divisas originado en la expansión de un sector exportador y que da lugar a su vez al crecimiento de los sectores de bienes no comerciados con el exterior –impulsados también por un típico aumento del gasto público– y al decrecimiento de los demás sectores de bienes comerciados, principalmente la industria manufacturera (Corden y Neary, 1982). La literatura es frondosa pero no concluyente (Frankel, 2010). En 2007 se creó un instituto especializado en el tema, el Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies (http://www.oxcarre.ox.ac.uk/), cuyos informes también divergen entre sí. Hay quienes piensan que existe una clara tendencia a que los países ricos en RRNN padezcan tanto el

Gráfico 1. Una dudosa maldición: PIB y RRNN por habitante



[2] El término fue acuñado por The Economist al referirse a lo ocurrido en Holanda, cuando la explotación de los yacimientos de gas del Mar del Norte descubiertos en 1959 resultó en una apreciación de la moneda que perjudicó a la industrias manufactureras. Debería llamarse, en verdad, *enfermedad española*, porque el proceso análogo que se dio en el siglo XVI con la irrupción del oro y la plata americanos es el antecedente histórico más claro y contundente al respecto, con las industrias españolas desplazadas por las de los Países Bajos. Estos procesos tienen analogía con los conceptualizados por Marcelo Diamand (1972), con su idea de la estructura productiva desequilibrada.

bajo crecimiento como los otros males mencionados (Sachs y Warner, 2001; Collier y Goderis, 2008; Arezki, 2010). Ello resultaría de la enfermedad holandesa y de una propensión a generar malas instituciones, tanto políticas como de distribución de la renta de los RRNN, que ahuyentan inversiones alternativas y refuerzan así la enfermedad. En la vereda casi opuesta, otros autores sostienen que la *maldición* de los RRNN no es fatal y que depende crucialmente de la calidad de las instituciones. Un trabajo de tres autores no casualmente noruegos (Mehlum, Moene y Torvik, 2006) sostiene que si bien la abundancia de RRNN aumenta los beneficios políticos de comprar votos con redistribuciones ineficientes esto puede evitarse, a punto tal que la relación negativa entre RRNN y crecimiento casi desaparece cuando se consideran sólo países con buena calidad institucional, medida por el gobierno de la ley, la calidad de la burocracia, la baja corrupción, un bajo riesgo de expropiación y el cumplimiento de los contratos públicos (Lederman y Maloney, 2007, Ploeg, 2010) prefiere referirse a la *paradoja de la abundancia* y señala que el problema no es la dotación de RRNN, sino la volatilidad macroeconómica inducida por ella (Ploeg y Poelhekke, 2009). Es interesante observar que los cinco países con mayor desarrollo humano (PNUD, 2009) tienen también una amplia dotación de RRNN: Noruega, Australia, Islandia, Canadá e Irlanda (www.lacienciamaldita.blogspot.com/). El sexto es, paradójicamente, Holanda, lo que significa que su enfermedad no fue duradera ni incurable. Por nuestra parte hemos encontrado que la abundancia de RRNN muestra una baja correlación con el crecimiento y una correlación positiva con el PIB por habitante y con el desarrollo humano *(ver Gráfico 1).*

Hay otros temas relevantes menos analizados en la literatura. La enfermedad holandesa puede ocurrir sin estar basada en RRNN. Piénsese en un país que descubre una vacuna contra el cáncer que puede producirse con bajas dotaciones de capital y, sobre todo, de trabajo; sus ingresos de divisas de exportación crecerían exponencialmente, generando el riesgo de una apreciación cambiaria que desplazaría a otros sectores industriales o aún primarios. El problema para la industria es peor si el auge exportador se debe a una caída del precio relativo de sus bienes por la mejora de los términos del intercambio (L. Llach, 2010). En tercer lugar, cuanto mayor sea el tamaño actual y potencial del sector exportador en auge, menor será el daño eventual, ya que en el límite podría quedar incorporada al mismo la totalidad del trabajo y el problema no sería tal. La respuesta del gobierno también es crucial. Por ejemplo, si se crea un fondo de ahorro soberano cuyos recursos se invierten en el exterior como en Chile y Noruega hoy, se moderarán tanto la apreciación cambiaria como la hinchazón de los bienes no comerciados, de los que el gobierno es un conspicuo demandante. La apreciación cambiaria se origina en una baja nominal del precio de la divisa si el cambio es flotante o en mayor inflación, si el cambio es fijo y es el Banco Central quien compra las divisas, inflación que será menor si ellas son compradas por el gobierno y no gastadas internamente. Estos comportamientos fiscales pueden estar condicionados por una tercera cuestión crucial que es si la sociedad percibe el auge exportador como permanente o transitorio, vinculada en parte también a si se trata de recursos renovables o no renovables (aunque algunos de estos, como las reservas petroleras de Arabia Saudita pueden durar *infinitamente*). Cuanto menor sea la duración del auge menor será el daño eventual a los otros sectores de bienes comerciados y menor será también la necesidad de generar mecanismos adecuados de uso y distribución de la nueva abundancia. De la primera sección del trabajo surgen evidencias de que el auge exportador actual y potencial de la Argentina puede ser duradero y, más aún, de que podría cobrar mayor intensidad si dejaran de tener vigencia las políticas antiexportadoras. Por otro lado, las estimaciones más completas del empleo directo e indirecto generado

por las agroindustrias lo ubican entre un 33% y un 35% del total (J. J. Llach, M. M. Harriague y E. O'Connor, 2004), que podría llegar al 40% agregando al petróleo y la minería. Si bien se trata de un valor alto en comparación con sectores RRNN de otros países, queda pendiente la cuestión del empleo del restante 60%.

3. Aprovechar las oportunidades y responder a los desafíos: la agenda de la Argentina[3]

[3] Esta sección se basa en J. J. Llach (2010).

3.1. Acuerdos, desacuerdos, bajos continuos y nudos gordianos

Desde la segunda posguerra la Argentina ha perdido oportunidades de desarrollo sostenido, creciendo menos que países comparables y cayendo en todos los rankings mundiales económicos y sociales, no obstante cierta evidencia reciente de interrupción de la caída. Las razones de esta falencia no deben buscarse sólo en la economía, sino también en la sociedad, en la política y quizás aún en la cultura. Un modo de verlo es identificando nudos gordianos[4] que la Argentina no puede desatar y bajos continuos que suenan de modo permanente sin que tampoco se les encuentre solución de continuidad. *Unos y otros tienen una naturaleza análoga al conjunto de factores identificados en la literatura antes mencionada como característicos de aquellos países cuya abundancia de RRNN ha sido más bien una maldición que una bendición.*

[4] Cuenta la leyenda que en Gordión –la actual Anatolia– habitaba Gordias, campesino según algunos y rey de su tierra, Frigia, según otros. Tenía gran habilidad para hacer nudos, y los aplicaba para unir sus bueyes al tiro de la ocasión. Llegó a hacerlo tan bien que ya no podían desatarse. Se generó así una leyenda según la cual quien desatara esos nudos sería premiado por los dioses conquistando el Oriente. Ese fue Alejandro Magno, aunque en verdad no los desató sino que los cortó con su espada. Cuando muchos siglos después apareció la idea del pensamiento lateral, se consideró que la solución de Alejandro también era una aplicación del mismo. La clave era resolver el problema, y no tomar literalmente su formulación.

En el *Gráfico 2* identificamos los nudos y bajos continuos y también las políticas capaces de resolverlos. En color rojo aparecen los cuatro principales nudos que traban el desarrollo de la Argentina: la cuestión federal, la productiva y de inserción externa, la social y la del conocimiento. En el cuadro central se destaca el hecho de que nuestro país carece de una agenda o estrategia de desarrollo, pero que puede tenerla. Los nudos se apoyan en tres cuestiones irresueltas que juegan el papel de bajos continuos siempre presentes: la fragilidad de las instituciones políticas, las pujas distributivas y los constantes cambios, a veces drásticos, en los roles del Estado, el sector privado y el mercado. *Las flechas simbolizan las complejas interacciones entre nudos gordianos y bajos continuos –las más de las veces en clave negativa– configurando un problema de equilibrio general.* Baste mencionar un ejemplo. Sin acceso pleno a la sociedad del conocimiento no habrá integración al mundo con valor agregado ni empleos de calidad, por lo que no se podrá reducir estructuralmente la pobreza ni mejorar la equidad distributiva. Para lograr este acceso las provincias deben recibir más recursos, ya que está a su cargo el grueso de la inversión pública en capital humano (educación, salud, justicia y seguridad), pero ello no ocurrirá sino en el marco de un plan fiscal basado en un sistema impositivo que promueva la inversión productiva y en un reparto más federal de la renta fiscal. Para aumentar la inversión en cantidad y en calidad será necesario también que dejen de sonar los bajos continuos de las pujas distributivas, la inestabilidad político-institucional y el cambio permanente de los roles del Estado, del sector privado y del mercado.

3. 2. Desatando los nudos gordianos: ¿acuerdos mínimos o agenda de desarrollo?

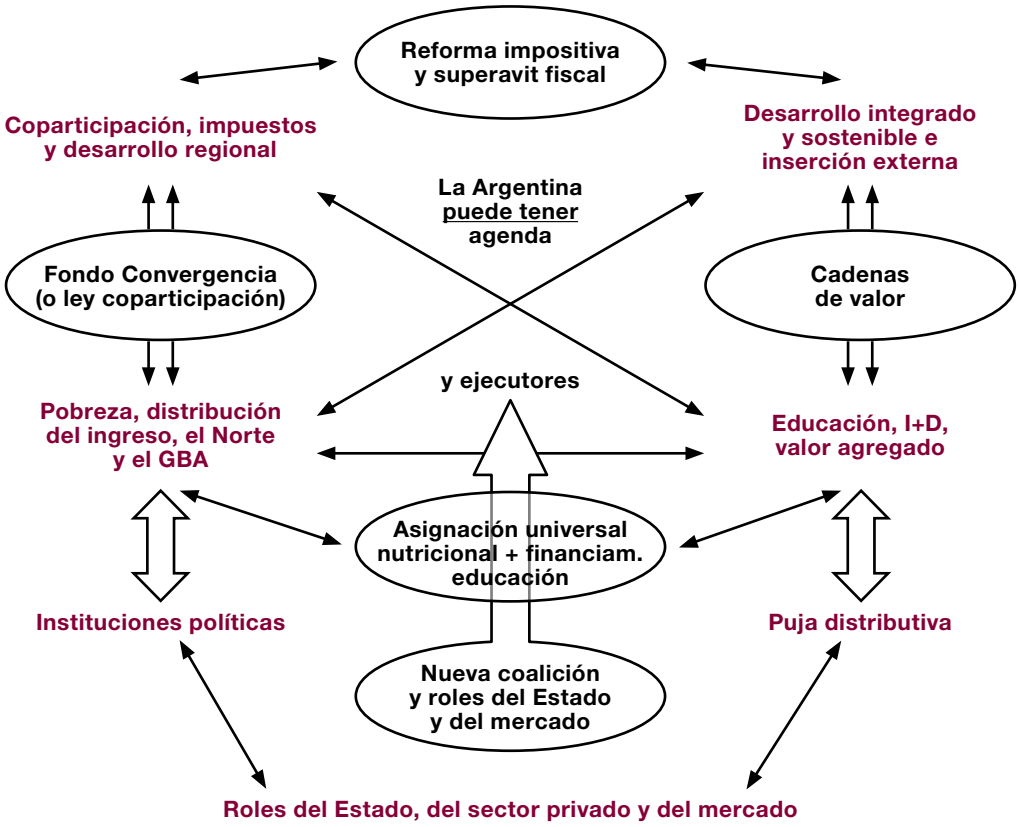
Para desatar los nudos gordianos y lograr un desarrollo integral y sostenido parecen abrirse dos caminos. Uno es el de los acuerdos mínimos, que con sólo *volver a la sensatez y mirar a los vecinos,* tendrían efectos muy positivos en la economía, en la sociedad y en la política. Sin embargo, como se verá en seguida, si ellos no son acompañados por políticas de Estado de mayor aliento, hay riesgos importantes de recaer en el síndrome del retraso.

3.2.1. Acuerdos mínimos: volver a la sensatez y mirar a los vecinos

Los acuerdos mínimos son tentadores y están a tono con estos tiempos de pensamiento débil, expresivo también de un amplio centro que tiende a predominar hoy en la política argentina, caracterizado por un pragmatismo variopinto que excluye al estatismo y al privatismo, a la economía cerrada y a la apertura total, al industrialismo a costa del agro y al ruralismo a costa de la industria, al distribucionismo y al Estado social ausente, y también por un mayor consenso que en el pasado respecto de la necesidad de la solvencia fiscal y monetaria. En una nueva mayoría social modernizante que representa unos dos tercios de la población y del electorado se vislumbra un instinto de vida que busca confusamente escapar a las experiencias traumáticas del pasado y que mira anhelante la sensatez de los países vecinos, en especial de Brasil, de Chile, de Uruguay. Esta mayoría social se ha empezado también a expresar políticamente, aunque todavía de modo difuso y fragmentado.

Los acuerdos mínimos incluirían cuestiones como la mejora de las instituciones políticas, mayor división y respeto recíproco de los poderes del Estado y el restablecimiento del INDEC confiable vigente hasta enero de 2007, aparentemente en curso. En políticas sociales surgirían la universalización de la asignación familiar por hijo y la eliminación del clientelismo en las políticas sociales. En materia económica, podrían esperarse un plan gradual de aliento a la producción, un programa fiscal y financiero a cuatro años para recuperar el crédito público, la gradual devolución de recursos fiscales a las provincias y, lo más complejo, un programa de estabilización y de corrección gradual y con sentido social de los precios relativos, centralmente las tarifas de la energía y el tipo de cambio efectivo. Este acercamiento a la sensatez

Gráfico 2. Nudos gordianos, bajos continuos y respuestas de políticas



Fuente: Juan J. Llach, En busca de los acuerdos perdidos (2010).

y a la orientación de los vecinos no sólo reduciría rápidamente el riesgo país al nivel observado en ellos, sino que reforzaría el poder político del gobierno, permitiéndole también reducir con crecimiento el peso del gasto público en el PIB, hoy cercano a un récord absoluto de 44% que no parece sostenible. Al mismo tiempo, se induciría una fuerte entrada de capitales –cuyo manejo podría llegar a ser el principal problema inmediato del entonces ministro de Economía– y una presión hacia la apreciación del peso, reveladora de hasta qué punto el programa mínimo sería de por sí insuficiente para lograr un desarrollo sostenido.

3.2.2. Aportes para una agenda de desarrollo

Basados en el *Gráfico 2* presentaremos a continuación algunos lineamientos de las cuatro agendas allí planteadas. Primero la agenda productiva y de inserción externa y luego, conjuntamente por tener estrechos vínculos entre sí, la federal, la social y la del conocimiento. Más allá de los instrumentos propuestos, el sentido de estas líneas es promover un debate sobre estas cuestiones, casi ausente en la Argentina de hoy. Los tres bajos continuos mostrados en el mismo gráfico –instituciones políticas, Estado-mercado-sector privado y puja distributiva– tienen igual o mayor importancia que las agendas presentadas. Sin logros perceptibles en las cuatro agendas expuestas será muy problemático avanzar en la atención de dichos bajos continuos, que aquí no se tratan en detalle sólo por limitaciones de espacio.

3.2.2.1. La agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa

El corazón de esta agenda es procurar un desarrollo integrado en lo productivo –dando cabida a todos los sectores– en lo regional, en lo social y en la economía global. La Argentina carece de una estrategia de esta índole desde hace muchas décadas. Más aún, en consonancia con lo visto en los estudios sobre la maldición de los RRNN, los reiterados cambios de políticas han sido causa importante de violentos ciclos económico-políticos, determinantes a su vez de un magro crecimiento a largo plazo. Las distorsiones de precios relativos han sido una de las claves de tal violencia cíclica, y en conjunto impidieron armonizar el desarrollo del agro, las agroindustrias, las demás industrias manufactureras y los servicios. Por ello se dedica a esta cuestión buena parte de la agenda.

Los ejes centrales de esta agenda son dos. El primero, una política macroeconómica *de aumento sostenido de la competitividad y de la productividad centrada en mejoras en el sistema de incentivos y en una muy activa política de acceso creciente del país a la sociedad del conocimiento, tanto en educación y capacitación como en ciencia y tecnología. El segundo, una política* macroeconómica *conducente a un tipo de cambio real tan alto (moneda nacional depreciada) como sea posible con baja inflación, evitando o al menos moderando la volatilidad y la apreciación de la moneda. Como se verá en lo que sigue, estos ejes tendrían también efectos sociales muy positivos en la creación de empleos de calidad.*

a) Inserción externa. Por su destino histórico y geográfico y el potencial que el mismo representa, la Argentina debe acentuar su integración al mundo a partir de un fortalecimiento y profundización del Mercosur que incorpore cronogramas claros de: (1) reducción de las asimetrías fiscales, financieras y laborales; (2) creciente coordinación macroeconómica; (3) planes sostenidos en el tiempo de modernización y convergencia gradual de los sectores sensibles; (4) desarrollo gradual pero sostenido de acuerdos de libre comercio con otros países y bloques regionales, incluyendo la Unión Europea; (5) concreción de la unión aduanera.

Todo parece indicar que caminos alternativos de inserción externa serían más problemáticos para la Argentina.

b) Hacia un nuevo sistema de incentivos a la producción y a las exportaciones. El hilo conductor es adoptar un sistema de incentivos comparable al vigente en los países que compiten con la Argentina.

b1. Eliminación gradual de todos los impuestos distorsivos, definidos como aquéllos que reducen los precios o elevan los costos de producción y que en 2008 –última información disponible– llegaron al 7,02% del PIB. Esta eliminación debe alcanzar también a las restricciones cuantitativas a la producción y a las exportaciones. Deberían exceptuarse, en cambio, los diferenciales arancelarios que coadyuven a la agregación de valor, tratados más adelante. Una política de este tipo es factible (J. J. Llach y M. Marcela Harriague, 2010), y también principal herramienta para recuperar competitividad, atenuando y compensando la tendencia a la apreciación del peso que hoy se observa. En el caso de los derechos de exportación la mejor alternativa para su eliminación gradual es tomarlos como pago a cuenta del impuesto a las ganancias (J. J. Llach y M. Marcela Harriague, 2005). Los reintegros a las exportaciones deberían mantenerse al máximo nivel compatible con la OMC.

b2. Eliminación gradual de los subsidios a los consumos energéticos, con genuino diseño de una tarifa social. Esta política debería formar parte de un plan estratégico para el sector de energía y combustibles, tanto para amenguar la amenaza de transformar a la Argentina en importador neto como para recuperar al menos en parte la ventaja competitiva perdida al respecto.

c) Un crecimiento agropecuario y agroindustrial compatible con la biodiversidad. La demanda global empujará a la Argentina a especializarse cada vez más en la soja que, junto con la carne aviar, es el alimento que mayor demanda excedente global tendrá en los próximos lustros (J. J. Llach y M. Marcela Harriague, 2008). La excesiva especialización en un bien agropecuario no es una buena estrategia de desarrollo por los riesgos que se corren de variaciones violentas de los precios; cambios tecnológicos que pueden generar sustitutos o hacer perder ventajas competitivas; la emergencia de plagas específicas y, por último pero muy importante, su impacto negativo en la sustentabilidad ambiental, para la que la rotación de cultivos juega un papel muy relevante (G. Oliverio y G. López, 2008). Para que sea posible un desarrollo armónico de las distintas actividades se requieren políticas públicas adecuadas, que incluyen aspectos crediticios y asistencia técnica (INTA y empresas), pero más aún incentivos que devuelvan rentabilidad a los muchos cultivos que la han perdido, al menos en relación con la soja.

d) El desafío de las agroindustrias: valor agregado, diferenciación de productos y racimos productivos *(clusters).* El grueso del importante valor agregado por el agro y las agroindustrias se encuentra hoy aguas arriba de sus cadenas. Pero para lograr una mayor diversificación productiva y exportadora y generar más empleos de calidad es necesario desarrollar los clusters y aumentar el valor agregado aguas abajo, si es posible *in situ,* logrando por ejemplo una presencia mucho más relevante con bienes finales en los supermercados y centros comerciales del mundo. Hay ejemplos que muestran la posibilidad de hacerlo, como el desarrollo de la vitivinicultura cuyana, desde una economía regional atrapada sin salida a una marca de clase mundial; el desarrollo del complejo oleaginoso como principal agroindustria argentina de escala y clase mundial y, casos menos conocidos como la fabricación de productos oleaginosos diferenciados. Sin embargo, es muy frecuente que las trabas a la producción y la caren-

cia de promoción adecuada limiten su desarrollo y reduzcan su escala. Se mencionan algunos instrumentos que pueden contribuir a este objetivo.

d1. La mencionada propuesta de eliminación de los impuestos distorsivos tendría un impacto muy favorable para las economías regionales y la agregación de valor, al superar *ruidos tributarios* que se les oponen, tales los impuestos de sellos, el retorno del impuesto a los ingresos brutos en cascada y las tasas municipales de seguridad e higiene y otras que son impuestos disfrazados.

d2. Inversión en educación, ciencia y tecnología, analizada más adelante.

d3. Menores costos de capital, también tratados más adelante.

d4. Establecer o mantener diferenciales arancelarios entre las materias primas y los productos elaborados para todas las cadenas agroindustriales, del tipo de los vigentes en la cadena oleaginosa, para favorecer su industrialización. Cadenas como la láctea, la de los granos, la de las carnes de todo tipo, la forestal, la frutihortícola, la minera y otras tienen un amplio margen pendiente de agregación de valor. Esta política se justifica además porque los países importadores tienen aranceles escalados según valor agregado.

d5. Uso pleno de los subsidios a la investigación y desarrollo y a las regiones desfavorecidas permitidos por la OMC, vinculados al Fondo de Convergencia tratado más adelante.

e) El desarrollo sostenible de la industria manufacturera. Queda dicho que la gran oportunidad que ofrece el mundo a la producción de bienes básicos y agroalimentos plantea al mismo tiempo nuevos desafíos y aún amenazas para la industria manufacturera. El primer desafío, y no sólo para la Argentina sino también para muchos otros PD y PE, surge de los bajos costos laborales y la gran eficiencia productiva de los países asiáticos. El segundo está dado por la enfermedad holandesa analizada en la sección 2, cuyo riesgo sería mayor al aumentarse los incentivos a la producción agropecuaria y agroindustrial, como aquí se propone.

Por su dotación de factores productivos, en especial el trabajo, la Argentina no es como Asia hoy, ni como África mañana, y tampoco como Brasil. No será posible para nuestro país desarrollarse de modo sostenible o insertarse exitosamente en el mundo haciendo eje en industrias intensivas en mano de obra barata. En este marco, *las propuestas presentadas tienden a una industria manufacturera capaz de pagar salarios medios, análogos a los que hoy permiten un buen crecimiento industrial a países como los de Europa Oriental. Para ello es necesario aumentar la productividad y la competitividad propendiendo al aumento cualitativo y cuantitativo de los principales factores productivos que necesita la industria, a saber, los recursos humanos, el capital y la tecnología.* Si bien el país no se caracteriza por la abundancia de capital, tampoco está afectado por su escasez, como lo muestran los aproximadamente US$ 134.000 millones de activos del sector privado no empresarial ni financiero invertidos en el exterior. Cada vez que se crean adecuadas condiciones de confianza el problema que surge es el contrario, a saber, como frenar excesivas entradas de capitales. El país debe facilitar la inversión privada, y también la pública en aquellos sectores que, pese a mostrar beneficios sociales netos, no atraerán al sector privado. La infraestructura necesita indudablemente un nuevo salto adelante, muy evidente en lo que se refiere a la energía, pero también relevante en transportes, agua y servicios sanitarios y preservación del medio ambiente. En base a las consideraciones anteriores se sugieren ahora diversos caminos para permitir a la industria manufacturera responder a los desafíos y amenazas descriptos.

e1. Abaratar el costo del capital y aumentar su oferta mediante los siguientes instrumentos. 1) Reglas de juego previsibles para la inversión. 2) Recuperación de la solvencia fiscal *(ver el punto e2).* 3) Dado que la Argentina necesita un aumento rápido de la productividad para recuperar competitividad, sería conveniente

permitir la devolución automática del IVA sobre la inversión y/o la amortización acelerada de los bienes de capital, al menos por un tiempo. 4) Un marco de este tipo facilitaría el aprovechar la mayor oferta de divisas de bajo costo para financiar las importaciones de bienes de capital y abaratar la inversión en maquinaria y equipo. 5) Recuperar la credibilidad interna y externa del país –normalizando también la relación con el Club de París– para maximizar el acceso al financiamiento de proveedores y a inversores de capital de riesgo. 6) Desarrollar los instrumentos necesarios para lograr financiamiento abundante y barato de la producción y de la inversión. Para ello se requiere una baja importante de la inflación y el desarrollo de instrumentos de ahorro y crédito de mediano y largo en pesos, tanto nominales como ajustados. 7) La Argentina es uno de los pocos países de tamaño medio o grande, desarrollados o no, que carece de un buen sistema de financiamiento público o público-privado del comercio exterior y de la inversión, incluyendo la proyección externa de las empresas argentinas. Junto al desarrollo del sistema financiero podría ayudar al respecto la transformación del Banco Nación y del BICE en entidades mixtas de capital abierto y con cotización bursátil (J. J. Llach y D. Braun, 2002).

e2. Una buena macroeconomía capaz de moderar la apreciación cambiaria. Como se ha dicho, evitando errores del pasado la Argentina debería mantener un tipo de cambio tan alto (moneda depreciada) como el que sea posible con baja inflación. Serán decisivos para ello los siguientes instrumentos. *1) Una política de superávit fiscal estructural*, idealmente mediante la constitución de un fondo de ahorro público, que permitiría que la Tesorería reemplace al menos parcialmente al BCRA en la compra de divisas. Esta política tendría dos efectos muy importantes. Por un lado, una caída sustancial del riesgo país, llevándolo a los 200 puntos básicos de 1997 ó 2007, abaratando así el capital para todo el sector privado. Por otro lado, una menor inflación, clave para al menos moderar la apreciación de la moneda. El fondo de ahorro también permitiría compensar aumentos invisibles y muy significativos de la deuda pública como el resultante de la eliminación del sistema previsional de capitalización. 2) Al incrementar la inversión y las importaciones de bienes de capital, el nuevo sistema de incentivos incrementará la demanda de divisas. 3) Lo propio ocurrirá con las importaciones de energía ya que, aún corrigiendo sus precios actuales, ellas serán probablemente crecientes por varios años, hasta que los nuevos incentivos generen mayor inversión en exploración y explotación de petróleo y gas. 4) Perfeccionar los mecanismos de limitación de las entradas de capitales de corto plazo, que son casi siempre fuente de desequilibrios en la economía.

e3. Los recursos humanos. Propuestas como la del Fondo de Desarrollo Humano presentadas en la sección siguiente permitirán aumentar cuantitativa y cualitativamente la disponibilidad de capital humano para la producción.

e4. Las negociaciones salariales. 1) Deben crearse marcos institucionales de negociación que permitan hacerla compatible con la competitividad de la industria manufacturera y los demás sectores productivos. 2) Un escenario de inflación decreciente ayudaría a lograr acuerdos de precios y salarios alineados en tal sentido.

e5. Inversión en ciencia y tecnología. Junto a un aumento cuantitativo y cualitativo de la inversión en capital físico y humano, un desarrollo sustentable debe otorgar un papel más protagónico a la ciencia, la tecnología y la innovación productiva, cruciales también para el desarrollo regional centrado en los clusters y la agregación de valor. Se trata de un área en la que ha habido progresos en los últimos años, incluyendo la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva. Pero todavía se está muy lejos de la meta. Por ejemplo, en 2007 (último dato disponible) la Argentina invirtió 0,51% del PIB en I+D, cuando la meta

debería ser del orden del 1% que muestra Brasil. Para ello se requiere un esfuerzo adicional del sector público y también del sector privado, cuya participación en el financiamiento de la I+D es muy baja en la comparación internacional. 1) Para lograrlo sería conveniente que toda la inversión en I+D recibiera el mismo tratamiento que la inversión en capital físico en cuanto a la devolución automática del IVA, la amortización acelerada e, inclusive, la inversión en recursos humanos, considerándola como tal a los fines del IVA. 2) También podrían usarse tanto como sea posible los subsidios a la I+D admitidos por la OMC.

e6. Desarrollo de otras industrias y de las pymes. 1) Las políticas propuestas permitirán un mayor crecimiento de las industrias elaboradoras de materias primas. Y tal como se ha visto en este siglo en el caso de la maquinaria agrícola, ello favorecerá también la formación de *clusters* de producción de los insumos, bienes de capital y servicios de las industrias en expansión. 2) Un capítulo aparte es el de los llamados *sectores sensibles*, es decir aquéllos que por utilizar mano de obra poco calificada tienen una fuerte competencia de Asia u otras regiones emergentes. Caben aquí ramas como las de calzados, algunos textiles, confecciones, muebles, juguetes y parte de la metalmecánica. La política adecuada para ellos es financiar programas de reconversión con cronogramas adecuados, de tal modo que apunten hacia la elaboración de productos diferenciados, de calidad y marca y capaces de integrarse al mundo, dejando de lado gradualmente las políticas erráticas de apertura-cierre de la economía aplicadas desde hace mucho tiempo. 3) Respecto de las pymes, debería considerarse una reforma del impuesto a las ganancias que estableciera escalas progresivas análogas a las vigentes para las personas.

f) El desarrollo de los servicios. A favor de las leyes de Engel y de la evolución de las elasticidades ingreso del consumo, un creciente desarrollo de los servicios es el estado natural de las cosas. Políticas como las propuestas hasta aquí y en la sección siguiente contribuirían de manera importante a su modernización al facilitar la disponibilidad de capital físico y humano y la inversión consecuente en ellos.

Las propuestas mencionadas no agotan, por cierto, la agenda de desarrollo productivo pendiente en la Argentina. Ella debería incluir también otras cuestiones que gozan de bastante consenso entre las fuerzas políticas y las organizaciones de la sociedad civil, tales como la modernización del Estado, recreando la carrera de la función pública y tendiente a mayor transparencia y medición de resultados; otras reformas impositivas tendientes a dar una mayor progresividad efectiva al sistema; en materia de servicios públicos, el planeamiento estratégico, la mejora de los entes reguladores, la defensa de los consumidores, el servicio universal e incentivos adecuados y pautas claras y creíbles sobre la propiedad y la gestión de las empresas; en materia de medio ambiente, mejorar los entes reguladores y el poder de policía ambiental; y en lo concerniente a pymes, racionalizar y facilitar las políticas de apoyo a las pymes y microemprendimientos, incluyendo naturalmente a las microfinanzas.

3.2.2.2. La agenda federal, el desarrollo humano y sus efectos sobre la producción

Hay razones de peso para realzar una agenda federal, intrínsecamente vinculada al desarrollo humano y también a la producción. El sistema vigente de distribución de los recursos tributarios limita seriamente el desarrollo humano al imposibilitar a las provincias mejorar lo suficiente la cantidad y la calidad de la inversión en educación, salud, nutrición y promoción social. Las transferencias legales a pro-

vincias y municipios se encuentran en un mínimo histórico algo superior al 30% de la recaudación tributaria nacional. Aunque parte de los recursos apropiados por la Nación se redistribuyen luego regionalmente, se lo hace discrecionalmente y afectándolos en su mayoría a finalidades distintas al desarrollo humano. *Esto va en dirección contraria a la agenda adecuada para combatir la enfermedad holandesa, en la que adecuadas instituciones de distribución de la renta de los RRNN juegan un papel crucial. Por ello, esta renta debería ser apropiada principalmente por las provincias para ser invertida en el desarrollo humano y en el desarrollo regional y local creador de empleos de calidad.* El crecimiento regionalmente más equilibrado que se observa hoy, impulsado por la demanda global de bienes básicos, no cumplirá a pleno sus funciones si no se complementa con políticas como las aquí sugeridas.

a) Fondo para el Desarrollo Humano (FDH). La virtual imposibilidad de contar con una nueva ley de coparticipación en un plazo razonable y el vencimiento de las metas financieras de la ley de financiamiento educativo (LFE) brindan una oportunidad para hacer algo distinto. Podría crearse un Fondo de Desarrollo Humano integrado por dos componentes, a saber, de financiamiento educativo y de convergencia. Su objetivo es acercarse al cumplimiento de lo establecido en la Constitución (Art. 75,2, CN) de *"dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".*

a1. Fondo de Financiamiento Educativo. La ley de educación nacional estableció que, cumplidas las metas de financiamiento de la ley respectiva, el presupuesto consolidado de Nación y provincias destinado exclusivamente a educación, no sería inferior al 6 % del PIB. Pero una nueva ley es condición necesaria para que ello ocurra, para renovar la garantía de recursos coparticipables, que ahora deberían ser los de la Nación y los de las provincias y, por otro lado, para hacer más probable el cumplimiento de las metas sustantivas de la ley de financiamiento, incumplidas hasta ahora casi totalmente. El aumento de los salarios –cerca de un 30% en términos reales desde 2005– es imprescindible para jerarquizar la carrera docente y mejorar la calidad educativa, pero ellos no han tenido hasta ahora las contrapartidas necesarias de una nueva carrera docente y han absorbido un porcentaje demasiado elevado (cerca del 75%) del aumento de los recursos, dificultando el cumplimiento de los otros objetivos. Las metas de la nueva ley deberían alcanzar a todos los niveles de enseñanza y algunos de sus puntos más relevantes podrían ser los que siguen. *1) Educación inicial.* Universalizar el acceso desde los 3 años. *2) Educación básica.* Lograr que todas las escuelas primarias y secundarias sean de jornada extendida en 2020, para dar a todos la posibilidad de acceder a la segunda lengua, las tecnologías, la expresión artística, el deporte y la recreación, acceso que hoy está limitado a los chicos de mayores recursos económicos. En el caso de la enseñanza media la jornada extendida permitiría también *lograr que los estudiantes adquieran al menos una competencia laboral,* algo esencial en el contexto actual de obligatoriedad y extensión de la matrícula. En paralelo, deberían acelerarse los programas en curso de mejora de la calidad de las escuelas técnicas. La doble jornada ayudaría también a reducir la repitencia y la deserción, aumentar la graduación a tiempo y mejorar la calidad de la educación, punto este último que muestra un preocupante deterioro en las pruebas internacionales, incluso respecto de otros países de LATAM. 3) *Otorgar en estas políticas una efectiva prioridad de las zonas con mayores niveles de pobreza,* superando la realidad actual de *escuelas pobres para los pobres. 4) Gestión de la educación básica.* Tanto el ministerio nacional como los provinciales deberían llevar registros confiables que permitan informar anualmente los resultados. Mucho ayudaría en este sentido la organización de consejos de evaluación jurisdiccionales del

cumplimiento de las cuatro leyes básicas –nacional de educación, financiamiento, educación técnica y 180 días de clases– integrados por representantes de los tres poderes del estado, las comunidades educativas y la sociedad civil. Para las escuelas que empeoren o no mejoren sus rendimientos deberían diseñarse políticas de mejora escolar. En fin, es necesario ampliar la participación en las pruebas internacionales y volver a realizar al menos cada dos años pruebas censales de evaluación en las etapas intermedia y final de los ciclos educativos primario y secundario, con un objetivo esencialmente pedagógico. *5) Educación superior.* La creación y el fortalecimiento de los institutos terciarios tecnológicos y una mayor integración de las universidades en el desarrollo de sus regiones son dos de las tareas más urgentes en el nivel terciario. *6) Debe aumentarse en calidad y cantidad la oferta de programas de capacitación y reentrenamiento laboral*, en estrecha colaboración con provincias, municipios y agentes de desarrollo local. *7) Recursos.* Para el desenvolvimiento de esta agenda sería necesario aumentar gradualmente la inversión hasta el 7,0% del PIB en 2020, estableciendo que no menos de dos tercios del aumento de los recursos totales se invierta para posibilitar las nuevas metas.

a2. Fondo de Convergencia (FC)[5]. Su objetivo es lograr gradualmente la convergencia del PIB por habitante de todas las provincias argentinas al promedio nacional, análogamente a lo que se realiza en países federales avanzados, como Canadá. Para lograrlo, unos dos tercios de los recursos del FC deberían invertirse sobre todo en desarrollo humano –educación y capacitación, nutrición, salud y promoción social– y el resto en obras de infraestructura. Los fondos deberían ser recibidos: a) por las provincias que tengan un PIB por habitante inferior al promedio; b) por aquéllas que, estando por encima del promedio, contengan zonas con niveles de NBI superiores al promedio nacional, en cuyo caso los recursos deberán ser invertidos en dichas zonas. Un caso típico al respecto es el de muchos partidos del Gran Buenos Aires. El FC podría integrarse con un porcentaje del aumento de la recaudación de impuestos nacionales, coparticipados o no, y con un porcentaje similar de la reducción de subsidios a la energía y los transportes. Sería conveniente que para participar en el FC las provincias emparejaran con recursos propios los fondos recibidos, y también que los recursos asignados al FC fueran reemplazando gradualmente a las transferencias discrecionales del PEN.

[5] La primera propuesta de este tipo para la Argentina fue desarrollada por la Provincia de Salta (Salta, 2009) por iniciativa de su gobernador Juan Manuel Urtubey.

b) Los recursos humanos, el desarrollo local y los empleos de calidad. El futuro desarrollo de las economías regionales y locales se verá notoriamente favorecido con una redistribución de la renta fiscal del tipo de la propuesta aquí, aunque *sería superior una alternativa que devolviera potestades tributarias a las provincias y los municipios, permitiendo un federalismo y un municipalismo más responsables* (J. J. Llach y M. M. Harriague, 2005 y 2008). Por uno u otro camino se favorecería el desarrollo local que, como es sabido, es característica central del desarrollo económico y social contemporáneo en los países más exitosos. *1) El corazón del desarrollo local es la configuración de clusters o racimos productivos basados en los RRNN u otros.* Tal como lo analizó hace muchos años Joseph Ramos (s/f, 1999 y 2006), América del Sur tiene una dotación de factores en espejo y complementaria de la de Asia: muchos RRNN en relación a la población aquí, lo opuesto allá. Por ello es impensable que una estrategia de desarrollo exitosa para Sudamérica o para la Argentina pueda basarse imitando al Asia. La alternativa inteligente en nuestro caso, argumenta Ramos, no es ni especializarse sólo en RRNN, al estilo enfermedad holandesa, ni buscar una industrialización basada en el trabajo barato, sino desarrollar clusters,

mirando lo que han hecho países como Finlandia. Las ventajas de un desarrollo en clusters respecto de otro que se limite a los RRNN residen en que el primero requiere para su desarrollo *mucho capital humano en red*, es decir, genera conjuntos de empresas interconectadas e intensivas en recursos humanos. Una sociedad cuya base productiva principal sean los clusters mostrará una mayor integración social y una mayor movilidad que otra recostada principalmente sobre los RRNN con menos agregación de valor aguas abajo de las cadenas. *2) El desarrollo de* clusters *no basados en RRNN, en fin, podría facilitarse con políticas de promoción del desarrollo de proveedores* de las industrias manufactureras y de los servicios.

c. Política nutricional universal. La Argentina debe dar respuesta al desafío de erradicar la desnutrición, y también la malnutrición. Esto es necesario de por sí, porque no es aceptable que haya tantos chicos en esa condición en el país, pero lo sería aún más en un contexto de gradual eliminación de las retenciones y restricciones a las exportaciones. Surgen dos instrumentos válidos para lograrlo que deberían usarse complementariamente. Uno es la rebaja del IVA sobre los alimentos al ritmo de la reducción de los impuestos y restricciones a las exportaciones y tanto como sea posible sin crear acumulaciones crónicas de créditos fiscales. El otro es universalizar el alcance de la asignación por hijo dándole, al mismo tiempo, el carácter total o parcial de una tarjeta de compras de alimentos, con mayores descuentos para aquéllos que sean más nutritivos. Hay que tener en cuenta al respecto que los problemas de malnutrición que se observan en la Argentina no son sólo de cantidad de alimentos (por ejemplo, de calorías) sino, aún en mayor medida, de calidad (S. Britos *et al*, 2005, 2008 y 2009; J. J. Llach y S. Britos, 2009). Una política de este tipo permitiría también el reemplazo gradual de los comedores escolares –salvo para los refuerzos de desayuno o merienda, según el turno que se curse– permitiendo así recuperar la comensalidad familiar, que tiene un valor en sí misma. Tarjetas de este tipo funcionan parcialmente en las provincias de Buenos Aires (y algunos de sus municipios), Chaco, Formosa y Santa Fe y en algunos municipios del GBA.

d. Otras políticas sociales. Por cierto, la agenda social no se agota en las propuestas mencionadas. No es posible tratar aquí a las restantes, pero valgan las siguientes menciones. *1) Salud.* Se requiere mayor inversión, un rol central otorgado a la atención primaria y al hospital público y la ampliación del seguro de salud. *2) Empleo.* Considerar la universalización del seguro de desempleo. *3) Vivienda social.* Mejora de las políticas de vivienda social, con creciente participación de la demanda y creación de condiciones para el financiamiento a largo plazo. *4) Otras políticas asistenciales*. Transformar las políticas asistenciales en programas orientados al empleo permanente. *5) Distribución del ingreso.* Será difícil la mejora de la calidad de la gobernanza si no está acompañada de la percepción social de que la distribución del ingreso está mejorando. Ello ocurriría con políticas sostenidas de desarrollo de la economía y reducción del desempleo unidas al combate a la informalidad; a la mejora cuantitativa y cualitativa de la educación, la salud y la nutrición; al acceso a una vivienda digna; a un aumento significativo de la recaudación del impuesto a las ganancias, sobre todo de las personas; a una reducción de los impuestos al consumo, en particular el IVA sobre los alimentos y, en fin, a un desarrollo significativo del sistema financiero y del mercado de capitales tendientes a democratizar el acceso al crédito.

4. Breve conclusión

Se han aportado elementos para mostrar que el nuevo rol global de los países emergentes ofrece a la Argentina y a todas sus provincias oportunidades de desarrollo aún más importantes que las que el país tuviera a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Esto es así tanto por la cantidad de clientes potenciales como por el hecho de que la demanda alcanza a los bienes básicos y agroalimentos producidos por todas las provincias argentinas. La Argentina está aprovechando esta oportunidad de manera bastante limitada, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región. Para hacerlo plenamente surge la necesidad de una amplia agenda de integración al mundo y de desarrollo integral en lo productivo, en lo federal y en lo social. Ella debe permitir sortear los riesgos de la enfermedad holandesa, muchas veces asociados al crecimiento centrado en los recursos naturales, dando cabida a un desarrollo armónico de todos los sectores de la economía y de la sociedad. El trabajo muestra que hay muchos instrumentos disponibles para alcanzar dicho objetivo, cuya discusión está hoy llamativamente ausente de la agenda pública. Asimismo, en J. J. Llach y M. M. Harriague (2010) se mostró la viabilidad fiscal de los mismos, aunque sólo en el contexto de un crecimiento sostenidamente rápido. En cambio, si no se siguen caminos análogos a los aquí sugeridos, la Argentina corre el riesgo de crecer por debajo del potencial y no lograr un desarrollo integral, pero también el de recaer en ciclos violentos asociados a la insolvencia fiscal y distorsiones de los precios relativos.

Referencias bibliográficas

Arezki, Rabeh (2010). *Do Natural Resources Depress Income per Capita?* OxCarre Research Paper 1.

Auty, Richard M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis,* London: Routledge.

Britos, Sergio; Paula Pueyrredón, Raúl Uicich, Alicia Rovirosa y Rodrigo Clacheo (2005), *Trabajo ganador del II Premio Henri Nestle a la investigación científica en la categoría de "Pesquisa de déficit nutricionales en la primera infancia".*

Britos, Sergio y Ramiro Costa (2008). *Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas. El caso argentino 2001-2007.* Trabajo premio FAO.

Britos, Sergio y Agustina Yaraví (2009). *Hay que cambiar la mesa de los argentinos,* mimeo.

Brunnschweiler, C. N y E. H. Bulte (2008). *Linking Natural Resources to Slow Growth and More Conflict,* Science, 320 (May).

Collier, Paul y Benedikt Goderis (2008). *Commodity Prices, Growth and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum,* OxCarre Research Paper 2008-14.

Corden, W. Max and J. Peter Neary (1982). *Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy,* The Economic Journal, 92 (December), (825-48).

Dean, Judith M. y Mary E. Lovely (2008). *Trade growth, production fragmentation and China's environment,* NBER Working Paper 13860.

Diamand, Marcelo (1972). *La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio,* Desarrollo Económico, 12, 45 (abril-junio).

Earth Policy-Lester Brown. http://www.earthpolicy.org/.

Ebrahim-zadeh, Cristine (2003). *Back to Basics,* Finance and Development, 40, 1.

Fondo Monetario Internacional (2010). *Global Financial Stability Report.*

Frankel, Jeffrey A. (2010). *The Natural Resource Curse: A Survey.* NBER Working Paper 15836.

ITU (International Telecommunication Union) (2010). *Measuring the Information Society* y http://www.itu.int/ITU-D/ict/.

Fogel, Robert (2007). *Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations,* NBER Working Paper 13184.

---------- (2009). *The impact of the Asian miracle on the theory of economic growth,* NBER Working Paper 14967.

Goyal, Aparajita (2010). *Information, Direct Access to Farmers, and Rural Market Performance in Central India,* American Economic Journal: Applied Economics, forthcoming.

Lederman, Daniel y William F. Maloney (2007). *Natural Resources. Neither Curse, Nor Destiny,* World Bank and Stanford University Press.

Lewis, W. Arthur (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour,* Manchester School.

Llach, Juan J. (1997). *Otro siglo, otra Argentina,* Buenos Aires, Ariel-Planeta.

Llach, Juan J. (2004a). *¿Y si el "efecto soja" es un cambio estructural y duradero?,* El Cronista, 26 de abril.

---------- (2004b). *China es una oportunidad tan promisoria como exigente,* El Cronista, 28 de junio.

---------- (2004c). *Buenas perspectivas que es imprescindible mejorar,* El Cronista, Anuario.

---------- (2004d). *Esperando a Hu Jintau, ROh Moo-Hyun y Tran Duc Long,* El Cronista, 8 de noviembre.

Llach, Juan J. y Darío Braun (2002). *El financiamiento de las exportaciones, clave para la reactivación y el crecimiento,* Buenos Aires, Cámara de Exportadores de la República Argentina.

Llach, Juan J. (2005). *The Challenge of International Educational Gaps in the Context of Globalizations,* The Pontifical Academy of Sciences and the Pontifical Academy of Social Sciences Joint Working Group on Globalization and Education, Ciudad del Vaticano, 16 y 17 de noviembre.

---------- (2010). *En busca de los acuerdos perdidos,* Buenos Aires: IAE Press-Temas.

Llach, Juan J., María Marcela Harriague y Ernesto O'Connor (2004), *La generación de empleo en las cadenas agroindustriales,* Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.

Llach, Juan J. y María Marcela Harriague (2005). *Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad,* Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.

Llach, Juan J. y María Marcela Harriague (2008). *El auge de la demanda mundial de alimentos. Una oportunidad sin precedentes para la Argentina,* Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.

Llach, Juan J. y Sergio Britos (2009). *Es mejor subsidiar la nutrición,* La Nación, 17 de noviembre.

Llach, Juan J. y María Marcela Harriague (2010). *El mundo emergente y la demanda de alimentos: desafíos, oportunidades y la estrategia de desarrollo de la Argentina,* Buenos Aries: Fundación Producir Conservando.

Li, Yao; John Whalley, Shunming Zhang y Xiliang Zhao (2008). *The higher educational transformation of China and its global implications,* NBER Working Paper 13849.

McKinsey (2006). *The value of China's emerging middle classes,* The McKinsey Quarterly, 2006 Special Edition.

McKinsey (2007). *Tracking the growth of India's middle classes,* The McKinsey Quarterly, 2007, 3.

McKinsey (2010). https://www.mckinseyquarterly.com/Africa.

Mehlum, Halvor; Karl Moene y Ragnar Torvik (2006). *Institutions and the resource course,* The Economic Journal, 116 (January), (1-20).

Oliverio, Gustavo y Gustavo López (2008). *Sustentabilidad de la agricultura en la próxima década,* Buenos Aires: Fundación Producir Conservando,

Panagariya, Arvind (2008). *India. The Emerging Giant,* Oxford University Press.

Ploeg, Frederick van der (2010). *Natural Resources: Curse or Blessing?* OxCarre Research Paper 5.

Ploeg, Frederick van der y Steven Poelhekke (2008), *Volatility and the Natural Resource Curse,* OxCarre Research Paper 2008-3.

Ploeg, Frederick van der y Steven Poelhekke (2009), *The Volatility Curse and Financial Development: Revisiting the Paradox of Plenty,* OxCarre Research Paper 24.

Ramos, Joseph (s/f). *Los recursos naturales y la segunda etapa exportadora de Chile,* mimeo, Universidad de Chile (www.plataforma.unchile.cl).

---------- (1999). *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales,* mimeo.

---------- (2006). *El potencial de una estrategia de desarrollo de los "clusters" en torno a los recursos naturales,* mimeo.

Ravaillon, Martin (2009). *The Developing World's Bulging (but Vulnerable) "Middle Class",* World Bank, Policy Research Working Paper 4816.

Sachs, Jeffrey D. y Warner, Andrew M. (2001). *The curse of natural resources,* European Economic Review, 45, (827-838).

Salta, Provincia de (2009). *Federalismo fiscal y crecimiento económico. Bases para un fondo de convergencia en la República Argentina,* mimeo.

The Economist, 9/25/09 y 1/7/2010.

UBS (2010). *Food Glut?* www.ubs.com/economics, January 6.