

Leonardo Bleger. Economista. Centro de iDeAS. UNSAM

Guillermo Rozenwurcel. Economista. Director Centro de iDeAS. UNSAM

El desempeño económico de nuestro país durante las últimas décadas ha sido realmente decepcionante. Entre 1970 y 2004 su tasa anual de crecimiento promedio fue menor al 1%, mientras que en el conjunto de América Latina fue de casi el 3% y en los países del Este de Asia y Pacífico superó al 7%. Además (no casualmente), Argentina registró durante ese mismo período una volatilidad en su ritmo de crecimiento muy superior a la de todas las regiones del planeta.<sup>1</sup>

Este magro crecimiento fue acompañado de un persistente deterioro de sus principales indicadores sociales. Las mediciones de pobreza, indigencia y distribución del ingreso son significativamente peores que las prevalecientes en los 70. Más allá de los países más pobres del planeta, virtualmente no existen otras naciones que hayan experimentado un retroceso tan marcado en el plano social.

Esta combinación de crecimiento raquítico, volatilidad extrema y retroceso social transforma la experiencia argentina en un singular caso de desarrollo fallido. El fracaso resulta más impactante considerando las reconocidas potencialidades del país derivadas de su favorable dotación de recursos humanos y naturales.

En marcado contraste con su historia reciente, sin embargo, desde la crisis del 2001, la economía argentina ha dado un enorme salto productivo superando las expectativas más optimistas. El extraordinario contexto internacional, la abundante disponibilidad de recursos ociosos (materiales y humanos), la adopción de una serie de medidas acertadas de política (de corte heterodoxo en diversos aspectos) y la reestructuración de las obligaciones externas son los principales elementos que explican este notable desempeño productivo. Es necesario señalar, no obstante, que el despegue económico tuvo, particularmente en su fase inicial, un elevado costo social. La demora en el ajuste de los salarios nominales -que contribuyeron a la estabilidad de precios- y la reducción en el valor real de los salarios públicos y las jubilaciones -que contribuyeron decisivamente al superávit fiscal- lo demuestran. En cualquier caso, gradualmente algunos indicadores sociales fueron mejorando respecto de los prevalecientes en el valle de la crisis. Se redujo la desocupación, la pobreza y la indigencia; si bien el progreso en materia de equidad distributiva ha sido muy modesto.

Pese a los mencionados avances, como argumentamos en lo que resta de esta nota, resulta cada vez más claro que la reciente fase de crecimiento no configura ni un cambio estructural, ni el puntapié inicial de un proceso de desarrollo económico y social.

---

---

<sup>1</sup> Emiliano Basco et al, "Política Monetaria en Contextos de Incertidumbre, Cambio de Régimen y Volatilidad Pronunciada", Banco Central de la República Argentina, 2007.  
[www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/politicamonetaria.pdf](http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/politicamonetaria.pdf)

El crecimiento económico se mide de un modo sencillo y consensuado: el aumento del PIB per cápita. En cambio, la definición de desarrollo económico es más compleja. En el clásico libro de Ray sobre la materia, se lo define como un proceso permanente de transformación económica.<sup>2</sup> Esta transformación involucra un amplio espectro de fenómenos interrelacionados: políticos, institucionales, regulatorios, de estructura económica, patrones demográficos, costumbres sociales, estándares de salud y educación, niveles de desigualdad, imperfecciones de mercado, etc.

En las últimas dos décadas han cobrado fuerza ciertos enfoques que comparten una **visión integral** sobre el proceso de desarrollo. Según estos enfoques, la defensa, concreción y ampliación de derechos políticos, económicos, sociales y culturales constituyen el objetivo del desarrollo económico y social. Fundado en los valores éticos de igualdad y solidaridad, se reconoce la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de ese conjunto de derechos.<sup>3</sup> La adhesión a esta concepción de desarrollo debe tomar cuerpo no sólo en las grandes opciones estratégicas sino también en cada una de las políticas públicas que las operacionalizan, ya sean de corto o largo plazo. De lo contrario, se corre el riesgo de que esta adhesión revista un carácter formal y abstracto.

Es la intención de esta nota delinear algunas de las orientaciones requeridas para recorrer un proceso de desarrollo concebido en éstos términos. En el corto plazo, es necesario adoptar medidas para asegurar los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad. Ya hemos señalado que la volatilidad y las crisis han erosionando el crecimiento argentino y la calidad de vida de amplios segmentos sociales.

En la actualidad la inflación, como en tantas otras ocasiones en la historia argentina, ha devenido una seria amenaza. El presente nivel de inflación ya genera importantes perjuicios no sólo sobre el ahorro financiero, la disponibilidad de crédito y el proceso de inversión, sino principalmente sobre el poder de compra de salarios y pasividades. De hecho, la reciente aceleración inflacionaria ha revertido la tendencia al descenso de la pobreza y la indigencia que se verificó desde la salida de la crisis hasta mediados del año pasado. Existe, además, el riesgo de que la inflación se espiralice y se desencadene un fenómeno de “estanflación”. Controlar la inflación no es un fenómeno sencillo, requiere de una política consistente y sostenida en el plano fiscal y monetario, así como de regulación del conflicto distributivo, proceso en el cual el Estado debe proteger los ingresos reales de los sectores sociales más vulnerables y con menor poder de influencia y negociación.<sup>4</sup> Un prerequisite de esta estrategia es finalizar con la manipulación de estadísticas (no sólo de precios) por parte del INDEC. El daño al sistema de estadísticas oficiales afecta profundamente las expectativas, el diseño y los resultados de las políticas públicas y las investigaciones socio-económicas.

También en el plano fiscal existen desafíos considerables. El ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales se ha debilitado y la dependencia de los ingresos por retenciones a las exportaciones es creciente. El gasto público se expande por el crecimiento acelerado de subsidios, cuya eficiencia y efecto

---

<sup>2</sup> Debray Ray, “La Economía del Desarrollo”, 2002, Barcelona, Antonio Bosch.

<sup>3</sup> José Antonio Ocampo, “Economía y Democracia”, PNUD, 2004  
[www.iadb.org/ETICA/Documentos/chil2\\_oqa\\_econo.doc](http://www.iadb.org/ETICA/Documentos/chil2_oqa_econo.doc)

<sup>4</sup> Guillermo Rozenwurcel, “Enfrentar la inflación” *Le Monde Diplomatique*, Junio 2008

distributivo es altamente cuestionable. Adicionalmente, los servicios de la deuda pública crecen a partir del año que viene, en un contexto externo e interno que hará más difícil la obtención de financiamiento. Indudablemente, existe una tensión entre las necesidades que deben atender el gasto (particularmente en el área social y de infraestructura) y la disponibilidad de recursos. Atender del mejor modo a esta tensión requiere revisar el esquema de subsidios y exenciones (evaluando su eficiencia y efecto distributivo), realizar una reforma impositiva de carácter progresivo, reducir los niveles de evasión y mejorar la calidad y eficiencia del gasto publico apelando a mecanismos de transparencia, participación y control social.

En cuanto a la política cambiaria y monetaria, será necesario enfrentar cuanto antes los dilemas existentes. Crecen los riesgos de apreciación cambiaria porque se hace cada vez más difícil administrar la paridad real en un contexto inflacionario. Por ahora, las cotizaciones record de la soja y la debilidad mundial del dólar dan una mano, pero la industria y las producciones regionales sentirán muy pronto la presión del alza en los costos internos. La experiencia de la convertibilidad nos señala la necesidad de evitar la apreciación del peso, con sus efectos negativos sobre la productividad, el empleo y los superávits externo y fiscal.

---

Asegurar la estabilidad macroeconómica es fundamental. Sin embargo, no es suficiente para encarar un proceso de desarrollo. Para ello se requiere llevar adelante de modo continuado un conjunto de tareas coordinadas, que apuntan al mediano y largo plazo.

En primer lugar, es preciso definir un perfil productivo y aplicar un conjunto de acciones para mejorar la productividad sistémica de nuestra economía. Nuestro país dispone de una privilegiada dotación de recursos naturales. Asistimos en la economía mundial a cambios estructurales que parecen augurar un ciclo largo positivo para los precios de los alimentos y la energía.. Por lo tanto, la estrategia de desarrollo argentina debe contemplar una ampliación de las relaciones económicas y financieras con el resto del mundo, preservando nuestra autonomía y otorgando prioridad a la integración con los países del Mercosur y America Latina. Pero además, esta enorme oportunidad para la Argentina requiere de otras acciones concretas para aprovecharla, así como para prevenir un eventual fenómeno de “enfermedad holandesa”<sup>5</sup>

La importancia del complejo agroindustrial, y su aporte a la generación de valor agregado, empleo y divisas, debe potenciarse generando no sólo condiciones para expandir la producción de materias primas (granos, carnes, leche, cultivos regionales), sino también multiplicando los eslabonamientos productivos a

---

<sup>5</sup> Se entiende por “enfermedad holandesa” a las consecuencias negativas que pueden afectar a un país como consecuencia de un brusco e importante aumento de los ingresos por exportaciones de recursos naturales. Su denominación hace referencia a los cuantiosos ingresos que recibió Holanda en la década del 60 tras el descubrimiento de yacimientos de gas en el Mar del Norte. Como un ejemplo de los efectos negativos puede señalarse que la masiva y rápida entrada de divisas originadas en los recursos naturales tiende a generar una apreciación de la moneda domestica, perjudicando así al resto de las exportaciones y a los sectores productivos que compiten con el exterior.

partir de ellos<sup>6</sup>. La recientemente reflatada antinomia agro-industria carece de todo sentido.

En el plano de la industria y los servicios, nuestro país ya ha demostrado su capacidad para producir y exportar bienes industriales y servicios de variada complejidad. Adoptar una estrategia productiva significa identificar sectores prioritarios, sobre la base de nuestra dotación de factores, los desarrollos ya alcanzados, las realidades y la potencialidad regional, la capacidad de generar externalidades positivas y las proyecciones de las demandas del mercado interno y mundial. La estrategia productiva debe apoyarse y complementarse con la promoción de las capacidades locales de generación, difusión y aplicación de conocimiento. Ello requiere elevar los modestos recursos que actualmente se invierten en Investigación y Desarrollo (I+D), como mínimo hasta alcanzar niveles comparables con los de Brasil o Chile, que rondan el 1% del PIB<sup>7</sup>.

En base a estas consideraciones una lista de sectores prioritarios debería incluir el complejo agroindustrial, ciertos insumos industriales difundidos, automotores y autopartes (sobre la base de la complementación regional), determinados bienes de capital, desarrollo de software, servicios informáticos, biotecnología, turismo, industrias culturales.

Crecer en forma sostenida requiere un nivel adecuado de inversión pública y privada en bienes de capital y en infraestructura. El ahorro interno es capaz de proveer la base de los recursos para este proceso de inversión. La Inversión Extranjera Directa y el crédito externo de largo plazo no pueden sustituirlo, pero sí aportar recursos tecnológicos y financieros complementarios.<sup>8</sup>

Nuestro país adolece de serias deficiencias en materia de infraestructura, las cuales ya han comenzado a operar como una restricción al crecimiento. La generación de electricidad; la producción y transporte de gas; la refinación de combustibles y el transporte ferroviario son los eslabones más débiles de la cadena. En materia energética nuestro país esta a las puertas de transformarse de país exportador en importador de energía cuando el precio del barril de petróleo se ha disparado por encima de los 140 dólares<sup>9</sup>. Las soluciones reclaman definir y adoptar políticas sectoriales hoy inexistentes, mayores inversiones, revisar profundamente el esquema regulatorio, reducir los subsidios a los sectores de mayores ingresos y profundizar la complementación energética con los países del Mercosur y el Cono Sur.

Finalmente, otro aspecto nodal del desarrollo es la inversión en recursos humanos. En nuestro país se está incrementando el Presupuesto Educativo, sin embargo, las evaluaciones sobre la calidad del proceso educativo revelan que es mucho lo que queda por hacer en la materia. La productividad del trabajo, el desarrollo e innovación científico-técnica, la calidad de la gestión pública y empresarial dependen crucialmente de los logros que alcancemos en este ámbito.

---

<sup>6</sup> Martín Piñeiro, "Conflicto agrario y mercado mundial de alimentos", *Le Monde Diplomatique*, Julio 2008.

<sup>7</sup> Guillermo Rozenwurcel y Gabriel Bezchinsky, *VER TITULO EN ESTE EDICION DE LE MONDE*

<sup>8</sup> Leonardo Bleger, "Ahorro interno para crecer", *Le Monde Diplomatique*, Junio 2008

<sup>9</sup> Marcelo Onesto, "Dilema energético: se agotan las reservas nacionales", *Le Monde Diplomatique*, Julio 2008.

---

En el logro de los recientes avances sociales el factor principal ha sido el aumento del empleo, acompañado por el incremento de los salarios reales y de los tramos inferiores de la pirámide previsional. Sin embargo, el impacto positivo de estos factores ha alcanzado un máximo. El ritmo de crecimiento del empleo ha caído sensiblemente, los ingresos reales de trabajadores y jubilados están siendo erosionados por la inflación y ya se verifica un punto de inflexión en los niveles de pobreza e indigencia, que están aumentando nuevamente. Según la última información disponible, correspondiente al primer trimestre de 2007, el 10% de la población con mayor ingreso recibe el 34,4% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre recibe sólo el 1,4%. La relación entre ambos extremos es de casi 28 veces, mientras que en el año 1974 era inferior a 10 veces<sup>10</sup>. Esta información no alcanza a reflejar plenamente el perfil distributivo de la sociedad. En primer lugar, porque subestima en gran medida las rentas de la propiedad de los sectores de altos ingresos y, en segundo lugar, porque no toma en cuenta el efecto redistributivo (positivo o negativo) del sistema impositivo y del gasto social. El cómputo de ambos factores en la actualidad se traduciría en indicadores de mayor desigualdad distributiva.

Alcanzar un perfil más equitativo en la distribución del ingreso requiere de un conjunto de políticas públicas, que deben potenciar el efecto de la expansión del empleo generado por una estrategia productiva exitosa. Políticas de ingreso mínimo universal (“ingreso ciudadano”) y protección social básica (salud, previsión social) que permitan asegurar a todos los ciudadanos un cierto nivel mínimo de bienestar. Reducir la informalidad laboral y empresarial, lo cual contribuirá a avanzar en la generalización de “trabajo decente”<sup>11</sup>, mejorando los ingresos laborales y los niveles de protección social. Una reforma impositiva que mejore la progresividad y afirme el carácter federal del régimen tributario. Ello supone, entre otras medidas, incrementar la tributación del impuesto a las ganancias y al patrimonio –principalmente de las personas físicas- eliminando exenciones vigentes como ocurre con la renta financiera; mejorar la administración tributaria de modo de reducir la enorme evasión que todavía existe en sectores de altos ingresos y transformar –al menos parcialmente- el sistema de retenciones a la exportación en un impuesto al valor de la tierra. Mejorar la calidad y el impacto del gasto social. Revisar y corregir el impacto distributivo del extendido y abultado régimen de subsidios que existe en la actualidad.

El interrogante que corresponde responder ahora es el modo en que se logrará implementar este amplio conjunto de políticas y reformas que hemos propuesto. Es imposible un desarrollo económico integral si no es en un contexto de profundización de la democracia, es decir de mejor funcionamiento de sus instituciones y de una mayor participación de la ciudadanía. Los sectores ampliamente mayoritarios que se beneficiarían en ese proceso deben lograr un consenso acerca de la estrategia de desarrollo y traducirla en

---

<sup>10</sup> INDEC, “Evolución de la distribución del Ingreso” Primer trimestre de 2007.  
[www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/ingresos1trim\\_07.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/ingresos1trim_07.pdf)

<sup>11</sup> “El trabajo decente..... implica oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social.....” (OIT) [www.ilo.org/public/spanish/decent.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/decent.htm)

programas de gobierno, mayorías parlamentarias, participación y movilización social. Sólo así será posible dotar de consistencia y continuidad a las políticas adoptadas y enfrentar los intereses de los sectores afectados por estas medidas, minoritarios pero de enorme poder económico.

El Estado tiene un rol fundamental que cumplir para impulsar este proceso. En la provisión de bienes públicos, en el diseño y aplicación de marcos regulatorios, en la creación y buen funcionamiento de instituciones, en el diseño e implementación de regímenes sectoriales. Pero también en la creación de mercados y en asegurar su funcionamiento competitivo, de modo de limitar la concentración del poder económico y estimular la innovación y el aumento de la productividad. Ello requiere indispensablemente reconstruir la muy dañada capacidad de gestión del sector público, dotar de calidad profesional y estabilidad a los cuadros técnicos y combatir las “fallas de gobierno” que amenazan permanentemente a la gestión pública.