Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

HACIA EL FIN DE LAS CRISIS EN ARGENTINA

Prioridades para un crecimiento sostenible y prosperidad compartida

GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2018 Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.bancomundial.org.ar

El presente trabajo es un producto del equipo del Banco Mundial. Los hallazgos, las interpretaciones y conclusiones que se expresan en este material no reflejan necesariamente la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial ni de los gobiernos que representan. Los límites, colores, denominaciones y demás informaciones que aparezcan en cualquier mapa no implican ningún juicio de parte del Banco Mundial en lo concerniente al estado legal de ningún territorio, el aval ni la aceptación de dichos límites.

Derechos y permisos
El material del presente trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial alienta la difusión de su conocimiento, puede reproducirse, en forma total o parcial, para fines no comerciales, mientras se cite la atribución completa del presente.

Atribución: Cítese el trabajo de la siguiente manera: "Banco Mundial. 2018, Argentina. Hacia el fin de las crisis en Argentina: Prioridades para un crecimiento sostenible y prosperidad compartida. © World Bank".

Todas las consultas sobre derechos y licencias, inclusive derechos subsidiarios, deben dirigirse a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

HACIA EL FIN DE LAS CRISIS EN ARGENTINA:

Prioridades para un crecimiento sostenible y prosperidad compartida

GRUPO BANCO MUNDIAL

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	Región de América Latina y el Caribe
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social
APP	Alianzas público-privadas
AUH	Asignación Universal por Hijo
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
CGV	Cadenas globales de valor
DPI	Desarrollo en la primera infancia
DSP	Diagnóstico sistemático del país
EE. UU.	Estados Unidos de América
EFP	Estadísticas de Finanzas Públicas
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBM	Grupo Banco Mundial
GSURR	Prácticas Mundiales de Desarrollo Urbano, Rural y Social, y Resiliencia
ICG	Índice de Competitividad Global
IDM	Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial
IFC	Corporación Financiera Internacional
IG	Impuesto a las ganancias
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IyD	Investigación y Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MNA	Medidas no arancelarias
NREL	Laboratorio Nacional de Energía Renovable
Nuevos PIA	Nuevos países de ingreso alto
O*Net	Base de datos de la Red de Información Ocupacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGM	Organismo genéticamente modificado

OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PAML	Políticas activas dirigidas al mercado laboral
PI	Pueblos indígenas
PIB	Producto interno bruto
PIM atrapados	Países de ingreso mediano atrapados
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, OCDE
PM	Prácticas Mundiales, Banco Mundial
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PTF	Productividad total de factores
PUAM	Pensión Universal para el Adulto Mayor
RAP	Red de Acción Política
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe
TCR	Tipo de cambio real
TLC	Tratado de libre comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
WDR	Informe sobre el desarrollo mundial
WEF	Foro Económico Mundial
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

AGRADECIMIENTOS

"Hacia el fin de las crisis en Argentina", diagnóstico sistemático del país (DSP), es fruto del trabajo conjunto de los miembros del equipo a cargo de Argentina del Grupo Banco Mundial. Miembros de todas las Prácticas Globales y la Corporación Financiera Internacional (IFC) contribuyeron en la elaboración del documento a través de un proceso colaborativo, proporcionando insumos cruciales, asesoramiento, comentarios y participando de reuniones de consultas. Asimismo, durante la elaboración del documento, el equipo se benefició en gran medida de las charlas mantenidas con autoridades, investigadores, miembros de la sociedad civil y partes interesadas. El informe se finalizó a principios del mes de agosto de 2018, semanas después del comienzo de la inestabilidad económica que atraviesa Argentina. El informe se centra en los desafíos a mediano y largo plazo que enfrenta Argentina en términos de desarrollo, más que en los acontecimientos macroeconómicos.

Este informe ha sido elaborado por un equipo liderado conjuntamente por María Ana Lugo (economista senior), Giovanni Ruta (economista senior especializado en asuntos ambientales) y Emily Sinnott (economista líder y jefe de programa), con la orientación de Jesko Hentschel (director de país). El equipo central estuvo conformado por Ignacio Apella (economista especializado en protección social), Agustín Arakaki (consultor), Laura Calderón (consultora), Julián Folgar (analista de investigación), Fernando Giuliano (economista) y Marco Larizza (especialista senior en el sector público). Los miembros del equipo de IFC que intervinieron son los siguientes: Luciana Harrington (oficial de estrategia), Zeinab Partow (economista principal a cargo del país) y Valeria di Fiori (oficial de operaciones. El equipo se basó en los aportes y el apoyo brindados por muchos colegas, funcionarios y consultores de la oficina en el país, entre los que se incluyen los que figuran en la lista de la pagina siguiente. El equipo agradece profundamente las orientaciones generales proporcionadas por Óscar Calvo-González (gerente de la práctica), Valerie Hickey (gerente de la práctica), Pablo Saavedra (director de país), Carole Megevand y Rafael Rofman (jefes de programas) y Carlos Vegh (economista jefe para América Latina y el Caribe). El equipo también se benefició de las sugerencias y los valiosos comentarios aportados por los colegas que revisaron este documento: Marianne Fay (economista jefe), Luis-Felipe López-Calva (gerente de la práctica), David Rosenblatt (gerente).

EQUIPO DEL INFORME "HACIA EL FIN DE LAS CRISIS EN ARGENTINA"

Prácticas Mundiales	Miembros de las PM que realizaron aportes
Agricultura	Tomás Ricardo Rosada Villamar, Michael Morris
Educación	Francisco Haimovich, Helena Rovner
Energía e Industrias Extractivas	Lucía Spinelli, Francisco Sucre
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Giovanni Ruta (cogerente de proyecto), Laura Calderón, Pablo Herrera
Finanzas, Competitividad e Innovación	John Pollner, Steen Byskov, Daniel Gómez Gaviria
Gobernanza	Marco Larizza, Silvana Kostenbaum
Salud, Nutrición y Población	María Eugenia Bonilla, Daniela Romero, Vanina Camporeale
Macroeconomía, Comercio e Inversión (Macrofiscal)	Emily Sinnott (cogerente de proyecto), Fernando Giuliano, Stefano Curto, Julián Folgar, Mariano Villafañe, Daniela Dborkin
Macroeconomía, Comercio e Inversión (Comercio, Competencia e Inversión)	Tanja Goodwin, Martha Licetti, Mariana Iootty De Paiva Dias
Pobreza y Equidad	Maria Ana Lugo (cogerente de proyecto), Agustín Arakaki, Lourdes Rodríguez Chamussy, Jonna Lundvall
Protección Social, Empleo y Trabajo	Ignacio Apella, Marcela Salvador, Juan Martín Moreno
Transporte y Tecnología de la Información y las Comunicaciones	Santiago Arias, Camila Rodríguez, Verónica Raffo
Desarrollo Social	Germán Freire, Santiago Sciaballa
Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en las Ciudades	Nancy Lozano, Beatriz Eraso, Cathy Lynch
Agua	Gustavo Saltiel, María Catalina Ramírez, Víctor Vázquez, Javier Zuleta
Clima	Ana Bucher
Género	Jonna Lundvall, María Emilia Sparks
IFC	Luciana Harrington, Zeinab Partow, Valeria Di Fiori
Asistencia general al equipo	Geraldine García, María Emilia Sparks
Comunicaciones	Kelly Alderson, Carolina Crerar, Yanina Budkin

RESUMEN EJECUTIVO

"Hacia el fin de las crisis en Argentina" es un análisis sobre la agenda de mediano plazo para un crecimiento con prosperidad en Argentina, y se realiza en un momento en que el país se encuentra profundizando reformas estructurales y, al mismo tiempo, lidiando con repentinas presiones de los mercados financieros que surgieron a partir de abril de 2018. El gobierno asumió sus funciones a fines de 2015 y debió afrontar un difícil legado de desequilibrios macroeconómicos y estructurales. Desde entonces, se han realizado avances significativos mediante la implementación de importantes reformas. Sin embargo, los constantes desequilibrios macroeconómicos –con un déficit primario del 4,2% del producto interno bruto (PIB) en 2017 y una inflación del 24,8% a fines de abril de 2017– combinados con grandes necesidades de financiamiento externo, hicieron que Argentina se volviese vulnerable a las turbulencias en los mercados emergentes que se registraron a fines de abril, lo que llevó a una fuerte depreciación del peso y un aumento del riesgo país. Como respuesta a esta situación, el gobierno solicitó una línea de crédito de emergencia ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) a principios de mayo y aceleró la implementación de algunas reformas clave. Este informe se finalizó a principios del mes de agosto de 2018, en medio de una continua inestabilidad económica que atravesaba Argentina. El informe se centra en los desafíos a mediano y largo plazo que enfrenta el país en términos de desarrollo, más que en los acontecimientos macroeconómicos contemporáneos y analiza las políticas necesarias para que Argentina ponga fin al círculo vicioso iniciado en 1950, desde cuando atravesó 14 crisis económicas. Esto incluye prestar atención a las políticas macroeconómicas que permitirán sentar las bases para el crecimiento sostenido a mediano plazo y la prosperidad compartida mediante el impulso del empleo y la productividad[1]. El logro de estabilizar la macroeconomía es una condición previa necesaria para generar una economía sana y pujante. Sin embargo, se necesitarán reformas profundas en diversas áreas, como por ejemplo, mejorar la competencia en el mercado interno, desarrollar un mercado de capitales y mejorar significativamente la calidad educativa, a fin de garantizar que la población se beneficie del resurgimiento del sector privado y de la renovada conexión con la economía mundial. Según la experiencia de otros países, la implementación de reformas estructurales y la apertura gradual de la economía, como los casos de Australia a principios de la década de 1980 y Suiza en la década de 1990, implican un plan a largo plazo para el que se debería generar un sólido consenso social, que respalde los cambios y logre que las reformas sean duraderas.No se debe subestimar la importancia de garantizar una red de protección sólida que permita respaldar a quienes puedan verse afectados por los cambios estructurales en la economía.

Argentina posee abundantes activos de capital natural y una clase media históricamente grande. En su territorio de 2,8 millones de kilómetros cuadrados, la extraordinaria fertilidad de sus tierras hace de Argentina uno de los productores agrícolas más importantes del mundo. Los sectores de la carne vacuna y la soja utilizan algunas de las prácticas más modernas del mundo y son líderes en genética, maquinaria agrícola e innovación. Argentina posee abundantes recursos naturales en términos de energía y un potencial de nivel mundial de energía solar y eólica. Sus reservas de *shale gas* ocupan el segundo lugar en orden de importancia a nivel mundial mientras que las de *shale oil* ocupan el cuarto lugar. Asimismo, Argentina tiene grandes oportunidades en algunos subsectores de manufacturas y en el sector

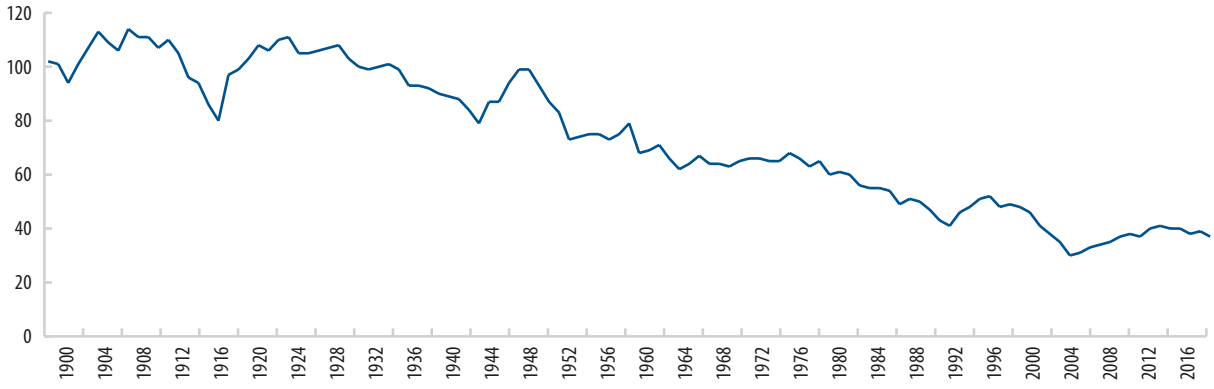
1 La prosperidad compartida requiere que el crecimiento económico genere un incremento sostenible en el nivel de vida de los menos pudientes. El Grupo Banco Mundial supervisa el progreso en términos de prosperidad compartida usando el crecimiento de los ingresos de la población que se encuentra en el 40% inferior de la distribución de ingresos familiares per cápita.

de servicios innovadores de alta tecnología. Los notables éxitos en materia de investigación e innovación (cuatro de las seis empresas unicornio de tecnología más exitosas de América Latina, con un valor de más de USD1.000 millones, son argentinas)[2] hacen que el país sea un posible destino para industrias de alto valor agregado. Por otra parte, Argentina tiene una clase media históricamente amplia y consolidada. Los indicadores sociales son relativamente buenos y la sociedad asigna gran importancia a la educación y a los conocimientos como medio para mejorar la movilidad social y económica.

Sin embargo, en comparación con otros países de la región, el desempeño económico de Argentina en el largo plazo ha sido desalentador, lo que impactó en la reducción de la pobreza y en la mejora de las condiciones de vida de los sectores de ingresos bajos. El crecimiento económico promedio de largo plazo de Argentina ha sido de tan solo 2,7%, lo cual representa alrededor de la mitad del observado en países de alto desempeño de la región y menos de una tercera parte del experimentado por los países emergentes de Asia. Como resultado, el país retrocedió sistemáticamente en relación con las economías ricas. A principios del siglo XX, su PIB per cápita era similar al promedio del grupo de economías de altos ingresos, pero en la actualidad solo representa el 38% de la producción económica por persona de estos países (véase el gráfico E1). Dada su disminución desde un nivel de ingresos per cápita relativamente altos, Argentina puede considerarse como un caso único dentro del conjunto de países de ingreso medio en tanto no ha entrado a esta categoría a partir del crecimiento sino que, por el contrario, ha caído en ella y no ha logrado salir. Los importantes avances en materia de pobreza y prosperidad compartida logrados en la primera década del nuevo milenio fueron restringidos en dos sentidos. Por un lado, la falta de creación de empleo en Argentina en los últimos años —en particular el estancamiento observado desde 2012— impidió que dicho proceso continuara. En consecuencia, el 40% de la población sigue siendo vulnerable a caer en la pobreza. Por otro lado, el proceso de crecimiento de principios de los 2000 ha afectado la sostenibilidad ambiental (con un 12% de pérdidas de bosque entre 2001 y 2014, el doble del promedio mundial).

Gráfico E1. Pronunciado descenso de Argentina desde los niveles más altos

PIB per cápita de Argentina como porcentaje del promedio de las economías ricas, 1950-2016



Fuente: Datos obtenidos de la base de datos del Proyecto Maddison, versión 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong y Jan Luiten van Zanden (2018).
Nota: Las economías ricas son el Reino Unido, los EE. UU., Noruega, Suiza, Australia, Dinamarca, Suecia, Alemania, Canadá y Países Bajos.

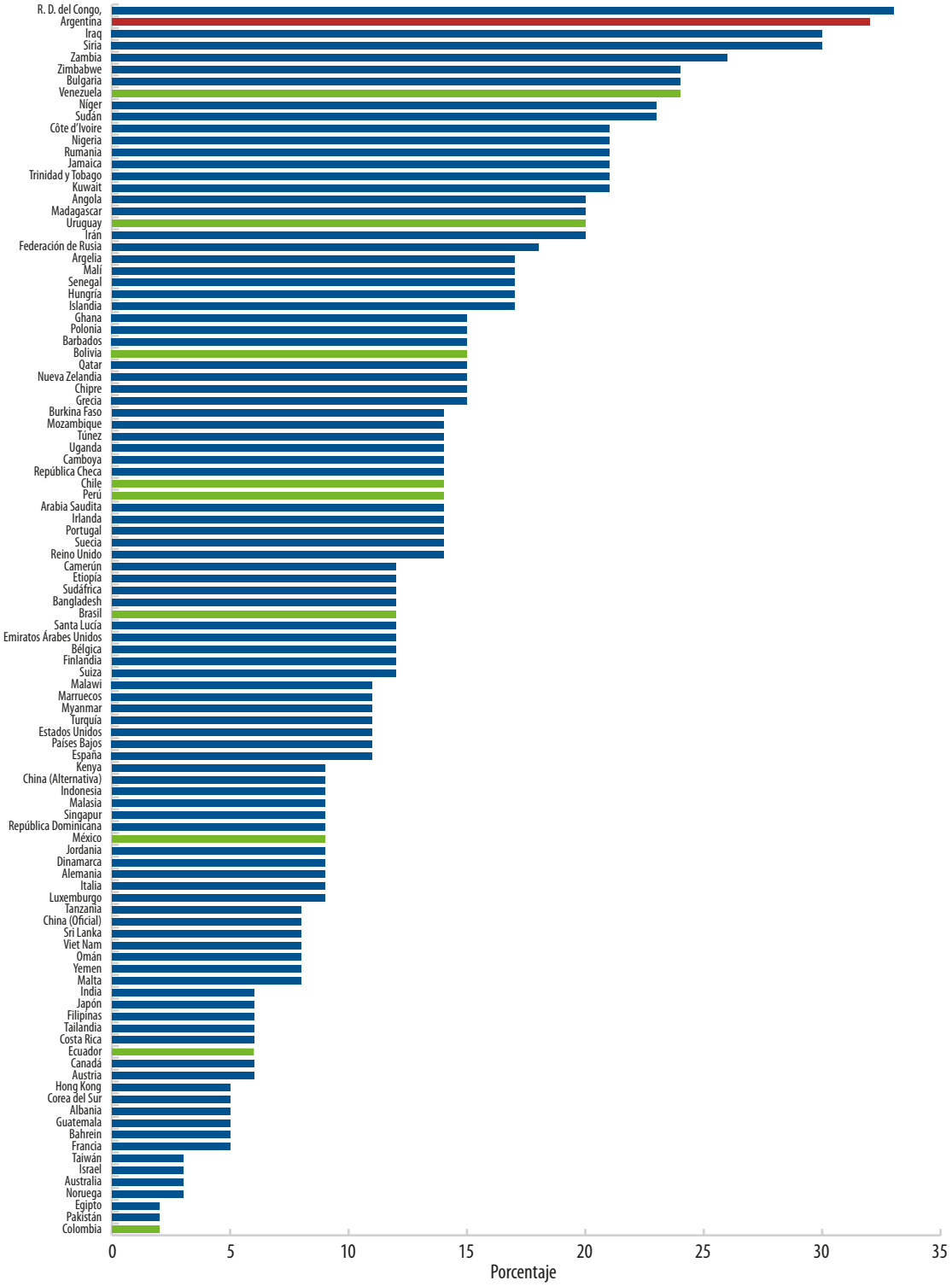
2 Véase Mander, 2016.

El principal motivo de este desempeño deficiente es el entorno macroeconómico inusualmente inestable de Argentina, que se ve reflejado en grandes oscilaciones en la actividad económica. Durante el período comprendido entre 1950 y 2016, Argentina atravesó catorce recesiones (definidas como episodios de uno o más años consecutivos de crecimiento negativo), con una duración promedio de 1,6 años. Como resultado, el país pasó aproximadamente una tercera parte del tiempo transcurrido desde 1950 en recesión. Esta cantidad de años con crecimiento negativo es superior a la de cualquier otro país del mundo excepto la República Democrática del Congo (gráfico E2) y es incluso mayor a la de estados frágiles como Iraq y Siria y a la de países altamente dependientes de los hidrocarburos. En Uruguay, un país vecino afectado por los ciclos de Argentina y que podría decirse que está sujeto a crisis externas similares, la cantidad de años en recesión desde 1950 es menos de una quinta parte. Las recesiones en Argentina no sólo se producen con frecuencia, sino que también son profundas. En un ciclo de recesión, el PIB de Argentina se contrae, en promedio, 3,5% por año. Esto da como resultado un desempeño relativamente débil en términos de crecimiento. El crecimiento económico promedio de largo plazo de Argentina ha sido de tan solo 2,7% y se sitúa por debajo de los niveles que presentan los países de la región (3,7%), los nuevos países de ingreso alto (PIA) (3,9%, véase el Recuadro 1 en el informe principal para una definición de este grupo), y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (3,2%).

Las instituciones han sido fundamentales en la configuración del proceso de formulación de políticas en Argentina y –como consecuencia– en la inestabilidad que ha surgido en la formulación de políticas económicas. En este informe se sostiene que las políticas económicas solo constituyen una de las causas de la disminución del ingreso per cápita de Argentina en relación con las economías más avanzadas. Las políticas económicas se ven influenciadas por la calidad de las instituciones, en tanto establecen las "reglas del juego" en virtud de las cuales interactúan los actores políticos y sociales. El funcionamiento de las instituciones en Argentina históricamente ha menoscabado los incentivos para establecer, aplicar y sostener acuerdos intertemporales respecto al contenido y la dirección de las políticas económicas. Más específicamente, las instituciones políticas más importantes –entre las que se incluyen el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial y la burocracia estatal– no han tenido éxito para exigir el cumplimiento de *compromisos creíbles* y fomentar comportamientos *cooperativos* entre los actores, lo cual da como resultado políticas excesivamente volátiles (que reflejan el oportunismo político y las determinaciones a corto plazo entre los actores, o *cortoplacismo*) o excesivamente rígidas (que reflejan el comportamiento no cooperativo y la falta de confianza entre los actores, y los obliga a optar por soluciones rígidas *ex-ante* para mitigar los comportamientos oportunistas). Estas características de las instituciones, que pueden atribuirse tanto a las normas constitucionales y electorales como a los antecedentes de inestabilidad política, han limitado el horizonte temporal de los encargados de formular políticas, lo cual dificulta la introducción y el sostenimiento de programas de reformas estructurales de largo plazo. Durante los últimos años se han puesto en marcha importantes reformas institucionales y se está generando un diálogo abierto acerca de la necesidad de fomentar y fortalecer las instituciones básicas. La urgencia de reformar las instituciones básicas, fomentar pesos y contrapesos eficaces entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y garantizar la rendición de cuentas de quienes ocupan cargos públicos ha quedado recientemente expuesta por el creciente escándalo de los cuadernos, que involucra acusaciones de fraude y corrupción contra funcionarios públicos y un gran número de empresarios.

Los conflictos distributivos entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales han sido un factor fundamental en la historia política de Argentina y subyacen a los desafíos estructurales del país. Las marcadas desigualdades económicas entre las provincias y las características estructurales del sistema federal

Gráfico E2. A partir de 1950, Argentina pasó una tercera parte del tiempo en recesión



Fuente: Cálculo realizado a partir de datos de la *Total Economy Database* de la *Conference Board*.
Nota: El gráfico muestra la cantidad de años en recesión como porcentaje del total de años del período 1950-2016.

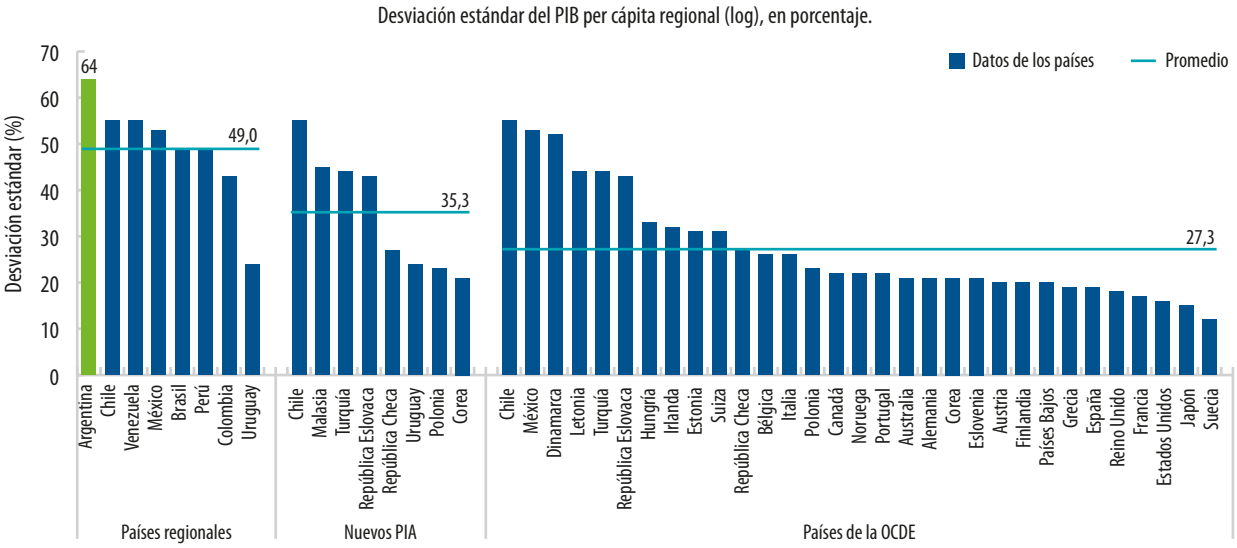
de Argentina implican que la mayoría de las provincias dependen en gran parte del gobierno federal para el financiamiento de sus gastos. A su vez, el poder ejecutivo nacional debe asegurarse votos en el congreso para poder implementar políticas económicas. Como resultado, el proceso de formulación de políticas puede caracterizarse como un "intercambio de favores" entre el ejecutivo nacional y las provincias, mediante el cual las provincias otorgan apoyo político a cambio de transferencias fiscales. Históricamente, esta dinámica de la economía política se ha traducido en un sistema de transferencias fiscales que tiende a favorecer a las regiones con escasos recursos pero con abundantes votos como mecanismo para fortalecer las coaliciones gobernantes a nivel nacional, en detrimento de una eficiencia en la asignación de recursos. Esta dinámica también ha debilitado el rol del Congreso como ámbito institucionalizado para el análisis y la definición de políticas públicas, al tiempo que generó incentivos para políticas de corto plazo que suelen ser insostenibles en términos fiscales y están asociadas a costos económicos en el largo plazo. Últimamente hay datos alentadores con respecto al surgimiento de una dinámica más fructífera. El Pacto Fiscal acordado entre el gobierno federal y 23 de las 24 provincias en noviembre de 2017 es un paso importante en pos de la coordinación de la política fiscal tanto a nivel nacional como provincial. De manera adicional, la promesa de contener el aumento de los gastos corrientes y del empleo público provincial es fundamental para evitar el deterioro de los desequilibrios fiscales de las provincias en un momento de grandes presiones por la consolidación fiscal.

¿Qué diferencia a la Argentina?

Abundancia de recursos naturales. Argentina posee un abundante capital natural, pero la falta de inversiones le impide desarrollar su potencial. Con 6,24 hectáreas por persona, el país tiene una de las dotaciones de tierras per cápita más importantes del mundo. El agua también es abundante a nivel nacional, a pesar de que existen grandes diferencias entre las distintas regiones. El clima templado favorece que las tierras de Argentina sean fértiles para la producción de cultivos de secano y la ganadería. Argentina tiene una de las plataformas continentales más importantes y posee abundantes recursos marinos y costeros. También posee abundantes recursos energéticos renovables, entre los que se incluyen la energía hidroeléctrica, eólica y solar, y los biocombustibles. Los recursos minerales y renovables pueden desempeñar un papel creciente importante en el futuro económico del país. Por último, la diversidad natural y los paisajes atraen visitantes internacionales, lo cual permite desarrollar un sólido sector del turismo, que contribuye al crecimiento del PIB y a la creación de empleo.

Una clase media históricamente extensa con aspiraciones de un país de ingreso alto insatisfechas. Entre 1880 y 1915, el país se benefició de la abundancia de tierras fértiles y de la expansión del comercio mundial. Los propietarios de las tierras se enriquecieron, al beneficiarse de políticas que favorecían la concentración de la tierra. La llegada masiva de inmigrantes, especialmente de Europa, modificó profundamente la estructura social del país. Para 1914, un tercio de los argentinos eran inmigrantes, de los cuales una gran parte realizaba trabajos no manuales. Las favorables condiciones del comercio internacional luego de la Segunda Guerra Mundial, combinadas con la industrialización y las políticas de redistribución, dieron como resultado un incremento del ingreso real y una rápida disminución de la desigualdad (medida a partir de la participación en el ingreso del 1% superior). A mediados del siglo XX, Argentina tenía una clase media sólida y educada, en un momento en el que la economía se encontraba en una situación de pleno empleo y muchos podían disfrutar de un nivel de vida sin precedentes en el país. Estas condiciones económicas favorables para los trabajadores y el establecimiento de un estado de bienestar, permitieron garantizar atención médica y generosas pensiones para una proporción cada vez mayor de la población. Producto de esta mejora en sus condiciones de vida, la clase trabajadora incorporó aspiraciones propias de la clase media.

Gráfico E3. Las regiones de Argentina tienen niveles de ingresos muy heterogéneos



Fuente: Datos de Gennaioli y otros (2014).

Caracterizado por importantes desequilibrios fiscales verticales, la Argentina es un país federal muy desigual. Argentina es un país federal conformado por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La heterogeneidad entre las provincias en términos de ingresos es muy grande[3]. Mientras que hay áreas que poseen el mismo nivel de riqueza que las naciones desarrolladas, algunas provincias tienen el mismo nivel de pobreza que los países de ingreso bajo y medio. En el gráfico E3 se compara la desviación estándar del PIB per cápita (log) entre los gobiernos provinciales. Argentina es una clara excepción entre países comparables. Las provincias asumen muchas responsabilidades importantes en materia de gastos, como la educación y la atención médica básica, mientras que los ingresos son mayormente recaudados a nivel nacional. Para poder financiar esos gastos, una parte de los ingresos se vuelve a redistribuir a las provincias mediante un plan de coparticipación automática y transferencias discrecionales por parte del Poder ejecutivo nacional. Si bien es inevitable que exista cierto nivel de desfasaje entre las responsabilidades en materia de gastos y recaudación para garantizar la prestación de servicios relativamente homogéneos, en Argentina este desfasaje es muy importante y posee un componente discrecional considerable. La necesidad de brindar servicios homogéneos entre provincias heterogéneas genera incentivos perversos en materia de gastos y recaudación de ingresos, lo cual redunda en desafíos fiscales sustanciales.

Una historia de volatilidad económica y de las políticas públicas

En conjunto, estas tres características de Argentina se han combinado de manera nociva, lo cual genera un desempeño económico desalentador en el largo plazo. Las crecientes aspiraciones por parte de la clase media y el cortoplacismo del sistema político se combinan para generar presiones enormes sobre el gasto público

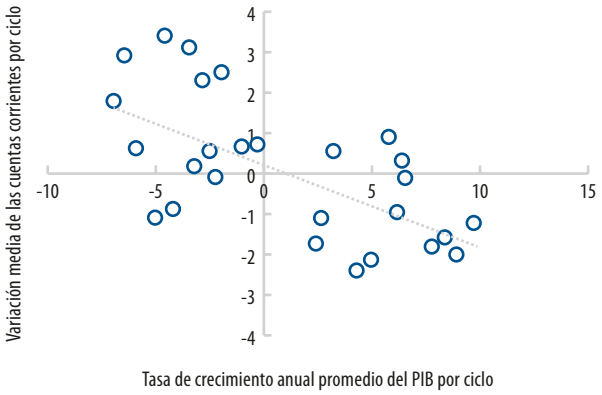
3 CABA, el distrito más rico del país, tiene un PIB per cápita de USD28 358, mientras que Formosa, la provincia más pobre, tiene un PIB per cápita de USD3704.

durante los períodos de auge. A menudo, el sector agrícola en crecimiento proporciona niveles elevados de renta al Estado para impulsar estas expansiones fiscales. Los grandes desequilibrios verticales del sistema federal y la tendencia de los actores políticos y económicos de alcanzar acuerdos de corto plazo han socavado la capacidad de las instituciones públicas de implementar compromisos de largo plazo en materia de reformas y políticas sostenibles para usar los abundantes activos naturales del país a fin de sostener el crecimiento. Con frecuencia, esto ha generado políticas económicas altamente procíclicas que amplifican las expansiones y las recesiones. Esta dinámica ha sido exacerbada por sucesivas crisis: el empobrecimiento en tiempos de contracción económica genera altas presiones para gastar cuando las condiciones económicas mejoran y, con el tiempo, los actores han perdido la confianza en la capacidad de la economía de fomentar un crecimiento estable a largo plazo, reduciendo el incentivo de mirar más allá de los beneficios a corto plazo. Como resultado, Argentina experimenta un entorno macroeconómico inusualmente inestable, lo cual se ve reflejado en grandes oscilaciones en la actividad económica, que le ha impedido mantenerse a la par de las economías más ricas.

Una de las principales explicaciones del magro desempeño macroeconómico de Argentina es su tendencia a "llevar un nivel de vida fuera de su alcance", lo cual impulsa endógenamente sus ciclos de auges y crisis. Las demandas sociales y las presiones políticas del país arrojan un equilibrio que se caracteriza por un gasto agregado (o un desahorro agregado) excesivo. El desahorro del país en su conjunto es financiado con los ahorros del resto del mundo, lo que se refleja en déficit de la cuenta corriente. Esta tendencia a gastar por encima de las posibilidades es aún mayor durante las expansiones, con políticas procíclicas que llevan a que el consumo y las inversiones (tanto públicas como privadas) crezcan a un ritmo mayor que los ingresos. En el sector externo, esto se refleja en un aumento de las importaciones a través de dos canales. En primer lugar, aumentan debido al incremento de la demanda de bienes importados tanto para el consumo como para la producción. En segundo lugar, la creciente demanda agregada ejerce presiones sobre el mercado de bienes no transables, incrementando su precio relativo, lo que conduce a una apreciación real que incrementa aún más las importaciones. Como las exportaciones –que se basan principalmente en recursos naturales y se ven obstaculizadas por un régimen fiscal extractivo– por lo general no pueden mantenerse a la par del rápido aumento de las importaciones, la cuenta corriente sufre un deterioro. Este proceso generalmente llega a su fin cuando el resto del mundo se niega a seguir financiado el déficit en cuenta corriente de Argentina. En consecuencia, se produce una marcada depreciación del tipo de cambio, un aumento drástico de la inflación, una gran caída de los salarios reales y una recesión profunda que revierte la cuenta corriente y arrasa con una gran parte de los beneficios en materia de bienestar en el período de expansión. A su vez, estos episodios de expansiones y recesiones generan una desinversión en la gestión del capital natural (cuyos retornos suelen observarse en el mediano o largo plazo), como políticas para generar liquidez a corto plazo (lo cual da lugar a la liquidación de los activos e incluso a la extracción ilegal). Estos ciclos, a menudo denominados "*stop and go*", se ilustran en el gráfico E4, en el que se muestra la correlación entre el saldo de la cuenta corriente y el crecimiento del PIB[4]. A medida que la economía crece y la cuenta corriente se deteriora, la restricción externa comienza a operar y suele ocasionar una marcada depreciación del tipo de cambio real (TCR). Luego de un período de apreciación, el TCR suele sufrir una depreciación marcada, como muestran los picos del Gráfico E5. Estos episodios de depreciación causaron grandes contracciones en la actividad económica. Teniendo en cuenta que las grandes devaluaciones se definen como aquellos en los que la depreciación del

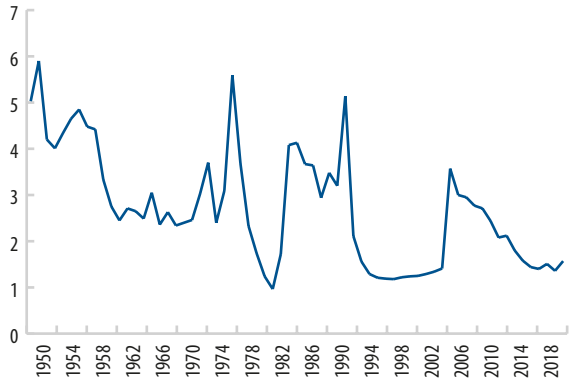
4 Respecto a los ciclos de auge y estancamiento históricos, véase, por ejemplo, Díaz Alejandro (1970), o los trabajos más recientes de Gerchunoff y Llach (2007), Heymann (2007), Albrieu y Fanelli (2008), Gerchunoff y Rapetti (2016).

Gráfico E4. Correlación entre la cuenta corriente como porcentaje del PIB y el crecimiento del PIB



Fuentes: Datos de Ferreres, 2005, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Banco Central de la República Argentina (BCRA).
Notas: Cada punto representa un período de crecimiento consecutivo o contracción de la actividad económica, en porcentaje (eje X), y el cambio correspondiente en el saldo de la cuenta corriente, en puntos porcentuales del PIB (eje y), todo expresado en promedios anuales.

Gráfico E5. Índice del tipo de cambio real



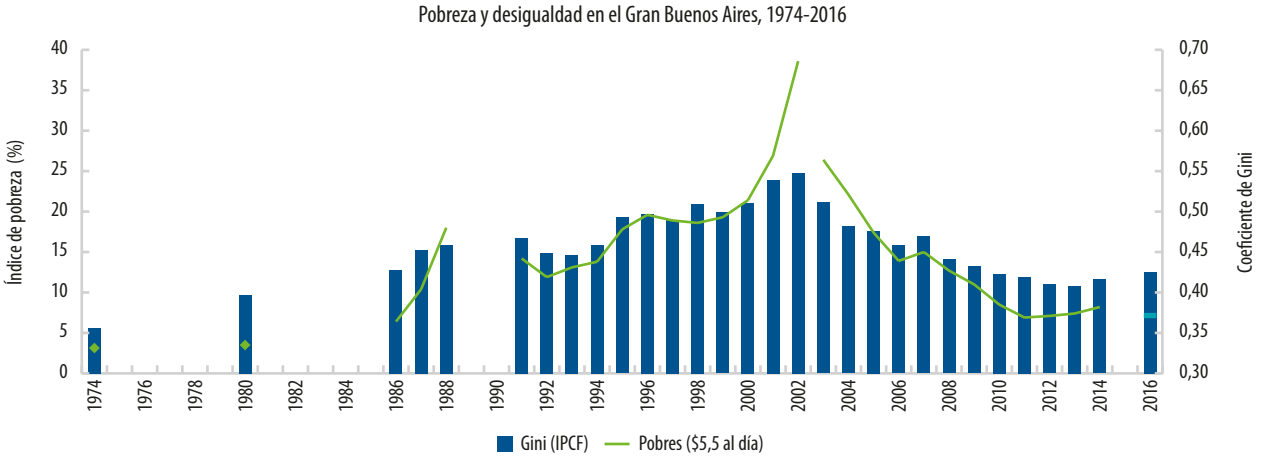
Fuente: Ferreres, 2005.
Notas: Una depreciación real del peso es un incremento del índice.

tipo de cambio en un año es superior a una desviación estándar, a partir de 1950 se produjeron cinco episodios de este tipo, que generaron contracciones económicas importantes, con una disminución promedio del 5% en cada episodio[5].

Institucionalmente, estos ciclos se reflejan en grandes oscilaciones de la política económica a lo largo de la historia del país. A continuación se indican algunas de las fluctuaciones más importantes en los últimos 25 años. Argentina pasó de un régimen de tipo de cambio muy rígido (sistema de convertibilidad establecido en 1991) a un tipo de cambio controlado, luego a un régimen de tipo de cambio doble y, actualmente, tiene un tipo de cambio flexible. El comercio debería haberse abierto gradualmente con la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, pero la estrategia se dejó de lado y se revirtió mediante la implementación de un sistema de control de importaciones creciente en el tiempo, que durante la década de 2000 llegó a abarcar una gran cantidad de bienes. Las privatizaciones de las empresas de servicios públicos en la década de 1990 se convirtieron en nacionalizaciones a partir de mediados de la década de 2000 y actualmente es reemplazada por un enfoque en las alianzas público-privadas (APP). Argentina pasó de una economía "mayormente libre" en 1995 a una "mayormente controlada" en 2017 (Índice de libertad económica[6]), una situación que desde 2016 se está intentando rectificar reduciendo las restricciones a la actividad económica. La legislación tributaria ha sido promulgada o modificada más de 80 veces desde 1988. Las normas fiscales federales se han modificado 14 veces durante el mismo período, y las normas presupuestarias se modificaron 16 veces entre 1992 y 2008.[7] La volatilidad de las políticas de Argentina no se limita al último cuarto de siglo, sino que ha caracterizado al país desde mucho antes. Si medimos la estabilidad de las políticas a partir de los discursos presidenciales durante el período 1940-2016, Argentina y Venezuela son los países que lograron el menor nivel de estabilidad.[8] A

5 Esto no incluye el último episodio de depreciación del tipo de cambio en 2018.
6 Este índice comprende 12 libertades, que incluyen desde derechos de propiedad hasta libertad financiera, en 186 países. De acuerdo con el Índice de libertad económica (2017), Argentina ocupa el puesto 156.
7 Bonvecchi, 2010.
8 Calvo-González, Eizmendi y Reyes, 2017.

Gráfico E6. Las crisis recurrentes agravaron las condiciones de bienestar desde la década de 1970



Fuente: Datos obtenidos de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe (SEDLAC). (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales [CEDLAS] y Banco Mundial), basados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

su vez, son los países con el mayor nivel de divergencia en materia de producto económico con respecto a los EE.UU. durante el período comprendido entre 1940 y 2010. Dados estos antecedentes, algunos analistas consideran como altamente posible que el rumbo actual de la política económica se modifique en caso de que cambie la administración a cargo del ejecutivo.

Las crisis recurrentes y las oscilaciones en las políticas redundaron en el empeoramiento de los servicios prestados por el estado de bienestar desde mediados de la década de 1970 hasta principios de la década de 2000. Un crecimiento lento e inestable, un profundo conflicto político, la radical liberalización del comercio y la represión laboral que tuvieron lugar de mediados a fines de la década de los 70 estuvieron asociados con el incremento de la pobreza y la desigualdad (gráfico E6)[9]. La hiperinflación, la depreciación real y la contracción económica de la década de los 80 generaron una reducción más fuerte de los salarios reales y un aumento de la informalidad laboral[10], lo cual agudizó los niveles de pobreza. Si bien la economía creció y la inflación estaba bajo control, la repentina liberalización del comercio y la apreciación del TCR ocasionaron un aumento de los niveles de desempleo e informalidad, especialmente entre trabajadores no calificados, lo cual, ante la falta de programas de protección social compensatorios y la existencia de débiles instituciones laborales, provocó un deterioro en la distribución del ingreso[11] y una creciente segmentación de la sociedad entre los que tienen y los que no. Esta situación se agravó al final del decenio, cuando una recesión finalmente puso fin al régimen de convertibilidad en 2001-02, aceleró la inflación y la pobreza alcanzó su máximo nivel en la historia de Argentina. Luego de esta crisis profunda, las condiciones laborales mejoraron, especialmente para los trabajadores menos calificados. No obstante, debido a la acumulación de desequilibrios macroeconómicos, las mejoras del mercado laboral se desaceleraron y la reducción de la pobreza se estancó.

9 Altimir, 2001; Gasparini y Cruces, 2009.
10 Beccaria, 2007.
11 Cicowicz, 2002; Galiani y Sanguinetti, 2003; Gasparini y Lustig, 2011.

La sucesión de crisis económicas también impactó en aspectos no económicos de la vida de los argentinos. Las mejoras en materia de expectativa de vida se desaceleraron, apartándose de las tendencias existentes en los nuevos países de ingreso alto y los países miembros de la OCDE y, luego de 30 años, el desempeño se acercó más al de los países de la región. La calidad del sistema educativo de Argentina, que supo ser uno de los mejores de América Latina, se deterioró y se acercó a la mediana de la región. Por ejemplo, Argentina ocupó el segundo puesto en lectura de los alumnos de tercer grado de América Latina y el Caribe (ALC) a fines de la década de 1990 (de acuerdo con la primera medición de UNESCO que puede compararse a nivel regional), pero bajó al promedio de ALC en la última ronda[12].

Tendencias recientes en materia de crecimiento y prosperidad compartida

La crisis de 2001-2002 proveyó la oportunidad de abordar los desequilibrios macroeconómicos recurrentes del país y de sentar las bases para el crecimiento a largo plazo. El colapso del régimen de convertibilidad y el incumplimiento de las obligaciones en el exterior redundaron en la depreciación real del peso, una capacidad productiva ociosa, salarios bajos y un gran superávit fiscal. En un contexto de expansión de la demanda mundial y aumento de los precios de los productos básicos, la economía de Argentina se recuperó vigorosamente y creció 5,9%, en promedio, entre 2003 y 2011[13]. Pero este crecimiento estuvo explicado, principalmente, por lo ocurrido con el consumo privado, el cual fue impulsado mediante la aplicación de políticas fiscales y monetarias expansivas (gráfico E7). La constante expansión de la demanda agregada se compensó con la mayor intensidad en el uso de mano de obra y capital y con algunos aumentos de productividad, lo que puede explicarse principalmente como una recuperación luego de la recesión que se produjo entre 1998 y 2002 (gráfico E8).

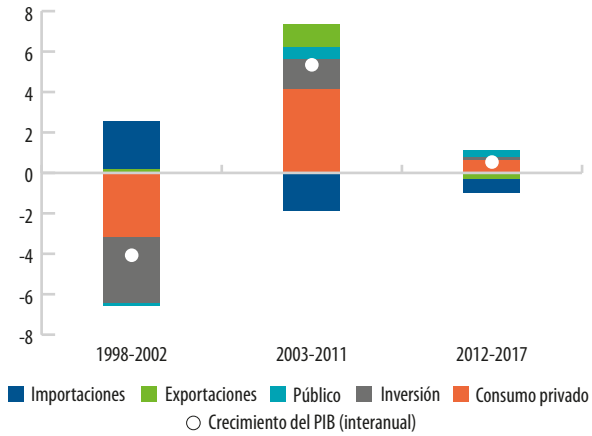
En 2011, la estrategia de crecimiento basado en la demanda mostró signos de agotamiento, y se pusieron de manifiesto los desequilibrios macroeconómicos. El gasto público del gobierno general se había incrementado a un ritmo sin precedentes —más de 11 puntos porcentuales del PIB entre 2004 y 2011—, impulsado principalmente por los gastos corrientes en materia de subsidios, pensiones y salarios. El aumento de la presión impositiva no pudo mantenerse a la par de los gastos, lo cual redundó en un rápido deterioro de la posición fiscal, que transformó un superávit de 3,3% en 2004 en un déficit de 7,8% en 2016. Los crecientes desequilibrios fiscales ejercieron presión sobre el TCR y la cuenta corriente, que pasó a ser deficitaria por primera vez en casi una década. Para abordar los desequilibrios externos, especialmente a partir de 2011, el gobierno recurrió cada vez más a políticas proteccionistas, tales como restricciones sobre el comercio exterior y los mercados de divisas, lo cual afectó negativamente a la productividad.

Los desequilibrios macroeconómicos aumentaron luego de 2011, tras la profundización de las políticas que los generaron en primer lugar. El gasto público siguió aumentando y superó ampliamente los registros históricos, la productividad colapsó y el déficit en cuenta corriente se amplió. La falta de acceso a los mercados de crédito internacional se tradujo en un aumento de la monetización de los déficits fiscales, lo cual exacerbó más la inflación. Por lo tanto, la economía inició un ciclo anual de recesiones y expansiones, y el PIB real fue apenas 2,5% mayor en 2017 que en 2011, lo cual representa una disminución si se mide en términos per cápita. Producto de esta desempeño económico, la creación de empleo en el sector privado prácticamente se estancó entre 2011 y 2015.

Debido a las políticas cada vez más proteccionistas y a la constante apreciación real del peso, la participación de los sectores productores de bienes transables en el PIB se redujo. A pesar de la situación favorable de los precios de los productos básicos y de las condiciones externas,

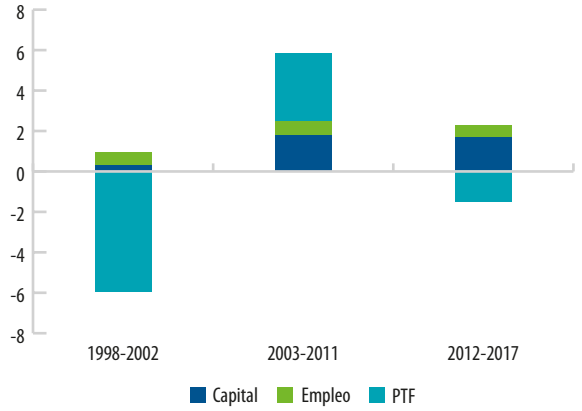
12 Cassasus y otros, 1998, 2014.
13 Promedio geométrico que incluye la recesión de 2009 causada por la crisis financiera internacional.

Gráfico E7. Desglose del crecimiento por componente de la demanda, promedios por períodos, en porcentaje



Fuentes: Datos obtenidos del Ministerio de Hacienda y de los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial.

Gráfico E8. Aportes al crecimiento por factor de producción, promedios por períodos, en porcentaje



Fuentes: Datos de The Conference Board.

los impuestos a las exportaciones, los altos aranceles de las importaciones, el bajo nivel de competencia, las licencias discrecionales de importación y las cuotas de los mercados de divisas afectaron el desempeño de los sectores productores de bienes transables. Entre 2004 y 2016, estos sectores, que incluyen a la agricultura y las manufacturas, crecieron menos de la mitad que los sectores de servicios (25% frente a 57%). Como resultado, el peso de los sectores de producción de bienes transables en el PIB (a precios del productor) se redujo 12 puntos porcentuales, de 44% a 32%. En contraposición, la participación de los sectores de servicios aumentó de 56% a 68% en el mismo período[14].

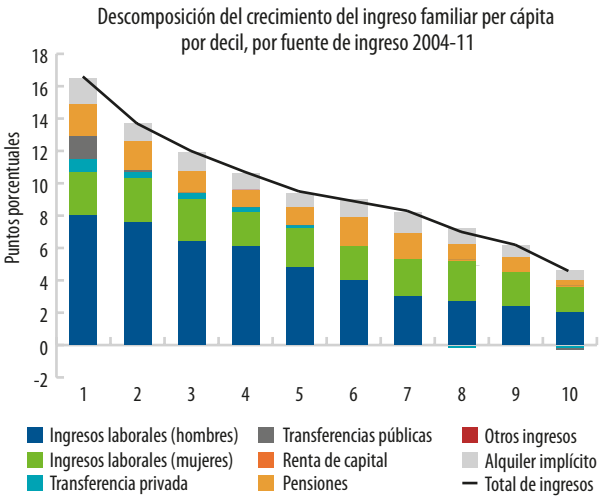
La expansión de los sectores productores de bienes no transables implicó un cambio en el perfil del empleo hacia actividades de baja productividad. A partir de 2004, el elevado crecimiento experimentado por los sectores productores de bienes no transables —como la construcción, los servicios de salud o la administración pública— no solo estuvo explicado por los factores identificados previamente, sino también por las políticas deliberadas para proteger algunos sectores que se perciben como importantes contribuyentes a la creación de empleo, especialmente para los trabajadores poco especializados. Estos sectores de alto crecimiento también han experimentado un bajo crecimiento de la productividad. Dado que estos sectores tampoco presentaban una productividad relativamente alta al comienzo del período[15], existe una creación de empleo sesgada hacia actividades de baja productividad, lo cual es causa y consecuencia de los bajos niveles de crecimiento agregado. Los bajos niveles de crecimiento traen aparejados una baja creación de empleo, lo cual obliga a algunos sectores (generalmente, la administración pública o la educación pública) a absorber esta fuerza laboral en aumento (producto del bono demográfico). De esta forma, se generó un círculo vicioso de baja productividad, baja creación de empleo y mayor asignación inadecuada del empleo.

14 Proporciones indicadas en precios actuales. En precios constantes de 2004, la proporción correspondiente al sector de servicios aumentó 5 puntos porcentuales.
15 En 2004, los sectores con mayor valor agregado por trabajador fueron la minería y el petróleo, la pesca y la intermediación financiera, en ese orden.

El proceso de prosperidad compartida en 2004-11 estuvo principalmente impulsado por la recuperación de los ingresos laborales (gráfico E9). Los ingresos familiares aumentaron, especialmente entre los hogares más pobres, en gran parte debido al aumento de los ingresos laborales tras recuperarse de la crisis y a la creación de empleo después de 2007. Durante este período, el empleo creció a una tasa del 2,2% por año, impulsado por los asalariados pertenecientes principalmente a empresas grandes, pero también pequeñas. El incremento en los niveles de empleo y la reducción de la brecha de las remuneraciones por nivel de calificación están asociados con el auge de los *commodities* que incrementó la demanda de trabajadores con bajo nivel de calificación[16], con la recuperación de la capacidad ociosa inmediatamente después de la crisis y con un modelo apoyado en el crecimiento del consumo en el marco de un esquema macroeconómico que favoreció a las empresas nacionales[17]. Las transferencias del gobierno fueron especialmente importantes para las familias pertenecientes a los deciles más bajos y contribuyeron a la reducción de la pobreza extrema[18]. Las pensiones fueron una importante fuente de ingresos familiares adicionales, especialmente entre los más vulnerables, debido a la moratoria jubilatoria que duplicó la tasa de cobertura entre las personas mayores del quintil más pobre del 40% al 80%[19]. Asimismo, el programa Jefas y Jefes de Hogar (lanzado para hacer frente a la crisis de 2001-02) se reemplazó con la creación del programa Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2010, que alcanzó al 15% de los hogares en 2016.

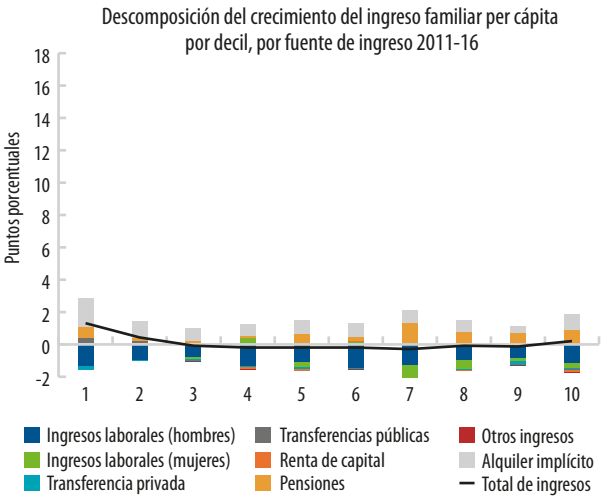
En el período comprendido entre 2011 y 2016, los ingresos permanecieron invariables a lo largo de

Gráfico E9. La prosperidad compartida en 2004-11 estuvo principalmente impulsada por la recuperación de los ingresos laborales



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), correspondientes a la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC).

Gráfico E10. En el período comprendido entre 2011 y 2016, los ingresos familiares se estancaron, debido a una contracción en los ingresos laborales compensada solo parcialmente con pensiones y transferencias públicas



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), correspondientes a la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC).

16 Fernández y Messina, 2017; Messina y da Silva, 2017.
17 Beccaria y otros, 2005.
18 Bustos y Villafañe, 2011; Salvia y otros, 2015.
19 Rofman y Olivieri, 2012; Rofman y otros, 2015.

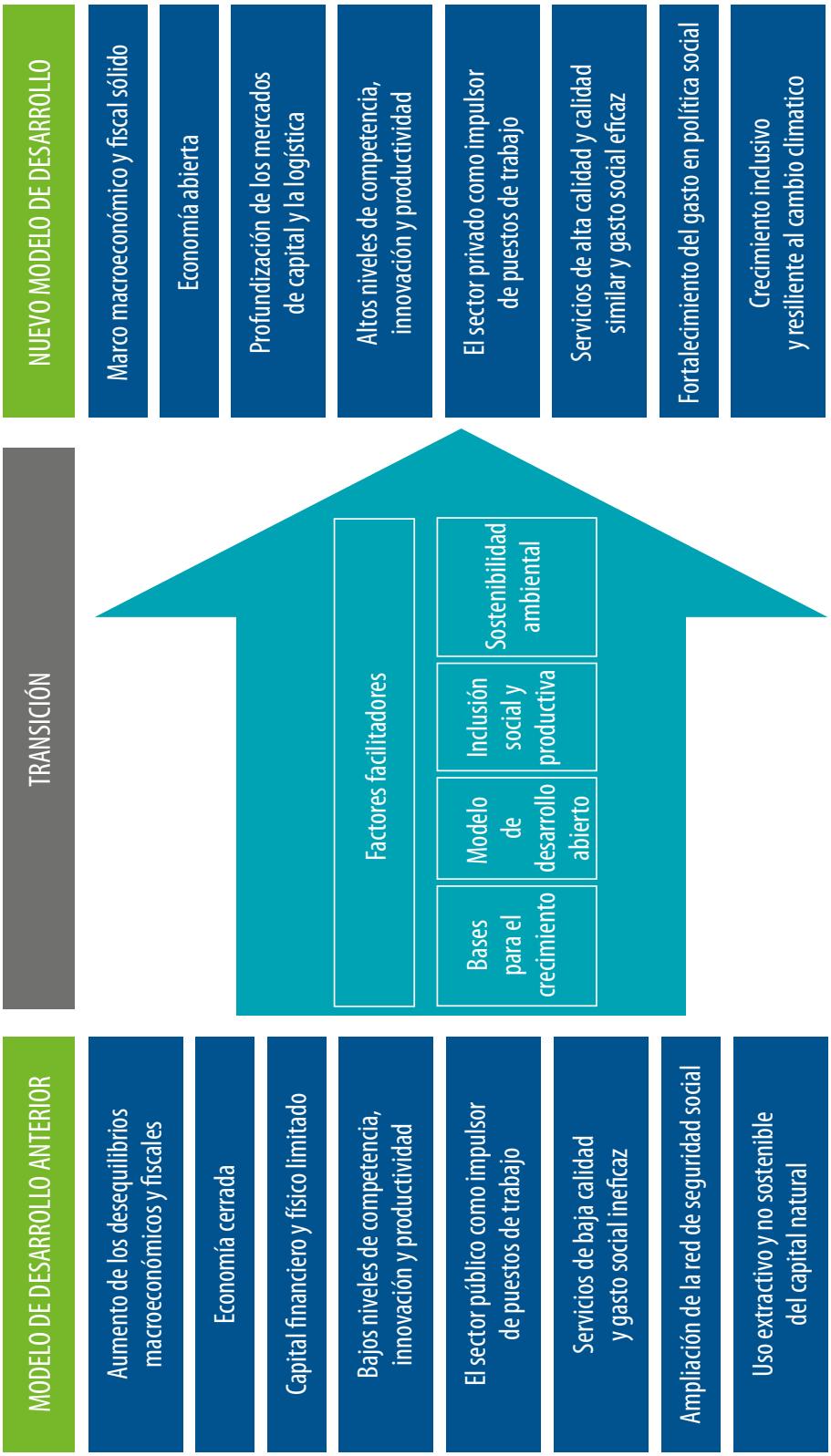
toda la distribución, debido principalmente a que la contracción de los ingresos laborales fue compensada por lo ocurrido con las pensiones y transferencias públicas (gráfico E10). El magro aumento anual del número de ocupados (del 1,1%) fue impulsado principalmente por los trabajadores del sector público y los trabajadores por cuenta propia, mientras que los asalariados en las grandes empresas se mantuvieron casi en el mismo nivel. Esta desaceleración de la creación de empleo refleja las limitaciones de una estrategia de desarrollo basada en la demanda, en un contexto con términos de intercambio menos favorables que en los años anteriores, lo cual redundó en la disminución de la productividad laboral. Entre 2011 y 2016 se produjo una contracción del 6% en la industria y el aumento del empleo se explica por la expansión de los servicios (incluido el sector público) y del comercio. El aumento de la inflación también redujo el valor real de los salarios (8,7% en el período de 5 años comprendido entre 2011 y 2016), y las pérdidas más importantes se registraron entre los trabajadores por cuenta propia y los asalariados de empresas pequeñas.

Pese a las mejoras de los últimos 15 años, Argentina enfrenta importantes desafíos en términos de pobreza y prosperidad compartida. Según estimaciones oficiales, el 30,3% de los argentinos que viven en zonas urbanas son pobres y el 6,1% no posee ingresos que le permitan adquirir la canasta básica alimentaria (2016, segundo semestre). Medida en USD5,5 per cápita por día a la paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2011 (la línea de pobreza de los países de ingreso mediano alto), la tasa de pobreza en Argentina es aproximadamente un tercio del nivel promedio en América Latina. No obstante, sigue siendo más elevada que en los nuevos países de ingresos altos y los países miembros de la OCDE (un 50% mayor y prácticamente 2,5 veces más, respectivamente). Por otro lado, el país ha alcanzado niveles elevados en lo que respecta al acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua y logro educativo, pero aún está lejos de alcanzar los estándares de la OCDE en términos de mortalidad infantil, tasa de mortalidad de niños menores de 5 años y expectativa de vida. Asimismo, el acceso a los servicios básicos como la educación, la salud, agua de red o alcantarillado varía enormemente entre las distintas provincias y las diferentes situaciones económicas. En la actualidad, 2 millones de personas viven en asentamientos informales y carecen de derechos de propiedad y servicios básicos, lo cual contrasta con el surgimiento de barrios cerrados en los que residen la clase media alta y los ricos. Habida cuenta de que una tercera parte de los empleos son informales, las oportunidades económicas son limitadas para los jóvenes, especialmente para las mujeres jóvenes con bajos niveles de educación.

El camino hacia la prosperidad compartida

El modelo de desarrollo que debería adoptar Argentina se centra en sostener el crecimiento mediante la apertura de la economía y el establecimiento de las condiciones para un crecimiento impulsado por el sector privado. Es por esto que la transición a nuevas fuentes de crecimiento para el desarrollo en Argentina implica un amplio y diverso conjunto de reformas (para obtener un ejemplo de la transición necesaria, véase el gráfico E11), algunas de las cuales están en camino de implementación desde 2016. Avanzar por este camino ayudará a evitar los ciclos económicos de expansión y recesión que predominaron desde 1950. Estas reformas pueden agruparse en cuatro ejes en los que es crucial avanzar para lograr un crecimiento sostenible y la expansión de la prosperidad compartida. Sin una sólida gestión macroeconómica que permita lograr estabilidad de los precios y un camino sostenible en términos fiscales, la transición a un nuevo modelo de desarrollo fracasará: el primer eje implica implementar estos aspectos fundamentales para el crecimiento. El crecimiento económico en Argentina ha dependido de la demanda interna y en gran medida de la expansión del gasto público. El país ha comenzado a adoptar un modelo de desarrollo más abierto y orientado al exterior. El segundo eje incluye entonces las políticas de apoyo necesarias: se deberían abordar los bajos niveles de

Gráfico E11. Transición económica de Argentina



Fuente: Equipo del DSP.

inversión, los mercados de capitales insuficientemente desarrollados y las necesidades de grandes inversiones físicas. La reducción de las barreras al comercio es solo una parte de la historia: la economía debería abrirse a la competencia nacional e internacional, y se debería reducir el poder en mercados altamente concentrado que poseen algunas empresas. Para lograr resultados satisfactorios, un mayor número de empresas deberá mejorar su capacidad para exportar y participar en un mercado interno más competitivo. En el capítulo 2 del informe se describen los ejes 1 y 2.

Argentina ha comenzado a implementar este programa de reformas para transformar su economía y, al mismo tiempo, revertir los desequilibrios macroeconómicos y prevenir un aumento de la pobreza durante la transición. En diciembre de 2015, el gobierno entrante se encontró con grandes desequilibrios macroeconómicos, distorsiones sustanciales en la actividad económica y el debilitamiento del marco institucional, representados por un gran déficit fiscal, la monetización del déficit fiscal y los altos niveles de inflación junto a controles de precios, gran cantidad de subsidios regresivos, restricciones comerciales y el racionamiento en el mercado de divisas. Los mercados de crédito y de capitales eran casi inexistentes y había bajos niveles de inversión. Se implementaron reformas para eliminar los controles de las divisas y adoptar un régimen de tipo de cambio flexible, establecer un marco de metas de inflación para la política monetaria, reducir gradualmente los subsidios a la energía y el transporte, regularizar las relaciones con los acreedores y mejorar las estadísticas oficiales. También se implementaron reformas estructurales para fortalecer la productividad y la competitividad mediante la eliminación de distorsiones que impiden el crecimiento impulsado por el sector privado, entre las que se incluyen reducir los impuestos a las exportaciones y disminuir los controles de importaciones, mejorar el marco institucional para la competencia y los mercados de capitales, lanzar un programa de inversión en infraestructura que sería financiado por APP, y reducir los costos inherentes al desarrollo de las empresas. Al mismo tiempo, se hizo hincapié en el fortalecimiento del marco legal para combatir la corrupción e incrementar la transparencia del sector público, algo que ahora deberá abordarse con mayor urgencia, en el marco del escándalo de los cuadernos y las revelaciones de episodios generalizados de fraude y corrupción en la adjudicación de programas de obras públicas (véase el recuadro E1 para conocer más detalles de las reformas implementadas entre 2016 y 2018).

Para que el cambio a un nuevo modelo económico sea duradero, el crecimiento deberá reflejarse en empleos de mejor calidad, y los avances logrados en reducir la pobreza deberán continuar. En el tercer eje (que se presenta en el capítulo 3) se describen los obstáculos que se deberán vencer para asegurar que un gran número de argentinos participe de los beneficios del nuevo modelo económico. Para lograr resultados satisfactorios, se deberá incorporar más personas al mercado laboral y aumentar su productividad. En este sentido, constituye un motivo central de preocupación que los resultados educativos estén rezagados en relación a otros países —lo cual no es una buena señal para un país que debe revertir su desempeño económico rezagado y expandir su clase media—. Además, el crecimiento sostenido e inclusivo requerirá que todos, independientemente del sector socioeconómico al que pertenezcan o el lugar de residencia, tengan acceso a servicios de calidad necesarios para acumular activos. A corto plazo, también será importante mejorar la capacidad de las redes de protección social y las políticas activas dirigidas al mercado laboral para mitigar los impactos sociales negativos inherentes a la reducción de las distorsiones y la apertura a la competencia nacional e internacional en el período de transición. Asimismo, será importante integrar todo el país (no solo las áreas más ricas) a la economía mundial a fin de expandir los beneficios que traería consigo la apertura y el logro de una economía más productiva. Por último, en el cuarto eje (capítulo 4) se indica que será esencial proteger el medio ambiente y aprovechar el valor de la naturaleza en pos del desarrollo a fin de garantizar la sostenibilidad del crecimiento económico.

Recuadro E1. Resumen de los principales cambios en las políticas y reformas estructurales entre 2016 y 2018

Normalización de las relaciones internacionales

- En noviembre de 2016, el FMI llevó a cabo su primera consulta del artículo IV en una década. Argentina fue sede de la Conferencia Ministerial de la OMC en 2017 y asumió la presidencia del G20 en 2018.
- Luego de 15 años, Argentina regresó a los mercados de capitales internacionales con la emisión de bonos más grande de la historia para un país emergente (abril de 2016).

Reformas principales

- **Política monetaria**: el Banco Central adoptó formalmente un régimen de metas de inflación con un tipo de cambio flotante. Además, se comprometió a reducir gradualmente la asistencia financiera al gobierno central.
- **Estadísticas:** a partir de enero de 2016, se restableció la credibilidad del sistema nacional de estadísticas; como resultado, el FMI levantó la Declaración de Censura que había impuesto sobre las estadísticas oficiales de Argentina (noviembre de 2016).
- **Exportaciones e importaciones:** se eliminaron los impuestos a las exportaciones, con la excepción de la soja, que se redujeron y para los cuales el gobierno anunció un esquema de retiro gradual. Un sistema de administración de las importaciones reemplazó al régimen de licencias mayormente discrecionales que hubo hasta 2015. Se eliminaron los controles sobre divisas luego de 4 años de vigencia.
- **Subsidios:** se redujeron los subsidios a la energía, el agua y el transporte, se mantuvo una tarifa social para los usuarios de ingresos bajos para el agua y el transporte y se creó una tarifa social para los consumidores residenciales de electricidad y gas natural. Los subsidios a la energía seguirán reduciéndose gradualmente hasta su eliminación final en 2021, con excepción de las tarifas sociales.
- **Impuestos:** el piso del Impuesto a las Ganancias (IG) se incrementó y se aumentó el número de asignaciones familiares, que beneficiaban a 2,9 millones de niños, para alcanzar a 4,1 millones de niños. Se implementó un exitoso programa de amnistía fiscal con el propósito de alentar la repatriación de fondos no declarados mantenidos en el extranjero, lo que redundó en ingresos adicionales que ascendieron al 1,6% del PIB. Recientemente, se implementó por primera vez un impuesto a las ganancias de capital.
- **Sistema de pensiones:** el sistema de pensiones de Argentina representa el 40% del presupuesto nacional. En diciembre de 2017, el Congreso aprobó un cambio en la fórmula de indexación de pensiones formula en consonancia con la práctica internacional, e implementó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).
- **Competencia:** el 9 de mayo de 2018, el Congreso aprobó una nueva ley de competencia, que permite modernizar el marco reglamentario para las políticas antimonopólicas mediante el establecimiento de una nueva autoridad con mayor independencia, la introducción de un programa de clemencia para acuerdos de carteles (como la fijación de precios), la mejora de las normas relativas a sanciones aplicables para las prácticas anticompetitivas y un sistema de control de fusiones más eficiente.
- **Mercados de capitales:** el 9 de mayo de 2018, el Congreso aprobó una nueva ley de mercados de capitales, que permite modernizar el marco reglamentario para los mercados de capitales mediante la mejora del gobierno corporativo, la expansión del suministro de activos financieros y la ampliación de la cartera de inversionistas nacionales.

- **Marco de APP:** el Congreso aprobó un nuevo marco de APP a fin de dar respuesta al actual déficit del país en materia de infraestructura y de estimular la inversión privada en los sectores claves de la economía, tales como infraestructura, vivienda, servicios, producción, investigación aplicada e innovación tecnológica (noviembre de 2016).
- **Transparencia:** el presidente Macri manifestó su intención de posicionar a Argentina entre los primeros países del mundo en términos de transparencia. Estas iniciativas incluyen la ley de acceso a la información, que entró en vigencia en septiembre de 2017, la aprobación de la ley de responsabilidad penal corporativa para combatir la corrupción en noviembre de 2017, reformas continuas en los procesos de adquisiciones para infraestructura y compras públicas, y un renovado compromiso de apertura del gobierno con el portal de datos públicos y la implementación del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto.
- **Pacto fiscal:** el Pacto Fiscal acordado en noviembre de 2017 puso fin a conflictos de larga data sobre las transferencias entre el gobierno nacional y las provincias. Las provincias acordaron congelar los gastos públicos actuales en términos reales y reducir la carga de los impuestos a los ingresos brutos provinciales altamente distorsivos.
- **Empleo público:** el gobierno aprobó un plan de retiro voluntario a nivel federal para racionalizar el gasto salarial en el sector público (abril de 2018). El programa está destinado a los empleados de más edad de la administración nacional y los organismos gubernamentales.

Reformas en discusión respecto del programa estructural

- **Reforma del mercado laboral:** el mercado laboral informal representa una tercera parte de los trabajadores en relación de dependencia. El gobierno está analizando una reforma del mercado laboral con el propósito de brindar incentivos para la formalización.
- **Comercio:** Argentina es una de las economías más cerradas del mundo. La apertura comercial se debe diseñar cuidadosamente dado que una gran parte de la mano de obra trabaja como empleados en sectores protegidos. Se reanudaron las discusiones sobre el comercio entre el Mercosur y la Unión Europea (UE). La Alianza del Pacífico aceptó a Argentina en calidad de miembro observador.
- **Educación:** Argentina tiene altas tasas de deserción escolar, especialmente en el nivel secundario, y bajos resultados de aprendizaje. El gobierno ha dado pasos importantes para llevar la evaluación al centro del debate, pero se necesitan nuevas reformas.

De la larga lista de desafíos identificados en este estudio, fue necesario distinguir los más importantes para el logro de un crecimiento sostenible e inclusivo (capítulo 5). A fin de establecer un orden de prioridades entre estos desafíos, en el informe se utilizan los siguientes criterios: i) Impacto en el objetivo: este filtro se utiliza para analizar el posible impacto de eliminar un obstáculo sobre la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar del 40% más pobre de la población; ii) Complementariedades: este filtro se utiliza para evaluar la medida en la cual una oportunidad identificada en un área puede tener impactos positivos en otras áreas prioritarias debido a la existencia de estrechas vinculaciones entre varios de los desafíos y la forma en la que el abordaje de un grupo de obstáculos también podría generar avances o ser una condición para ellos en otras áreas, y iii) Requisitos previos: este filtro se utiliza para identificar aquellos desafíos que deben abordarse como requisito previo para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo.

Las prioridades están organizadas en dos categorías, que son los factores institucionales transversales necesarios para propiciar el crecimiento y las prioridades temáticas. Los factores transversales facilitadores son los impulsores del éxito para las prioridades temáticas más tradicionales. Los factores influyentes pueden multiplicar los efectos de otras reformas y sus impactos sobre el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad a largo plazo. Suelen ser institucionales por naturaleza. La arquitectura de las instituciones políticas y económicas de Argentina desempeña un papel fundamental como el determinante de los resultados en materia de políticas. Por lo tanto, sería difícil adoptar un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo si no se abordan algunos de los desafíos institucionales y limitaciones de la gestión de gobierno más apremiantes. El diseño y la ejecución exitosa de las políticas –en cualquier sector o nivel del gobierno– dependen mayormente de la fortaleza de las instituciones y de la coordinación entre los distintos niveles. En esta sección se presenta el conjunto de factores institucionales transversales orientados a propiciar el crecimiento que han surgido del análisis y del proceso de consulta entre las distintas áreas a analizar y la lista de prioridades específicas que se identificaron para cada sector.

Factores institucionales transversales orientados a propiciar el crecimiento

El fortalecimiento de la independencia y de la eficiencia de las instituciones responsables de la rendición de cuentas es necesario para garantizar la aplicación de las leyes y reducir la corrupción. La transición a un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo resultará difícil si no se abordan algunos de los desafíos institucionales y limitaciones de la gestión de gobierno más apremiantes, incluida la necesidad de garantizar una aplicación impersonal de las normas (de un "estado con derecho" al "estado de derecho"). La experiencia de muchos países demuestra que las limitaciones constitucionales se autorrefuerzan cuando el poder en el sistema se distribuye de manera uniforme, y las élites poderosas y el sistema político aceptan los límites de la ley[20]. Para que esta transición tenga lugar en Argentina, se requieren otras iniciativas tendientes a garantizar un mayor cumplimiento de los contratos, la independencia del poder judicial y una mayor solidez de las instituciones responsables de la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno que permitan juzgar y sancionar el accionar corrupto. En los últimos años, Argentina ha dado pasos importantes en pos del fortalecimiento de las iniciativas de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción: se han sancionado, revisado o sometido a discusión leyes nuevas o vigentes en áreas como responsabilidad penal corporativa, acceso a la información, ética e integridad, admisión de culpabilidad con acuerdo de reducción de penas y recuperación de activos; y los mecanismos de rendición de cuentas se han fortalecido considerablemente, como en el caso de la Oficina Anticorrupción. En parte, las revelaciones en torno al escándalo de los cuadernos –que suceden mientras se redacta este informe– son fruto de estas instituciones fortalecidas. Este puede ser el inicio de los profundos cambios necesarios.

Apoyar la toma de decisiones basadas en evidencia por medio de sistemas de datos e información de alta calidad podría contribuir al logro de consensos y favorecer la implementación de reformas. Para el diagnóstico, el diseño, la ejecución, seguimiento y la evaluación de las esferas normativas clave se necesitan sistemas de datos e información integrales y de buena calidad. Sin embargo, existen desafíos importantes en todos los sectores y las prácticas actuales de intercambio de información pueden socavar la formulación de políticas. Pero, además, las reformas en materia de transparencia y las iniciativas de datos abiertos también pueden fomentar la toma de decisiones razonables basadas en las mejores evidencias disponibles. Se requieren nuevas iniciativas para fomentar la reutilización de estos datos y la difusión de información para incrementar el escrutinio público. En un contexto de debates frecuentemente politizados respecto al destino y la forma de asignación de los escasos

20 Fukuyama, 2010, 2014; North, Wallis y Weingast, 2009.

recursos públicos, la formulación de políticas basadas en evidencia puede ayudar a reducir las brechas ideológicas y fomentar un debate racional acerca de los objetivos de las políticas y las prioridades estratégicas. Al centrarse en los resultados previstos y la evaluación rigurosa del impacto de las políticas públicas, un enfoque basado en evidencias puede ayudar al gobierno a enfocar la formulación de políticas en la eficacia de las intervenciones sociales y la eficiencia en el uso de los recursos. Este enfoque puede ayudar a mitigar la polarización entre los actores políticos y económicos e incrementar las posibilidades de lograr un acuerdo bipartidista.

Propiciar la eficacia del federalismo mediante la promoción de un accionar cooperativo en los diferentes niveles del gobierno será esencial para garantizar la implementación exitosa de las políticas. Como se indicó anteriormente, la necesidad de brindar servicios homogéneos entre provincias heterogéneas genera incentivos perversos en materia de gastos y recaudación de ingresos, lo cual redunda en desafíos fiscales sustanciales. Históricamente, los instrumentos y procesos normativos utilizados para resolver estas tensiones distributivas entre el gobierno nacional y las provincias (dentro de los que se incluyen la coparticipación federal, las transferencias públicas, las pensiones, los subsidios y los impuestos) han demostrado atentar contra el potencial de desarrollo de Argentina. Es más, en muchos casos, la toma y la implementación de decisiones están descentralizadas a diversos organismos reguladores que no poseen mecanismos de coordinación apropiados y, por ende, se genera un incremento de la fragmentación y se menoscaba la capacidad del gobierno nacional de guiar la implementación. Existe, por ende, una necesidad urgente de propiciar la eficacia del federalismo en Argentina mediante la promoción de un accionar más cooperativo en el cual el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales interactúen cooperativa y colectivamente para solucionar sus problemas comunes. A tal efecto, una coordinación central más sólida podría permitir que las acciones del gobierno sean más coherentes y estén alineadas con las prioridades estratégicas generales y la orientación de la agenda de desarrollo del país. La coordinación de las políticas también puede mejorarse mediante la promoción de reformas (como las que se necesitan en materia de educación) que permitan generar incentivos para que los gobiernos subnacionales mejoren la eficiencia del gasto público y cumplan con las directrices y la reglamentación en materia de políticas a nivel nacional, tal como sucede con las que se emplean en el sector de la salud (Plan Sumar).

Prioridades temáticas

Para lograr el crecimiento inclusivo y sostenible es necesario mejorar en términos de equidad y productividad, garantizar la estabilidad macroeconómica y mejorar la sostenibilidad ambiental. En el análisis realizado como parte del proceso de este informe se identificaron una gran cantidad de prioridades económicas, doce de las cuales se consideran claves. Estas prioridades también se evaluaron en términos de su impacto en el doble objetivo de reducir la probreza y aumentar la prosperidad compartida, su complementariedad con el resto de las prioridades y en relación a su función como requisitos previos esenciales para la concreción de las prioridades restantes. En gran parte, también se confirmaron mediante consultas sistemáticas con expertos nacionales e internacionales.

A partir de establecer prioridades se identificaron dos niveles de importancia. Las reformas incluidas en el primer nivel son sumamente importantes y relevantes de acuerdo con los tres criterios aplicados. Entre ellas se incluye una sólida gestión macroeconómica, mejor infraestructura, mejor calidad y relevancia de la educación, y mayor eficiencia del gasto. Mejores políticas fiscales orientadas al crecimiento y la igualdad se pueden incluir en el grupo del primer nivel, a pesar de que poseen un impacto ligeramente menor con respecto a los objetivos de reducción de pobreza y prosperidad compartida. El cierre de la brecha en la prestación de servicios de infraestructura básica, un aspecto importante para las tres dimensiones, encabeza el segundo nivel. Las demás prioridades tienen diferentes grados de importancia respecto de los tres filtros.

Reformas correspondientes al primer nivel de prioridad

Estas reformas son lideradas por una sólida gestión macroeconómica, que también es clave a corto plazo debido a las dificultades financieras actuales. Esta reforma surge a partir del diagnóstico que establece que la mala gestión macroeconómica y los frecuentes cambios de rumbo de las políticas han sido causa y consecuencia de la sucesión de ciclos de expansión y contracción y de las oscilaciones en las condiciones de bienestar. Esto está estrechamente ligado a **mejores políticas fiscales orientadas al crecimiento y la igualdad:** una sólida gestión macroeconómica también implica reformular las políticas fiscales a fin de reducir las distorsiones económicas y contar con políticas de ingresos y de gastos que respalden mejor el crecimiento y la igualdad. El gasto público debería pasar a un nivel más sostenible en relación con la producción económica. Habida cuenta de la magnitud de los desequilibrios fiscales actuales, la consolidación fiscal es sumamente importante para estabilizar la deuda pública. Se debería continuar con la reducción de los subsidios, mientras que la meta a largo plazo debería ser incrementar el peso que tienen las políticas que impulsan el crecimiento —tales como proyectos prioritarios de inversión pública— en el gasto público. El sistema tributario debería ser rediseñado para reducir el peso de los impuestos distorsivos y ampliar la base tributaria. Esto debería incluir una clara definición de las responsabilidades en materia de gastos entre los diferentes niveles del gobierno y un sólido sistema de transferencias fiscales intergubernamentales que garantice la provisión eficaz y equitativa de servicios públicos, así como mejores incentivos para la recaudación de ingresos subnacionales.

La mejora de la infraestructura también se considera un objetivo importante. La calidad de la infraestructura de Argentina se está deteriorando y esto plantea un desafío para la competitividad. El nivel de inversiones en infraestructura es históricamente bajo, con una participación muy baja de financiamiento del sector privado. A su vez, es poco probable que aumente mucho debido al margen fiscal limitado. Además, los indicadores de desempeño relativos a la logística suelen estar muy rezagados. Una buena infraestructura y bajos costos de logística son fundamentales para las ambiciones de Argentina en términos de crecimiento. Si bien el financiamiento constituye uno de los principales obstáculos, una mayor focalización de las metas nacionales y territoriales y estrategias eficientes pueden reducir significativamente las necesidades de financiamiento. Además, las reformas en las etapas iniciales permitirán que Argentina mejore la eficiencia en materia de gastos y atraiga financiamiento privado en condiciones más favorables, ya sea a través de las APP o de préstamos comerciales de empresas públicas. Las iniciativas tendientes a mejorar las instituciones y los marcos de inversión pública —particularmente los sistemas de presupuestación y adquisiciones—, deberían permitir que el país amplíe significativamente los recursos que ya destina a la infraestructura. La mejora del marco para la planificación, el financiamiento y la inversión en infraestructura será un factor impulsor clave de la competitividad.

La mejora de la calidad de la educación está identificada como una reforma correspondiente al primer nivel en relación con el fomento de una economía inclusiva. Los niveles de preparación para la escuela y alfabetización temprana son bajos, a pesar de tener una cobertura relativamente alta. La importancia atribuida a la calidad también requerirá el fortalecimiento de la carrera docente, tanto en relación con el programa curricular como con la consolidación de una red de institutos de capacitación docente, así como también en la creación de las condiciones para atraer docentes y motivarlos a tener un buen desempeño. Las reformas recientes que establecen evaluaciones estandarizadas anuales de los resultados de aprendizaje de los estudiantes y exigen la comunicación de los resultados a las escuelas, así como las evaluaciones de docentes en formación, deberían contribuir a que el sistema mejore en calidad, aunque las evaluaciones de

los docentes continúan estando pendientes. De hecho, los sindicatos de docentes generalmente se oponen a los cambios vinculados con su desarrollo profesional. Asimismo, será esencial reorganizar la educación secundaria centrándose en el desarrollo de aptitudes cognitivas básicas e interpersonales (siglo XXI) en consonancia con Secundaria 2030.

El aumento de la eficiencia en la provisión de servicios de educación y salud al mismo tiempo que se garantiza la misma calidad para todos también contribuirá a una economía inclusiva. En educación, las tasas de finalización son bajas y los resultados de aprendizaje son insatisfactorios, mientras que si bien Argentina ha progresado en sus resultados en salud, aún persisten inequidades entre las provincias. El acceso desigual a servicios de calidad y las ineficiencias reflejan sistemas sumamente fragmentados que carecen de mecanismos de coordinación entre ellos y las entidades subnacionales. Para aumentar la eficiencia se deberán elaborar políticas basadas en evidencia que permitan identificar ahorros de costos y se deberá contar con un sistema sólido de seguimiento y evaluación. En lo que respecta a la salud, la eficiencia podría mejorarse mediante el establecimiento de un modelo de atención apropiado, en el que: a) varios prestadores, incluido un prestador principal de atención primaria, trabajen juntos y de manera integrada y coordinada para atender a las personas (con sistemas de información integrados), y en el que: b) se haga hincapié en la expansión activa de la cobertura efectiva en el nivel de atención primaria. Como resultado de estas iniciativas, el sistema de salud estará mejor preparado para fortalecer la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, especialmente en el contexto de una población envejecida. Para esto, también se deberían reducir los factores de riesgo comunes asociados con estas enfermedades, como la alimentación no saludable (especialmente entre los niños, que presentan altos niveles de obesidad), la falta de actividad física, y el consumo de tabaco y alcohol.

Reformas correspondientes al segundo nivel de prioridad

El cierre de la brecha en la prestación de servicios de infraestructura básica encabeza este grupo de reformas muy relevantes con un nivel de prioridad ligeramente menor. Existen grandes disparidades en lo que respecta a los servicios básicos, los asentamientos informales y la infraestructura de conexión entre las distintas regiones y dentro de los grandes conglomerados. El acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento gestionados de manera segura varía significativamente entre las distintas regiones y entre el centro y las periferias de las ciudades grandes. Hay 4000 asentamientos informales en el país. El cierre de la brecha en la prestación de servicios de infraestructura básica, la inversión en infraestructura de conexión y el fortalecimiento de la capacidad local será la clave para la convergencia de los niveles de vida y para que las poblaciones puedan acceder a oportunidades económicas. Para esto se deberá mejorar la planificación integrada entre los diferentes sectores, ampliar las opciones financieras y desarrollar mecanismos claros para establecer sistemas transparentes de transferencias fiscales entre los diferentes niveles de gobierno.

Estrechamente relacionada con el punto anterior se encuentra la prioridad de desarrollar y fortalecer los mercados financieros y de capitales y el acceso de los hogares al crédito, lo cual podría considerarse como acceso a servicios financieros básicos. Los mercados financieros poco desarrollados de Argentina reflejan una ausencia de mecanismos que podrían respaldar mejor el crecimiento, la infraestructura, las viviendas y el desarrollo empresarial para el sector privado. Los hogares, especialmente los más vulnerables, tienen acceso limitado al crédito para inversiones productivas y la acumulación de activos. Las personas con menos recursos utilizan préstamos personales o tarjetas de crédito, con altas tasas de interés. Será fundamental expandir los mercados hipotecarios y de crédito. Los nuevos marcos jurídicos son alentadores, pero se necesitan importantes medidas normativas e institucionales para implementarlos a fin de

garantizar que los productos de los mercados financieros y de capital puedan operar en un entorno propicio. También resulta crucial que el gobierno trabaje con el sector privado para desarrollar instrumentos nuevos e innovadores, a fin de promover el financiamiento a largo plazo para fines productivos y para generar nuevas clases de instrumentos financieros que puedan cotizarse y comercializarse de manera más transparente.

Dos reformas directamente relacionadas con la estrategia de desarrollo de una economía abierta se destacan por su impacto en el doble objetivo de pobreza y prosperidad compartida y las complementariedades: un mayor nivel de integración en la economía mundial, y la reducción de los obstáculos a la competencia y de los costos de logística. Entre las principales medidas relacionadas con las políticas comerciales se incluyen: reducir los aranceles y las medidas no arancelarias (MNA) en sectores prioritarios, reducir unilateralmente las MNA en insumos, eliminar licencias no automáticas para aumentar la previsibilidad e impulsar los acuerdos regionales de integración para aumentar el acceso a los mercados. Se podría mejorar la coordinación de las autoridades comerciales y de defensa a la competencia para armonizar normas técnicas con socios comerciales. Para mejorar la política de inversión, Argentina podría revisar el marco de incentivos, introducir políticas efectivas para promover vínculos con empresas locales y establecer mecanismos integrales de mejora regulatoria y simplificación. El gobierno podría abrir sectores claves para las inversiones, en conjunto con las autoridades de competencia y promoción de la inversión. Con respecto a la competencia y la logística, Argentina podría seguir fortaleciendo la aplicación de la ley anticarteles, implementar el marco de control de fusiones recientemente revisado, fortalecer la regulación sectorial favorable a la competencia en sectores claves como las telecomunicaciones y el transporte, y aplicar los principios de neutralidad competitiva para garantizar que los operadores públicos y privados compitan en igualdad de condiciones. La autoridad de defensa a la competencia debería contar con recursos suficientes, priorizar sus compromisos y medidas y lograr independencia técnica.

Se destacan dos prioridades relacionadas a la sostenibilidad ambiental y al aprovechamiento del capital natural. Por un lado, la promoción del crecimiento climáticamente inteligente a corto y largo plazo para mitigar impactos climáticos que rápidamente ocuparán un primer plano en la vida y las actividades económicas de los argentinos. Si bien las políticas de adaptación al cambio climático en sectores claves como la agricultura, el agua, la energía y la salud pueden ayudar a disminuir su impacto, es necesario adoptar un enfoque sistémico para lograr resultados más sólidos. Para fines de este siglo, en un escenario de emisiones de gases de efecto invernadero extremas, la temperatura podría aumentar, en promedio, aproximadamente 3,5°C en el norte del país, en relación a hoy. Esto producirá impactos sociales, económicos y ambientales importantes que requerirán cambios contundentes en las políticas. Las acciones prioritarias para adaptarse al cambio climático incluyen la estimación adecuada de los costos de las inversiones para hacer frente al cambio climático; la planificación para el manejo de situaciones de emergencia; y una integración más estrecha entre las agendas de mitigación y adaptación.

Por otro lado, las políticas e inversiones para fomentar el crecimiento económico a través del aprovechamiento del capital natural deberían estar orientadas a utilizar los recursos naturales de manera sostenible. El capital natural en Argentina incluye suelos agrícolas y pasturas; agua; bosques; recursos pesqueros; potencial de energía solar y eólica; y activos del subsuelo (petróleo, gas, carbón y minerales). Algunos de estos activos, especialmente los bosques y los recursos pesqueros, están sujetos a una considerable presión. Por ejemplo, Argentina perdió el 21% de su cobertura forestal en menos de 25 años y los recursos pesqueros han sufrido una sobreexplotación debido a la falta de un plan de gestión nacional de pesca sostenible y responsable con una visión de largo plazo. No obstante, estos recursos, junto con el potencial de energías renovables podrían ser importantes fuentes de rentas económicas, empleo y medios de subsistencia sostenibles. Para aprovechar el potencial del capital natural es necesario remplazar las políticas extractivas

del pasado y consolidar un marco normativo que permita atraer inversiones del sector privado. Adicionalmente, se requieren políticas, incentivos y cumplimiento de las normas para garantizar que el libre acceso que caracteriza a muchos de los activos naturales, como los bosques, la tierra y los recursos pesqueros, no generen ilegalidad y degradación. Por último, para aprovechar el surgimiento de una demanda más sofisticada por productos con estándares de sostenibilidad ambiental en las cadenas de valor globales, Argentina necesita desarrollar mecanismos de información que permitan respaldar etiquetas y buenas prácticas que fomenten el desarrollo de negocios verdes pujantes en todo el país.

Finalmente, la necesidad de un consenso social para garantizar la sostenibilidad de las pensiones es un punto que cobrará cada vez más importancia a medida que la población envejece. Las pensiones son fundamentales para proteger los ingresos de la población de adultos mayores, habida cuenta de que las tasas de pobreza serían considerablemente más altas si no se hubieran implementado las reformas recientes que ampliaron la cobertura. Dos terceras partes de la moratoria se destinan a los tres deciles más pobres. Pero debido a que las pensiones ya representan el 11% del PIB, la sostenibilidad a mediano plazo actualmente no está garantizada debido a la transición demográfica y a las normas que existen en la actualidad. Es necesario analizar opciones que permitan equilibrar los altos niveles de beneficios (que aumentaron recientemente con la Reparación Histórica en función de la cual los beneficios se recalcularon y ajustaron retroactivamente y a futuro) con la amplia cobertura y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad futura. Esto es particularmente importante ya que el gobierno está comenzando a analizar la reforma del sistema de pensiones. En este sentido, la reforma paramétrica que comenzó en diciembre de 2017 ayudará a lograr que el sistema sea más sostenible mediante el reemplazo del mecanismo de indexación de pensiones por uno que vincula de manera más precisa las modificaciones en las prestaciones a los cambios en los precios (y en menor medida a los cambios en los salarios). No obstante, también se recomienda ampliar la agenda para revisar todos los parámetros y componentes del sistema, tanto contributivos como no contributivos.

No será fácil transitar el camino de reformas. Las fuerzas que causaron inestabilidad política y económica en el pasado todavía existen y es probable que influyan a futuro. Cuando se estaba por completar este informe, fuertes presiones relativas a la devaluación obligaron al gobierno de Argentina a concentrarse en las prioridades de estabilidad macroeconómica de corto plazo. Si no existe un amplio apoyo ni salvaguardas adecuadas para los vulnerables, es probable que el proceso de reforma se paralice. No obstante, el éxito de las reformas propuestas puede ser diferente al de los esfuerzos anteriores dado que se pretende implementar un paquete integral de políticas para abordar los siguientes aspectos de manera simultánea: desafíos inherentes al crecimiento, preocupaciones relativas a la inclusión y el margen potencialmente importante para lograr mejoras de la productividad y un crecimiento basado en el capital natural.

La secuencia de las acciones del gobierno constituye un elemento clave. Si bien se considera que todas las prioridades son fundamentales para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo, la secuencia de las reformas es clave para el éxito. Es indudable que la estabilidad macroeconómica, por ejemplo, no solo constituye un requisito previo para otras prioridades, pero su fracaso puede ir en detrimento de la mayoría de los avances logrados en otras dimensiones. Mejorar la calidad del gasto social e invertir en capital humano son prioridades cuyos frutos podrán verse en el mediano y largo plazo, pero la falta de acción inmediata resultará muy costosa. Como parte de algunas de las prioridades, también es fundamental secuenciar medidas específicas, tal como sucede con la priorización del fortalecimiento de la competencia interna antes de poder integrar el país a la economía mundial de manera exitosa. La experiencia internacional en lo que respecta a la implementación de grandes reformas estructurales pone de manifiesto posibles beneficios sustanciales; sin embargo, también ha mostrado que la secuencia y el monitoreo adecuado

son esenciales para el éxito. La implementación de programas integrales de reforma tendientes a profundizar la competencia y abrir las economías al comercio y la inversión en Suecia, México y Australia demoró una década o más. Asimismo, para obtener logros iniciales y consolidar el proceso de reforma se requiere una coordinación interinstitucional adecuada a nivel federal y entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, así como un diálogo entre los sectores público y privado. Por último, además de considerarse un requisito previo, la mejora del gasto en infraestructura también tiene fuertes complementariedades con otras políticas identificadas.

Algunas de estas reformas ya están en curso, pero existe el riesgo de que el contexto actual impida ver la urgencia que revisten las reformas estructurales claves cuyos resultados pueden percibirse a largo plazo. Es sumamente importante continuar con el proceso de reforma antes de que las desigualdades y vulnerabilidades se incrementen a causa de los desafíos fiscales apremiantes, y antes de dejar pasar la oportunidad de disfrutar los resultados de una década de crecimiento satisfactorio. Mantener un compromiso a largo plazo con las reformas en las políticas por parte de los políticos, el sector privado y la población en general plantea un desafío, dada la complejidad y la magnitud del programa de reformas. La comunicación clara de las ventajas y del impacto a largo plazo puede ayudar, junto con el diálogo político en torno a las intervenciones, a minimizar el conflicto social y generar el capital social necesario. Con el transcurso del tiempo, los resultados logrados en estas áreas pueden ayudar a fortalecer el apoyo político y modificar los incentivos.

REFERENCIAS

Albrieu, R., y J. M. Fanelli. 2008. "Stop-and-Go or Go-and-ail? Sobre aceleraciones, crisis e instituciones en la Argentina." *Desarrollo Económico* 48 (190/191): 235–68.

Altimir, O. 2001. "Long-Term Trends of Poverty in Latin American Countries." *Estudios de Economía* 28 (1): 115–55.

Beccaria, L. 2007. "Pobreza." In *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, editado por S. Torrado. Barcelona: EDHASA.

Beccaria, L., V. Esquivel, y R. Maurizio. 2005. "Empleo, Salarios y Equidad en la Argentina Reciente." *Desarrollo Económico* 45 (178): 235–62.

Bolt, J., R. Inklaar, H. J. de Jong y J. L. van Zanden. 2018. "Rebasing 'Maddison': New income comparisons and the shape of long-run economic development", GGDC Research Memorandum 174. Groningen: Groningen Growth and Development Center.

Bonvecchi, A. 2010. "The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina." IDB Working Paper IDB-WP-175, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Bustos, J. M., y S. Villafañe. 2011. "Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo." Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo (10).

Calvo-González, O., A. Eizmendi, y G. Reyes. 2018. "Winners Never Quit, Quitters Never Grow: Using Text Mining to Measure Policy Volatility and Its Link with Long-Term Growth in Latin America." Policy Research Working Paper 8310, World Bank, Washington, DC.

Casassus, J., J. E. Froemel, J. C. Palafox, y S. Cusato. 1998. *First International Comparative Study of Language, Mathematics, and Associated Factors in Third and Fourth Grade*. Santiago, Chile: Latin American Laboratory for Evaluation of the Quality of Education, UNESCO.

———. 2014. *First International Comparative Study of Language, Mathematics, and Associated Factors in Third and Fourth Grade*. Santiago, Chile: Latin American Laboratory for Evaluation of the Quality of Education, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Cicowiez, M. 2002. "Comercio y desigualdad salarial en Argentina: un enfoque de equilibrio general computado." Documento de trabajo 40, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.

Diaz Alejandro, C. F. 1970. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. Yale University Press.

Fernandez, M., y J. Messina. 2017. "Skill Premium, Labor Supply and Changes in the Structure of Wages in Latin America." IDB Working Paper 786, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Ferreres, O. 2005. *Dos Siglos de Economía Argentina 1810-2004: Historia Argentina en Cifras*. Buenos Aires, El Ateneo.

Fukuyama, F. 2010. "Transitions to the Rule of Law." *Journal of Democracy* 21(1): 31-44.

———. 2014. *Political Order and Polital Decay*. New York: Farrar, Straus, and Giroux.

Galiani, S., y P. Sanguinetti. 2003. "The Impact of Trade Liberalization on Wage Inequality: Evidence from Argentina." *Journal of Development Economics* 72 (2): 497–513.

Gasparini, L., y G. Cruces. 2009. "A Distribution in Motion: The Case of Argentina. A Review of the Empirical Evidence." In *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* editado por L. F. Lopez-Calva y N. Lustig. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Gasparini, L., y N. Lustig. 2011. "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America." In *Oxford Handbook of Latin American Economics*, editado por J. A. Ocampo y J. Ros, 691–714. Oxford University Press.

Gennaioli, N., R. La Porta, F. L. De Silanes, y A. Shleifer. 2014. "Growth in Regions." *Journal of Economic Growth* 19 (3): 259–309.

Gerchunoff, P., y L. Llach. 2007. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas.* Buenos Aires: Editorial Ariel.

Gerchunoff, P., y M. Rapetti. 2016. "La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930–2015)." *El Trimestre Económico.* LXXXIII (2).

Heymann, D. 2007. "Macroeconmía de las Promesas Rotas." *Revista de Economía Política de Buenos Aires* 2: 27–53.

Mander, B. 2016. "Argentina: Home to the Majority of Latin America's Tech Unicorns." *Financial Times,* September 19. https://www.ft.com/content/687f5a58-5807-11e6-9f70-badea1b336d4?mhq5j=e7.

North, D., J. Wallis, y B. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History.* Cambridge y New York: Cambridge University Press.

Rofman, R., I. Apella, y E. Vezza. 2015. *Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America.* Directions in Development--Human Development." Washington, DC: World Bank.

Rofman, R., y M. L. Olivieri. 2012. "Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina." *Económica* 58: 97–128.

Salvia, A., I. Tuñón, y S. Poy. 2015. "Asignación Universal por Hijo para Protección Social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia." *Población y Sociedad* 22 (2): 101–34.

GRUPO BANCO MUNDIAL