

RETOS Y OPORTUNIDADES AL DESARROLLO DE ARGENTINA



Por **DIEGO BARRIL**

Economista País en Argentina para CAF –
Banco de Desarrollo de América Latina

Master en Políticas Públicas en la Universidad Torcuato
Di Tella (UTDT). Candidato a MBA en la UTDT y Magister
en Economía en la Universidad Nacional de La Plata.

Introducción¹

De acuerdo con el Banco Mundial, desde 1950, Argentina ha pasado un tercio de los años en recesión. Esto lo ubica como el segundo país donde, en este período, más tiempo se ha contraído la economía (el primero es la República Democrática de Congo). En consecuencia, el desempeño económico del país ha sido débil comparado con los Estados Unidos o incluso con la región.

La volatilidad mostrada por la economía argentina se ha visto reflejada en un crecimiento per cápita más débil que el resto de los países de América Latina. En los últimos 35 años, Argentina promedió un crecimiento per cápita de 0,9%, mientras el resto de los países de América del Sur promediaron una expansión del 1,9%. En los últimos 15 años, la diferencia en el desempeño anual fue de 0,9% (2,0% y 2,9%, respectivamente).

¿Por qué el desempeño de Argentina fue tan disímil en comparación con sus vecinos? La principal explicación es la recurrencia de elevados desbalances fiscales que resultan imposibles de sostener en el tiempo. Ante la falta de un mercado doméstico lo suficientemente profundo para cubrir las necesidades de financiamiento del fisco en moneda doméstica, se recurre al financiamiento monetario y al financiamiento externo. La insostenibilidad de la política fiscal eventualmente conduce a crisis inflacionarias o de deuda, repercutiendo en la actividad.

El financiamiento monetario de elevados y persistentes déficits fiscales ha propiciado la aceleración de los precios, deteriorando la confianza en la autoridad monetaria. De hecho, si se toman los últimos 60 años, el país solamente ha tenido una inflación menor al 10%

en 11 años, mientras que en 17 años el incremento de precio superó el 100% (concentrado entre las décadas de los 70 y 80), a lo cual se suman episodios de hiperinflación (1989/1990).

Las elevadas tasas de inflación, junto con la volatilidad cambiaria, han coartado el ahorro doméstico en moneda nacional y el desarrollo de un sector financiero más profundo. Esto ha creado un círculo vicioso donde las opciones de fondeo del fisco se limitan y se recurre al financiamiento monetario.

Por otra parte, cuando déficits fiscales no sostenibles se han financiado con emisiones de deuda en el mercado internacional, tanto en moneda local como extranjera, se han generado incrementos acelerados de la deuda del sector público que han culminado en eventos de crédito. Otro resultante del financiamiento externo es que el ingreso de divisas como consecuencia de las colocaciones de deuda pública aprecia el tipo de cambio, lo cual desincentiva las actividades exportadoras y favorece las importaciones.

A esto se suman distorsiones microeconómicas (impuestos internos altos y distorsivos o derechos de exportación/importación, subsidios a las tarifas de servicios públicos, regulaciones comerciales o laborales, entre otros) que dislocan las señales de precios en el mercado doméstico, afectando también la asignación de recursos y las decisiones de producción impactando negativamente en la productividad.

En consecuencia, en las últimas décadas, la economía argentina ha mostrado una divergencia pronunciada en el desempeño con respecto a sus pares regionales y a países desarrollados. Esto ha impactado negativamente en la creación de empleo formal y a través de este canal ha conducido a un deterioro en el bienestar de los sectores sociales más vulnerables.

¹ La presente nota se basa en el documento Retos y Oportunidades al Desarrollo de Argentina, elaborado por el equipo de CAF en el marco de la definición de la Estrategia País 2019-2023

Productividad

La definición de esta tendencia no se reduce solamente a la inestabilidad macroeconómica, sino que encuentra su explicación en los determinantes del crecimiento en los últimos años. En este sentido, la productividad, definida como la eficiencia con la que el capital humano y el físico de una economía se combinan para producir una determinada cantidad de bienes y servicios finales, juega un rol clave en esta historia.

Tanto el ejercicio de contabilidad del crecimiento realizado en CAF (2020) como en Coremberg (2007) detallan que la expansión de las últimas décadas ha estado impulsado por la acumulación de factores, en lugar de incrementos de la productividad. A su vez, Coremberg (2017) muestra que, en el período comprendido entre 1998 y 2015, Argentina fue el país de peor desempeño en productividad (una caída del 0,4% anual), solamente superado por Venezuela.

Ahora bien, ¿por qué es baja la productividad en Argentina? ¿Se debe a que los recursos productivos están siendo empleados desproporcionadamente en los sectores de más baja productividad o, por el contrario, a una baja productividad promedio de los sectores? Para ello se analizan los datos de producto por trabajador según categoría de actividad económica. En particular, se realiza una descomposición (Olley-Pakes) del producto por trabajador agregado de la economía en dos componentes: la productividad media de los sectores y el grado de “eficiencia” en la distribución del empleo entre dichos sectores.

La Tabla 1 presenta los resultados de este ejercicio de descomposición de la productividad laboral agregada tanto para Argentina como para Estados Unidos, país que usaremos como referencia. Para ello se utilizan datos de valor agregado y empleo (específicamente el número de personas efectivas dedicadas a la producción) a nivel de 14 grandes ramas de actividad.

Como resultado de este ejercicio se encuentra que la productividad laboral agregada de Argentina es 40% relativa a la de Estados Unidos. Esta brecha se explica tanto por la baja productividad de los sectores como por la menos eficiente asignación de empleo entre los mismos. Por un lado, la productividad sectorial promedio de Argentina es 54% de la estadounidense. Por otro lado, las pérdidas de productividad debido a la asignación intersectorial del empleo en Argentina representan 45% de la productividad sectorial promedio mientras que en E.E.U.U. representan el 26%.

Para determinar la importancia de estas diferencias se realizan los siguientes ejercicios contra factuales. El primero consiste en igualar la productividad sectorial promedio de Argentina a la norteamericana manteniendo la misma asignación del empleo entre sectores. En este caso, la productividad agregada argentina sería casi 75% la de Estados Unidos. Es decir, la brecha de productividad se cerraría en más de la mitad (de 60 a 25 puntos porcentuales). El segundo ejercicio consiste en adoptar la eficiencia en la asignación de E.E.U.U. manteniendo las productividades sectoriales iguales. En este caso, la productividad laboral agregada de Argentina sería 54% de la estadounidense, lo cual significa que la brecha se cierra en casi una cuarta parte (de 60 a 34 puntos porcentuales). En resumen, en ambos ejercicios la brecha de productividad entre los dos países se reduce significativamente. Surge así que las diferencias en productividades sectoriales contribuyen con un 71% de la brecha de productividad agregada mientras que las diferencias en la asignación del empleo contribuyen con un 29%.

A la luz de estos resultados, es importante señalar que existe una gran variabilidad de las productividades sectoriales relativas. Por un lado, sectores como el Agropecuario, Minería y Hoteles y Restaurantes (relacionado con el Turismo) tienen una productividad por encima del 75% de la estadounidense. Por otro lado, sectores como Construcción, Manufactura, Transporte y Comercio tienen una productividad por debajo del 40% de la estadounidense. Estos sectores de baja productividad, además, concentran casi la mitad del empleo, lo cual explica que la asignación intersectorial de este juego un rol importante para explicar la brecha de productividad con Estados Unidos.

De aquí se desprenden dos lecciones de política. Por un lado, se pueden diseñar medidas que impulsen el crecimiento de los sectores de más alta productividad, lo cual tendería a mejorar la asignación intersectorial de recursos (por ejemplo, en el sector Agroindustrial y Energía/Minería). Por otro lado, se deben implementar reformas que mejoren la eficiencia productiva de los sectores de baja productividad, especialmente aquellos con un alto peso en el empleo como los anteriormente mencionados.

Por último, una continuidad del ejercicio realizado bajo la metodología de Olley-Pakes en CAF (2020) encuentra indicios de que el problema de baja productividad sectorial en Argentina, relativa a países más avanzados, pareciera ser explicada por la baja productividad promedio de sus empresas.

Tabla 1. Productividad agregada y sectorial de Argentina y Estados Unidos 2018

USD corrientes a precios internacionales

Rama de actividad	Argentina				E.E.U.U.				Productividad laboral relativa Argentina- E.E.U.U.
	Valor agregado* (mill USD)	Empleo (miles)	Productividad laboral* (miles USD)	Peso (% empleo)	Valor agregado (mill USD)	Empleo (miles)	Productividad laboral (miles USD)	Peso (% empleo)	
Agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura	66.642	1.079	62	7%	164.200	2.007	82	1%	75%
Explotación de minas y canteras	41.399	93	444	1%	321.100	625	514	0%	86%
Industria manufacturera	137.204	1.938	71	12%	2.334.600	12.472	187	9%	38%
Electricidad, gas y agua	24.092	100	241	1%	319.400	547	584	0%	41%
Construcción	37.705	1.551	24	10%	840.000	8.438	100	6%	24%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	135.763	3.055	44	19%	2.366.500	20.436	116	14%	38%
Hoteles y restaurantes	21.058	516	41	3%	615.600	11.383	54	8%	75%
Transporte y comunicaciones	60.658	1.073	57	7%	1.773.900	8.127	218	6%	26%
Intermediación financiera	43.661	262	167	2%	1.514.200	6.322	240	4%	70%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	108.666	1.086	100	7%	5.301.300	23.857	222	16%	45%
Administración pública y de defensa; planes de seguridad social	80.879	1.093	74	7%	2.504.700	20.094	125	14%	59%
Enseñanza	55.600	1.259	44	8%	254.200	3.476	73	2%	60%
Servicios sociales y de salud	52.209	967	54	6%	1.526.100	18.626	82	13%	66%
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	33.761	1.831	18	12%	658.200	9.363	70	6%	26%
TOTAL	899.295	15.904	57	100%	20.494.000	145.773	141	100%	40%
Descomposición de Olley-Pakes:									
Productividad laboral sectorial promedio (miles USD)	102,9				190,4				
Ganancia/pérdida de productividad debido a la asignación del empleo (miles USD)	-46,3				-49,8				

Nota: *Ajustado por PPA.

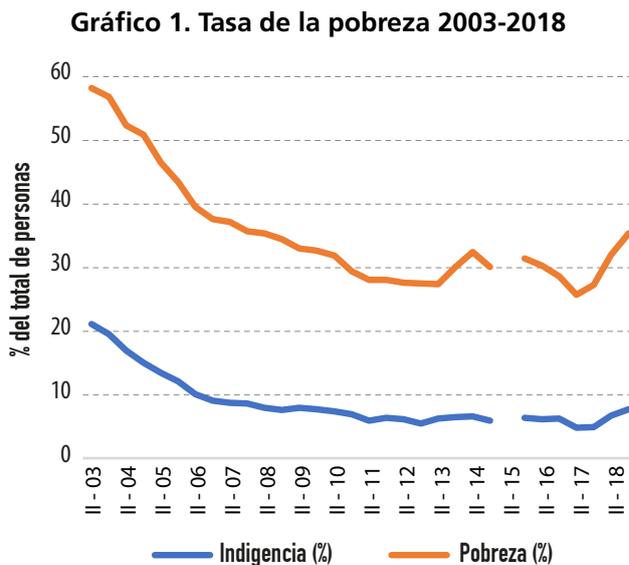
Fuente: INDEC Argentina, U.S. Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics, World Bank Indicators.

A su vez, la evidencia presentada para el sector de manufacturas sugiere que la baja productividad de las firmas se debe a la existencia de distorsiones, principalmente en el mercado laboral, y a la falta de competencia (especialmente en el comercio internacional).

Acceso y crecimiento inclusivo

El incremento de la productividad es la clave para lograr un crecimiento económico sostenido, que al mismo tiempo resulte en una reducción de la pobreza y en mejoras en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, los beneficios del crecimiento (o los costos de las recesiones) no suelen distribuirse de forma uniforme entre la población. En este sentido, resulta relevante estudiar cómo han evolucionado los principales indicadores sociales en Argentina y explorar las posibles restricciones que limitan el bienestar de los sectores más vulnerables de la sociedad.

La pobreza de ingresos es uno de los indicadores más difundidos para caracterizar la situación social en un momento del tiempo. En Argentina, este indicador cayó entre 2003 y 2011, primero explicado, principalmente, por el crecimiento económico y luego por la caída de la desigualdad (Bracco et al., 2019). En este período, el ingreso de los hogares de los deciles más postergados aumentó en mayor medida que en los hogares más ricos. Entre 2011-2015, en cambio, el aumento marginal en la pobreza (de 29,4% a 30,1%) se alcanzó por la combinación de una caída en el ingreso por adulto equivalente con una mejora en la distribución del ingreso. Gasparini et al. (2019a) analizan el período post-2015 y encuentran que el débil desempeño económico y el efecto negativo de la crisis cambiaria iniciada en marzo de 2018 contribuyeron a la suba en los niveles de pobreza.



Fuente: Tornarolli (2018) e INDEC

Si bien la pobreza por ingresos es la forma más usual de análisis de la vulnerabilidad, no es la única. Gasparini et al. (2019b) definen el concepto de pobreza crónica, el cual alude a situaciones de carencias persistentes que no pueden ser superadas aún bajo condiciones económicas coyunturalmente favorables. De esta forma, se intenta caracterizar a aquellas personas que, dadas sus características y las de los hogares que conforman, siempre han tenido muy bajas probabilidades de superar la situación de pobreza de ingresos.

La baja educación (menos años en una institución educativa) es uno de los aspectos distintivos de las personas vulnerables. Para los grupos etarios adultos la diferencia entre pobres crónicos y no vulnerables (el 10% mejor ubicado) es de alrededor de diez años de educación. A pesar de que la brecha se reduce en los más jóvenes, se tiene que casi el 70% de los pobres crónicos tienen un nivel educativo bajo (menos de 9 años en una institución) y prácticamente nadie un nivel superior (más de 12).

En el mismo sentido, Buchbinder et al. (2019) destacan que el nivel socioeconómico de los estudiantes es uno de los principales factores que explican el desempeño de los estudiantes, tanto en las pruebas estandarizadas como en el desarrollo de sus trayectorias escolares (en línea con CAF, 2016). A su vez, subrayan que los alumnos de escuelas de gestión privada obtienen puntajes más elevados en las pruebas estandarizadas que aquellos alumnos en escuelas de gestión estatal.

Por último, al igual que la educación, el mercado de trabajo también parece funcionar como una barrera que enfrentan los hogares con mayor vulnerabilidad, en lugar de representar un canal que asigne recursos

productivos a las firmas sin restricciones. Berniell et al. (2017) muestran que las personas pertenecientes a los dos deciles más ricos de la población acceden mayoritariamente a aquellos puestos de trabajo formales, que incluyen los beneficios de la seguridad social. En cambio, aquellas personas pertenecientes a hogares de los cuatro deciles más vulnerables inician su vida laboral en el sector informal, principalmente, y el traspaso hacia el sector formal, a lo largo de su vida productiva, es limitado.

Identificación de desafíos para el crecimiento

A partir del diagnóstico en las páginas precedentes, se identifican diferentes restricciones que impiden el crecimiento sostenido del país.

En primer lugar, es evidente que la estabilización macroeconómica debe ser un objetivo prioritario. El principal reto se basa en articular una política fiscal creíble. Ahora bien, dada una presión tributaria superior al 30% del PIB entre la Nación y las provincias, entendemos que la reducción del déficit fiscal debe provenir, principalmente, de una administración más eficiente del gasto público.

En segundo lugar, se debe trabajar en reducir las barreras a la competencia, tanto domésticas como externas. La evidencia muestra que restricciones de este tipo generan importantes ineficiencias y pérdidas de productividad, pues impiden que los factores productivos se asignen de la mejor manera posible tanto dentro de las empresas como entre distintas empresas y sectores productivos (CAF, 2018). Las altas barreras al comercio internacional también han afectado la productividad de las empresas y sectores vía un menor acceso a bienes intermedios de calidad (Tabla 2).

En tercer lugar, el mercado de trabajo no ha funcionado en los últimos años como un lugar de encuentro entre la oferta y la demanda, debido a las rigideces regulatorias que presenta. Esto, sumado a la volatilidad macroeconómica, ha derivado en una nula creación de puestos de trabajo en el sector privado desde 2011. Adicionalmente, resulta particularmente relevante la dificultad de las personas jóvenes provenientes de los deciles más pobres para acceder al empleo formal, tanto por las reducidas habilidades (cognitivas y socioemocionales) como por los problemas informativos que caracterizan a este mercado (Berniell et al., 2017).

Tabla 2. Aranceles promedio

Países	1995	2000	2005	2010	2016
América Latina	11.7	13.4	10.7	7.7	6.9
Estados Unidos	4.3	3.4	3.0	2.8	3.0
Unión Europea	7.4	3.5	3.3	2.8	2.8
OCDE	6.2	5.2	4.4	3.7	3.5
Argentina	11.4	14.5	11.7	12.5	12.4

Fuente: CAF (2018) con base en datos de aranceles (MFN) de TRAINS de la UNCTAD

Finalmente, el desarrollo del sector financiero es importante para mejorar la asignación de recursos entre firmas (incluyendo startups) y sectores y, a su vez, para reducir el impacto de los shocks negativos en la economía. Argentina, particularmente, presenta indicadores muy bajos de desarrollo en este aspecto, lo cual se traduce en una desventaja competitiva con respecto al resto del mundo (Gráfico 2). El principal problema se concentra en la profundidad tanto de las instituciones como de los mercados financieros (CAF, 2018).

Propuestas de intervención

El último medio siglo de la economía argentina se ha caracterizado por la volatilidad. A pesar de que el PIB per cápita creció moderadamente, el país ha sufrido un rezago con respecto a los países desarrollados y, en los últimos 20 años, con respecto a sus vecinos regionales. En este contexto, el diagnóstico de lo que ha sido este período de desencantos económicos y la identificación de las principales restricciones que afectan a la economía es clave para definir áreas de intervención.

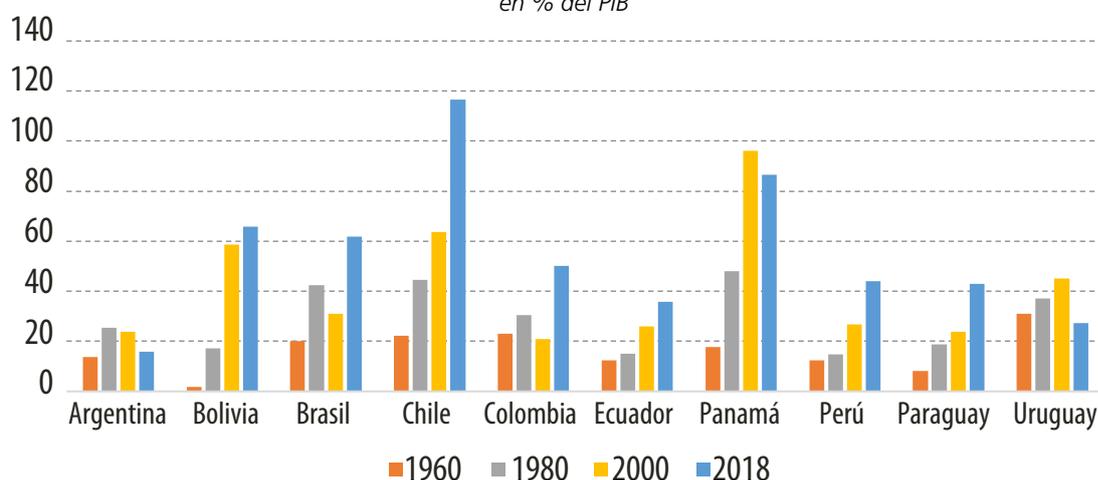
Queda claro que la condición necesaria para cualquier proyecto de desarrollo es la estabilización de las variables macroeconómicas. El reto de mediano plazo es proponer un sendero fiscal que resulte creíble para los agentes económicos, factible políticamente y que permita honrar los compromisos asumidos. En este sentido, el cambio en la actualización del gasto social y la reestructuración de los esquemas de subsidios (introduciendo en el esquema regulatorio temáticas relevantes en la actualidad como el medio ambiente, entre otros) son pasos en el camino de la sostenibilidad. A su vez, el fortalecimiento de las instituciones monetarias contribuiría de forma decisiva a la factibilidad de dicho esquema, dando lugar al desarrollo de un mercado financiero doméstico.

La agenda de largo, plazo tendiente a impulsar el crecimiento y la productividad, debe tener como un ingrediente fundamental la reducción de las barreras al comercio internacional, lo que incluye aranceles y medidas paraarancelarias. Esto se puede implementar en el contexto de los distintos acuerdos comerciales donde el país ya participa (ej. Mercosur) o nuevos arreglos (Mercosur-Unión Europea).

A su vez, dadas las rigideces del mercado laboral argentino y los problemas que encuentran los jóvenes en el acceso al mercado laboral, se pueden proponer iniciativas de pasantías en empresas formales y otras políticas que busquen mejorar las capacidades y la información disponible, evitando de esta forma el aumento de la informalidad. Al mismo tiempo, se requiere trabajar en fortalecer los sistemas educativos formales vía políticas de mejora del cuerpo docente que redonde

Gráfico 2. Crédito interno al sector privado 1960-2018

en % del PIB



Fuente: Banco Mundial

Nota: el último dato disponible en Argentina es 2017.

en un incremento de las habilidades cognitivas y socioemocionales adquiridas por los alumnos y futuros trabajadores (CAF, 2016). Dada la descentralización de la educación, en este aspecto será clave la capacidad de ejecución de cada una de las provincias.

Por último, el desarrollo de aquellos sectores de elevada productividad susceptibles de incrementar las exportaciones argentinas (gas/petróleo, conocimiento, turismo, entre otros) puede ser importante para aliviar las restricciones anteriormente mencionadas. Estas actividades tienen en común que requieren de certidumbre para su expansión, por lo cual es posible que se necesite el establecimiento de una institucionalidad particular para cada una de las actividades de interés. La generación de reglas del juego que sean señales claras de las políticas que se piensan instalar para cada una de las actividades en el largo plazo debe incluir a los actores sub nacionales.

Bibliografía

Berniell María Lucila y María Dolores De la Mata (2017), *“Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: lecciones para el caso argentino”*, CAF – Working paper N° 2017/28, Buenos Aires: CAF.

Bracco Jessica, Leonardo Gasparini y Leopoldo Tornarolli (2019), *“Explorando los cambios de la pobreza en Argentina: 2003-2015”*, Documento de Trabajo N° 245, CEDLAS.

Buchbinder Nicolás, Axel McCallum y Víctor Volman (2019), *“El estado de la educación en Argentina”*, Observatorio Argentinos por la educación.

CAF (2016), *“Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral”*, Reporte de Economía y Desarrollo.

CAF (2018), *“Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial”*, Reporte de Economía y Desarrollo.

CAF (2020), *“Retos y oportunidades al desarrollo - Argentina”*, documento en elaboración.

Coremberg Ariel (2017), *“Argentina Was Not the Productivity and Economic Growth Champion of Latin America”*.

Gasparini Leonardo, Leonardo Tornarolli y Pablo Gluzmann (2019a), *“El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas”*, Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.

Gasparini Leonardo, Pablo Gluzmann y Leonardo Tornarolli (2019b), *“Pobreza crónica en Datos de Corte Transversal: estimaciones para Argentina”*, CEDLAS, documento de trabajo nro. 252.