

La reorientación de la estrategia de desarrollo en Argentina

Una tarea pendiente, a las puertas
de los 40 años desde la recuperación
de la democracia

PRESENTACIÓN

La democracia argentina está a las puertas de cumplir 40 años: el 10 de diciembre de 1983 se recobró el funcionamiento del Estado de derecho después de décadas de anomalías institucionales, limitación de las libertades civiles y ciudadanas, autoritarismo y supresión del voto popular. A lo largo de los 40 años subsiguientes –no sin tensiones de diverso orden–, la vida política del país se encarriló dentro de las reglas de la Constitución, lo que significa un logro indiscutible. Sin embargo, unas de las carencias más apreciables ha sido el desempeño económico. Argentina se encuentra estancada, la inflación no da tregua, no se genera empleo de calidad, y la exclusión y la pobreza desafían la construcción de una sociedad capaz de sumar a millones de ciudadanos y ciudadanas a la esperanza de una vida digna y un proyecto en común.

En este contexto, el país debe reorientar su estrategia de desarrollo. Esto significa, en nuestra interpretación, una mayor integración al mundo y una consolidación de sus finanzas públicas que, a su vez, entraña diversos capítulos de una reforma del Estado. El documento presente analiza ciertas políticas que pueden ser de utilidad al fin de alcanzar estos propósitos.

La noción que se sugiere aquí –reorientar la estrategia de desarrollo– presupone que el problema económico que atravesamos tiene larga data y que su eventual superación trasciende al período de gestión de gobierno. Se trata de avanzar en un camino que tiene la orientación que hemos determinado. Hay en esto cierto paralelismo con la construcción democrática: difícil pero posible. Hay ingredientes técnicos, pero la dificultad no es tecnocrática. Se requieren consensos políticos amplios y perseverancia en el tiempo. Precisamente, en contraposición, una peculiaridad del desempeño económico argentino en las últimas cuatro décadas fue la recurrencia de marchas y contramarchas de los objetivos rectores de sus políticas. El desafío ahora consiste en establecer si están dadas las condiciones para que esta vez ocurra de manera diferente al pasado.

Frente a una realidad tan cambiante como la que experimentó Argentina en los últimos meses, corresponde destacar que este trabajo comenzó a inicios de 2022. Desde entonces, y oportunamente, evaluamos la alternativa de enfocar el documento sobre algunas instituciones económicas que son primordiales para la gestión de la política económica tales como la independencia del Banco Central, reglas fiscales, cumplimiento y evasión tributaria, entre otras. Esa opción fue desestimada en favor de un planteo más amplio. Esto no significa que en el trabajo esté ausente la preocupación por la perspectiva institucional. Difícilmente el diseño de un programa que aspire a tener efectividad pueda omitir esta dimensión y está en la esencia de la mejor calidad democrática el avance hacia mejores y más sólidas instituciones, también en el plano económico.

Finalmente, cabe advertir que el objetivo principal es contribuir y ofrecer insumos para la discusión de una agenda de política pública, y no de la propuesta de un programa de gobierno que corresponderá a los distintos espacios del arco político y excede las funciones de CIPPEC. En el marco de la iniciativa Democracia 40 (#40D), a través de la cual CIPPEC genera recomendaciones de políticas públicas para potenciar el desarrollo sostenible, la inclusión social y la calidad institucional para los próximos 40 años de democracia, este documento busca aportar un conjunto de ideas que consideramos cruciales y deben ser integradas dentro de un programa integral de crecimiento y estabilización.

RESUMEN

Son conocidos los puntos de partida de la situación que atraviesa Argentina: estancamiento económico, baja tasa de inversión, macroeconomía inestable, alta inflación, volatilidad de precios relativos, falta de creación de empleo privado, exclusión social y pobreza. Este cuadro económico-social persiste, con variantes y matices, desde hace casi medio siglo. Si bien se han registrado episodios de crecimiento, el camino trazado hasta aquí se vio signado por recesiones recurrentes. Durante este período se ha ensayado una gama amplia de políticas, con marchas y contramarchas, pero ninguna solución ha perdurado en el tiempo.

Más recientemente, la dificultad para poner en marcha la economía de manera sostenible ha estado asociado al frente externo. La cuenta corriente del balance de pagos alcanzó su máximo desequilibrio en 2018 (-5,2% del PIB). Desde entonces, la economía transita un proceso complejo para adecuarse a la disponibilidad de divisas. Al mismo tiempo, Argentina exhibe una fragilidad estructural de sus finanzas públicas: el gasto público aumentó 20 puntos del PIB en los últimos 15 años y alcanza niveles máximos, lo que ha requerido apelar a impuestos nacionales y provinciales con grandes impactos distorsivos que limitan la inversión. Y, dado que el aporte de los impuestos es insuficiente, el desequilibrio fiscal debió apelar a la emisión de deuda y al financiamiento monetario que alimenta, a su vez, el ritmo inflacionario.

En suma, tanto la restricción externa como la fiscal son consecuencia de la dinámica de desarrollo de largo plazo y constituyen una restricción al crecimiento económico. Dada esta configuración, urge reorientar la estrategia de desarrollo para resolver ambas restricciones y estabilizar la economía en el marco de un programa integral. Estos 40 años de democracia muestran con claridad que es necesario resolver los desequilibrios macroeconómicos para alcanzar un sendero de crecimiento, crear empleo privado, reducir la pobreza y por esta vía alcanzar una mayor inclusión social.

Este documento busca aportar evidencia para dimensionar la tarea compleja de estabilizar la macroeconomía y brindar lineamientos de política para superar las restricciones en los frentes externo y fiscal a partir de cuatro ejes.

Primero, es necesario desarrollar estrategias y políticas de inserción internacional en los flujos de comercio que favorezcan el dinamismo exportador de bienes y servicios. Para ello es necesaria la acción coordinada de la política macro, de la estrategia y la política comercial y de las políticas sectoriales. La dimensión macro implica un diseño macroeconómico sólido que genera de por sí condiciones en materia de inversión, la preservación de la competitividad cambiaria esencial para los sectores transables –descartando el uso del tipo de cambio como herramienta anti-inflacionaria–, y el abordaje de los impuestos donde los derechos de exportaciones debieran ir eliminándose conforme se vaya avanzando en la consolidación fiscal siendo reemplazados por el impuesto a las ganancias. En materia de política comercial es fundamental revitalizar la agenda externa e interna del Mercosur, redefinir las directrices con la Alianza del Pacífico y la Unión Europea y definir un programa factible para mejorar el espacio de comercio intrazona, revisando el Arancel Externo Común y sus excepciones. En cuanto a las políticas sectoriales, se deben revisar y evaluar la efectividad de los regímenes promocionales que dan lugar a gastos tributarios que incrementan el gasto público, y destacar aquellos programas que prioricen la generación de divisas o mejoras de competitividad y complementar con acciones específicas que complementen la diversificación de exportaciones. Finalmente, se debe atender la infraestructura de transporte de carga y sistema logístico.

Al mismo tiempo, se debe buscar una reducción gradual de los subsidios a la energía, junto a la aplicación de medidas de focalización que aminoren el impacto en la población más vulnerable. El sector energético lleva dos décadas de congelamientos de tarifas

prolongados que, en períodos de alta inflación, implican recursos públicos crecientes para cubrir la diferencia entre costos y precios. Este estado de emergencia trasciende los límites sectoriales e impacta fuertemente en las cuentas públicas. Por eso, es crucial eliminar los subsidios generalizados a la oferta y focalizar la asistencia en los hogares bajo la línea de pobreza, mediante un programa de tarifa social amplio. Esta reformulación focalizada de la tarifa social permitiría un ahorro fiscal de entre el 1,7 y el 1,5% del PIB. A su vez, es preciso aplicar una tarifa plana para el gas, para evitar el impacto del pico invernal en la factura residencial. Esta agenda debe acompañarse de medidas de implementación del fondo compensatorio que armonicen y reduzcan las asimetrías en las tarifas eléctricas entre regiones y por una normalización institucional que ponga fin a la intervención de los entes reguladores.

Sumado a esto, mediante un reordenamiento, el sistema previsional debe asegurar su sostenibilidad sin poner en riesgo los equilibrios fiscales, protegiendo el nivel de cobertura actual y mejorando la equidad en el sistema. El sistema previsional, que está signado por inequidades marcadas que se arrastran desde tiempo atrás y cuya sostenibilidad financiera y fiscal es precaria, demandó el 10,3% del PIB en 2021. Si bien el nivel de gasto se relaciona con un nivel de cobertura muy elevado (prácticamente total) y valores promedio de los haberes también considerables, la magnitud de este gasto preocupa tanto por su nivel actual y su impacto sobre las cuentas fiscales, como por las perspectivas de mediano y largo plazo. Además, la cobertura amplia oculta situaciones muy dispares en términos de equidad, eficiencia y fiscales, y existen múltiples regímenes de excepción que contribuyen a la fragmentación del sistema. En ese contexto, el debate sobre posibles reordenamientos previsionales debería centrarse en la fragmentación, enfocando la discusión en el tratamiento diferencial de grupos de trabajadores y trabajadoras (financiado por el conjunto de la sociedad); la duplicación de beneficios (estableciendo reglas que definan los niveles de protección adecuados para cada beneficiario/a); la integración entre esquemas contributivos y no contributivos (que evite generar tratamientos injustos e incentivos perversos para las y los participantes) y, por último, la movilidad (a fin de dar consistencia y sostenibilidad al sistema).

Por último, **la base de los impuestos requiere una ampliación a través de mejoras en la administración, así como también es necesario poner el foco en la reducción de la evasión y favorecer la mayor cooperación tributaria.** El sistema tributario argentino se caracteriza por una presión tributaria elevada, estrechez de la base debida a la evasión elevada e impuestos de emergencia que se prolongan en el tiempo limitando las posibilidades de introducir impuestos con otros objetivos de políticas que no sean recaudatorios. Por eso, resulta conveniente comenzar por reordenar el sistema tributario para que tienda a ampliar las bases tributarias y reducir la evasión. El punto de partida es tener estimaciones confiables y desagregadas por sector del nivel de cumplimiento y evasión tributaria. Luego, avanzar en: mejorar el cumplimiento en impuestos clave y en grandes contribuyentes; limitar el uso del régimen de monotributo mediante el uso de información cruzada; mejorar la gestión de los riesgos fiscales internacionales mediante la mejora de la cobertura, la calidad, uso e intercambio de información fiscal con otros países; fortalecer la recaudación de impuestos sobre la propiedad a partir de coordinación entre el nivel nacional y provincial para homogeneizar criterios de valuación y actualización; armonizar los tipos de bienes y servicios digitales alcanzados por el IVA e IIBB respecto a las tasas aplicadas para reducir la posibilidad de distorsión en la asignación de recursos y la competencia fiscal.

Estas políticas deberán estar enmarcadas en un programa integral que tenga como propósito fundamental estabilizar la economía. Para hacerlo, la economía política de la agenda es tan importante como sus contenidos: el factor clave es el logro de consensos amplios y la aceptación del diagnóstico y la dirección elegida.

ÍNDICE

- 6 Diagnóstico inicial**
- 13 Armonizar las políticas: el desafío de un programa económico integral
- 14 Bases para pensar en propuestas de política pública
- 16 Exportar para crecer: hacia una mayor inserción internacional de Argentina en la economía regional y global**
- 20 Esquema macroeconómico
- 21 Estrategia y política comercial
- 21 Políticas sectoriales
- 23 La restricción fiscal**
- 24 Reformulación de los subsidios económicos
- 27 La ampliación de las bases tributarias y la reducción de la evasión
- 29 Los principales desafíos del sistema previsional
- 33 Bibliografía**
- 34 Sobre el autor**

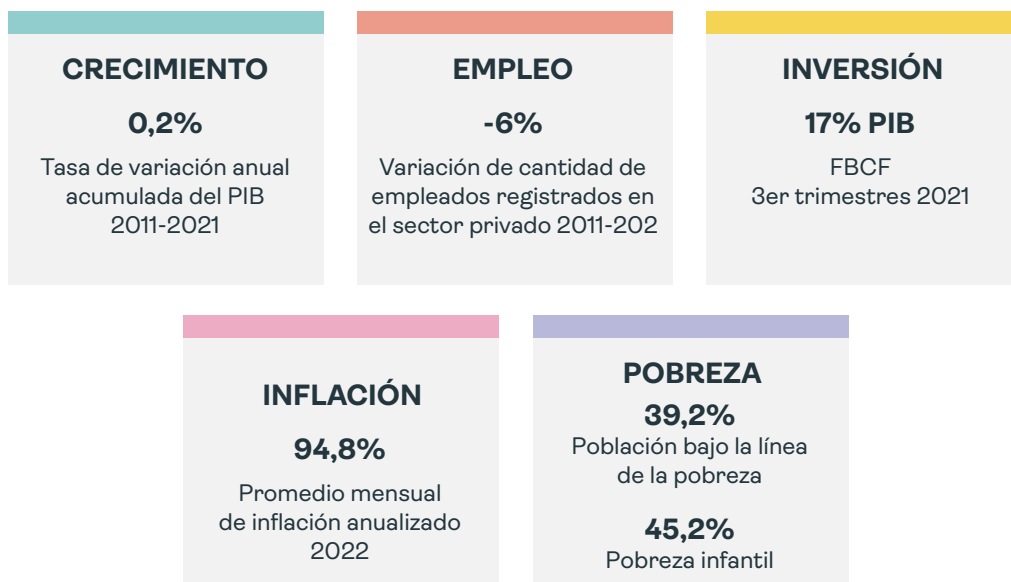
DIAGNÓSTICO INICIAL

El escenario del cual parte hoy Argentina está atravesado por una serie de elementos que lo transforman en uno particularmente problemático: estancamiento económico, tasa de inversión baja, ausencia de creación de empleo privado, inflación alta, exclusión social y pobreza (Diagrama 1). Este cuadro estructural está acompañado de una macroeconomía inestable, caracterizada por inflación alta y volatilidad de precios relativos. El panorama se completa con un nivel de deuda pública elevado –más de 80% del PIB– y la necesidad de su refinanciamiento. La coyuntura económica reviste gravedad y ha requerido poner en marcha un nuevo programa con el FMI: el octavo préstamo en los últimos 20 años¹.

Además, la trayectoria económica y social de Argentina es relativamente peor que la de otros países de América Latina. En los últimos 10 años la pobreza aumentó (Gráfico 1), mientras que los demás países de la región, a excepción de Perú, lograron reducirla. A esto se suma que, dentro de la región, Argentina exhibe la tasa de crecimiento anual acumulada más baja en los últimos 10 años (Gráfico 2). A su vez, el país encabeza el ranking de inflación regional, quintuplicando la cifra del país que le sigue (Gráfico 3).

El cuadro socioeconómico argentino no es un fenómeno particular de los últimos años, sino que, con matices y diferencias, recorre una larga trayectoria y persiste desde hace casi medio siglo signado por frecuentes recesiones (Gráfico 4). Si se observa con una perspectiva de más largo alcance, resulta claro que la economía argentina no logró superar las restricciones

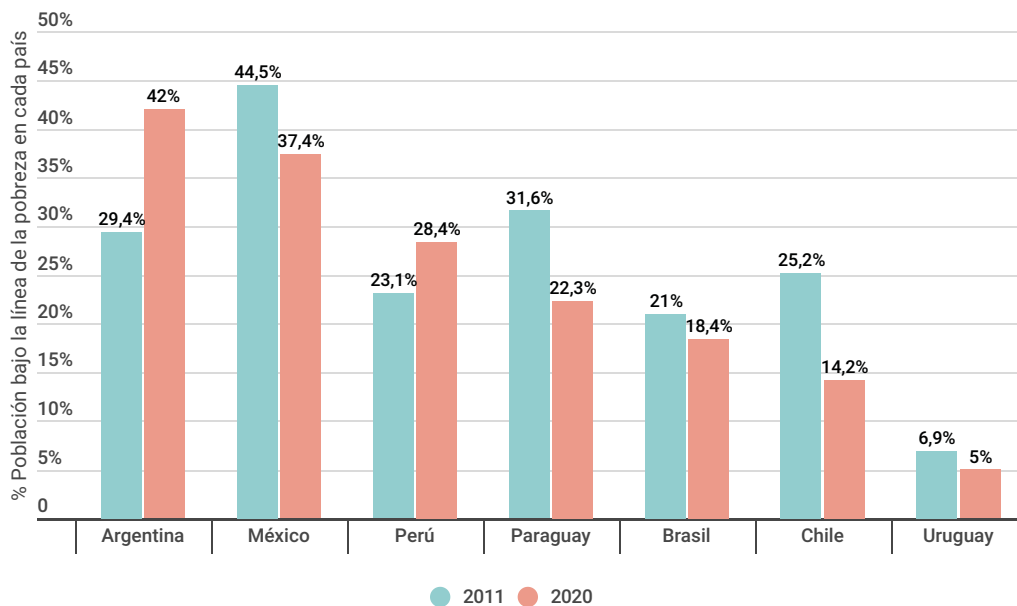
DIAGRAMA 1.
Principales cifras del escenario del que parte Argentina



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

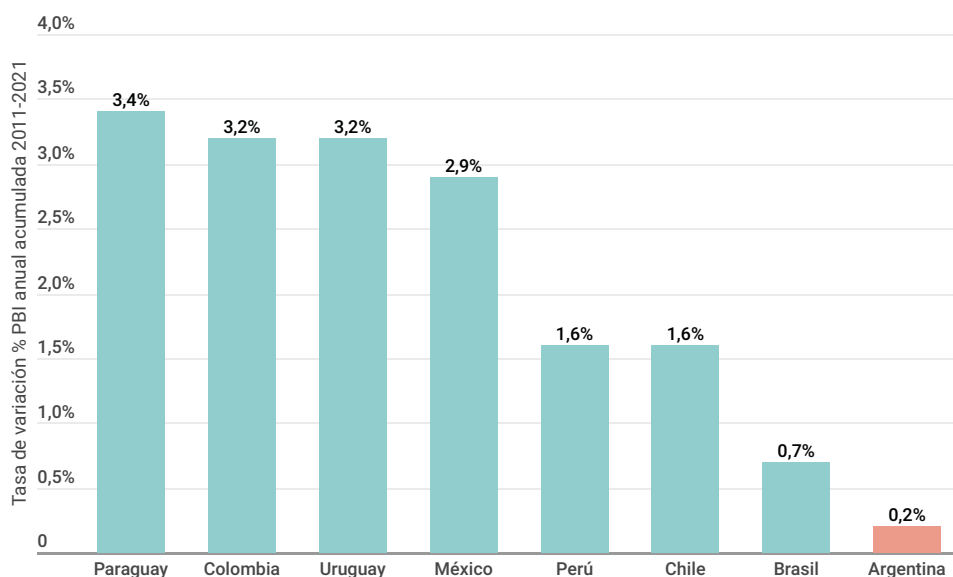
¹ Veáse, Staff Report for the Article IV Consultation and Request of Extended Arrangement under Extended Fund Facility, Report 22/92, marzo 2022. La intensa y larga vinculación de Argentina con el FMI es demostrativa de la accidentada historia económica de la segunda mitad del siglo XX, especialmente a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (ISI) hacia mediados de los años 70.

GRÁFICO 1.
Pobreza en países de América Latina (2011 y 2020)



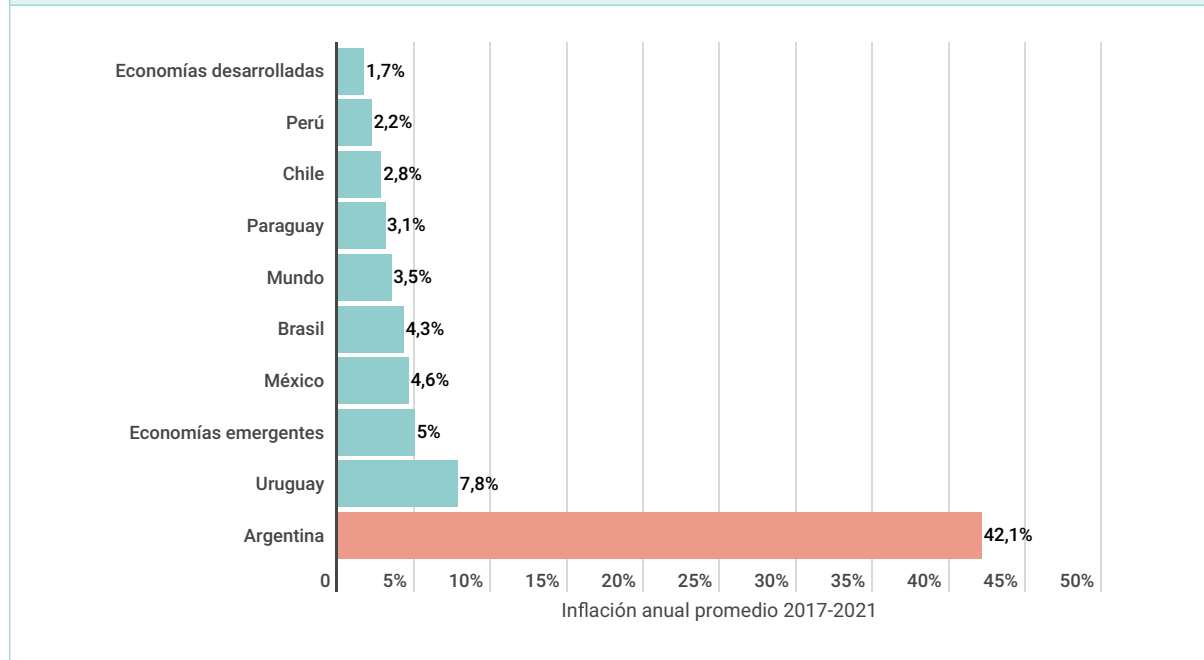
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL

GRÁFICO 2.
Crecimiento promedio anual en países de América Latina.



Fuente: elaboración propia en base a FMI.

GRÁFICO 3.
Inflación anual promedio en países de América Latina y otros (2017-2021)



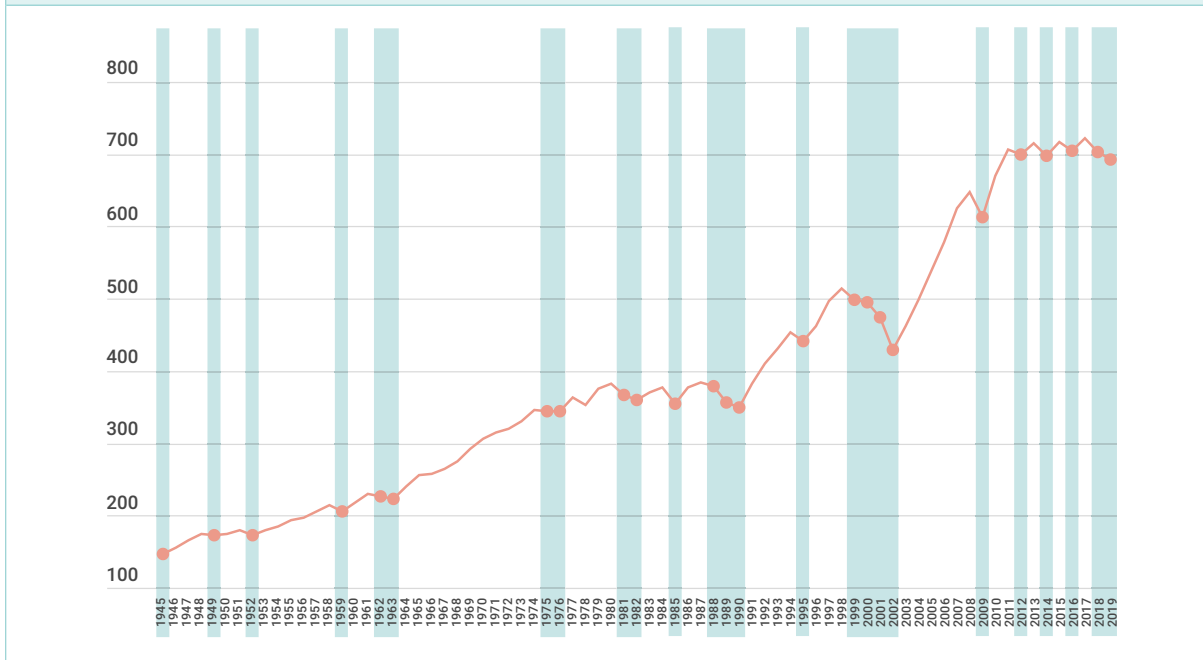
Fuente: elaboración propia en base a FMI e INDEC.

impuestas por el modelo de sustitución de importaciones (ISI). Esta estrategia, justificada en el contexto histórico en que fue adoptada, arrojó en su momento resultados notables. Sin embargo, hacia mediados de la década del 70 se imponía un cambio de rumbo debido al agotamiento de la trayectoria previa. De ahí en más se sucedieron diferentes intentos por modificar el curso apelando a orientaciones e instrumentos diversos, pero no se materializaron en resultados perdurables.

El **Gráfico 4** permite observar el crecimiento sostenido desde la posguerra hasta los años 70 seguidos por la interrupción y estancamiento provocados por la crisis de la deuda, coincidentes además con la recuperación de la democracia. De ahí en más hay dos episodios de expansión destacables: los años 90, caracterizados por la adopción del régimen de convertibilidad y el período 2003-2011 en el que la economía fue impulsada por la demanda externa –precios y cantidades favorables– que además tuvo como anclaje la fuerte corrección de precios relativos y de las cuentas fiscales que sobrevinieron como consecuencia de la salida de la convertibilidad. Desde 2011 la economía se encuentra estancada, ha habido una caída de casi 14% en el ingreso per cápita, y se alternan recesiones y recuperaciones con frecuencia casi bianual.

El estancamiento económico se mueve al compás del ajuste externo. La disminución del saldo comercial se acentuó a partir de 2011/12. La dificultad para generar divisas a través del comercio no fue acompañada por un manejo acorde de la demanda agregada, impulsada por el consumo y el gasto público, lo que llevó al crecimiento del déficit de la cuenta corriente externa. De esta manera, el desequilibrio de la cuenta corriente alcanzó su máximo en 2018 –5,2% del PIB– cuando se interrumpió el financiamiento externo. Desde entonces la economía transita un proceso complejo de ajuste para adecuarse a la disponibilidad de divisas: los sucesivos superávits comerciales alcanzan para cubrir el déficit de la cuenta corriente, pero son insuficientes para acumular reservas después de atender los vencimientos de capital.

GRÁFICO 4.
Evolución del PIB de Argentina, base 100=1945 (1945-2019)



Fuente: Rapetti, Mayer, Brest López y Sorrentino (2019).

La explicación anterior pone énfasis en la importancia de la cuenta corriente, ya que, en parte, es clave para la generación de divisas a través del intercambio comercial (**Gráfico 5**). Esto no significa olvidar el papel de los flujos de capital y, especialmente, de la inversión extranjera directa. Efectivamente, en la medida en que Argentina reordene su macroeconomía, tendrá posibilidades de captar fondos externos y atraer inversiones, sin embargo, en la actualidad ese no es el caso y llevará tiempo construir ese escenario.

Aun así, la posibilidad de captación del financiamiento de largo plazo está atada al resultado actual y esperado de la cuenta corriente². Cabe acotar que la importante cuantía de activos externos de los residentes es una fuente de oferta a tomar en cuenta³. Sin embargo, la movilización efectiva de estos recursos no es inmediata. Además de las variables microeconómicas que hacen a la rentabilidad de uno u otro proyecto, la repatriación de capitales depende también de las condiciones económicas del contexto: el clima de negocios y la certidumbre de la aplicación de las reglas de funcionamiento del régimen cambiario.

En cuanto a la restricción externa, se detecta claramente el escaso dinamismo exportador.

La característica del fenómeno puede leerse en la evolución del índice de cantidades de exportaciones que se observa en el **Gráfico 6**: la tendencia lineal ha sido declinante, a pesar de los altibajos de los últimos cuatro años. En 2021, un año de recuperación de la economía global y de los principales mercados de destino, el registro aún resultaba inferior al observado en 2011. Atendiendo a estos datos, la restricción externa habría sido más severa si no hubiera sido amortiguada por términos del intercambio favorables (**Gráfico 7**).

2 En el planteo ortodoxo el resultado de la cuenta corriente no adquiere la jerarquía del planteo que se sostiene aquí. Simplemente, el balance externo es la consecuencia del manejo de la demanda agregada y, especialmente, de la política fiscal.

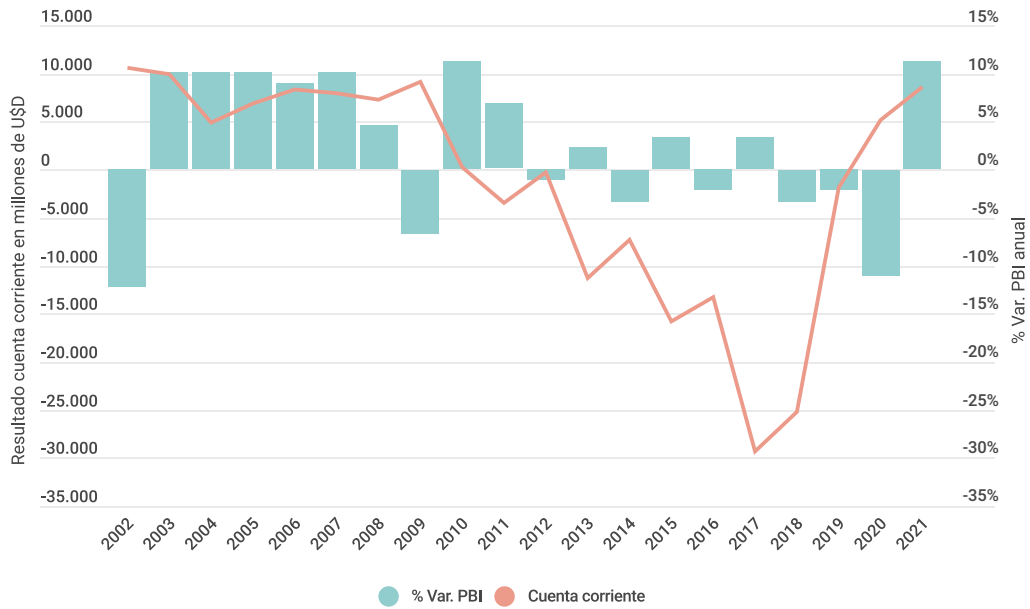
3 Según datos del INDEC para el tercer trimestre de 2022, la totalidad de los ahorros argentinos que permanecen fuera del sistema económico local –sea porque se encuentran en el exterior o atesorados por fuera del sistema bancario– alcanza a 261.490 millones de dólares.

LA REORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN ARGENTINA

UNA TAREA PENDIENTE, A LAS PUERTAS DE LOS 40 AÑOS DESDE LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA

GRÁFICO 5.

Evolución resultado Cuenta Corriente y variación del PIB anual (en porcentaje) (2002-2021)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

GRÁFICO 6.

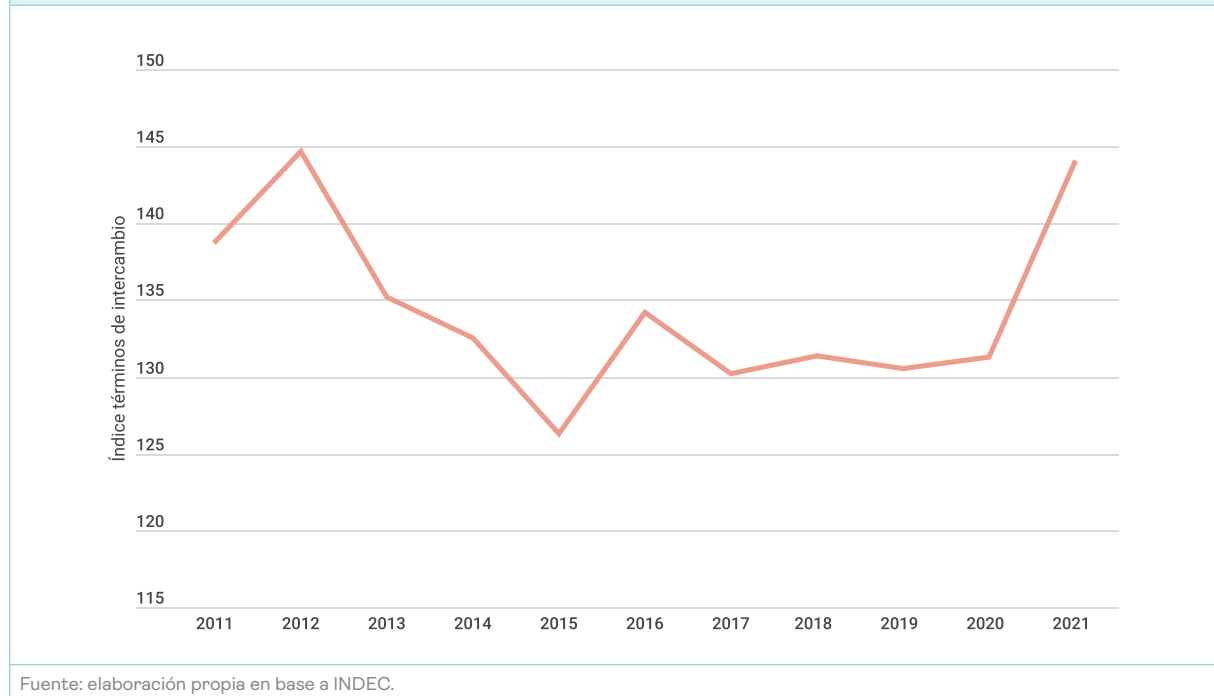
Evolución del índice de cantidad de exportaciones, base 2004=100 (2011-2021)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

GRÁFICO 7.

Evolución del índice de términos de intercambio, base 2004=100 (2011-2021)



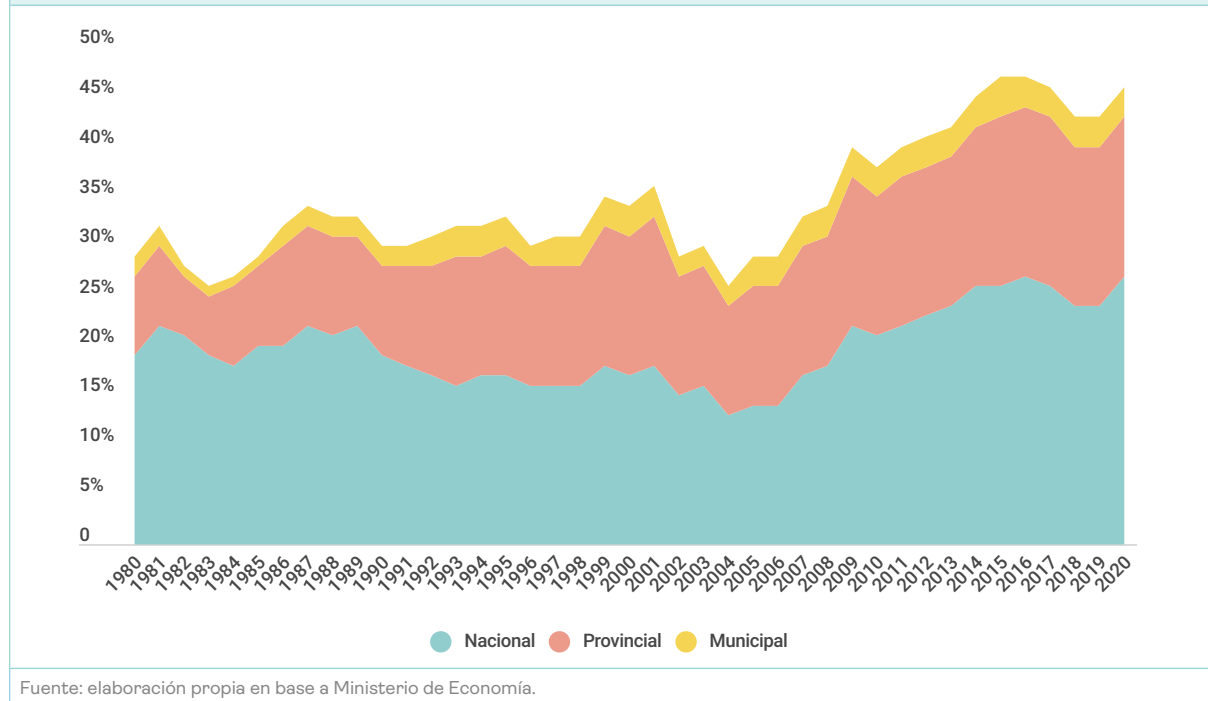
El crecimiento lento de las exportaciones limita el crecimiento económico. Las ventas externas determinan la disponibilidad de divisas para atender las necesidades de importación de bienes, servicios y los restantes flujos financieros. Puede asumirse que cada punto porcentual de crecimiento del PIB está asociado a dos puntos de aumento de las importaciones, aunque en el corto plazo esta relación (coeficiente de elasticidad) puede ser mayor. Por lo tanto, si se supone una tasa de crecimiento anual del PIB del 2% –lo que equivale a una mejora per cápita del 1%–, se requiere expandir las exportaciones a una tasa anual de 4%. Estos parámetros del comercio de bienes son meramente ilustrativos y refieren a la actividad económica real. Es decir, no toman en cuenta la situación de la balanza comercial de servicios y las fluctuaciones de precios. Ambos factores influyen sobre el balance cambiario expresado en dólares.

Al mismo tiempo, Argentina exhibe una fragilidad estructural de sus finanzas públicas. El crecimiento del gasto público (en términos del PIB) experimentado desde 2008 en adelante (**Gráfico 8**), y que comprende a las tres esferas de gobierno, da cuenta de ello. El nivel que ha alcanzado el gasto es imposible de ser solventado con impuestos y obliga a la colocación de deuda –en la actualidad de forma muy limitada porque está circunscripta al mercado doméstico– y al financiamiento monetario, que alimenta a su vez el ritmo inflacionario.

El nivel elevado de gasto público presenta una dificultad significativa para su financiamiento. El proceso ha requerido apelar a impuestos nacionales y provinciales con grandes impactos distorsivos que limitan la inversión. Además, dado que el aporte de los impuestos es insuficiente, el desequilibrio fiscal debió apelar a la emisión de deuda y al financiamiento monetario. En suma, las reiteradas renegociaciones de deuda y la inflación alta se relacionan con la restricción fiscal comentada y, en los años recientes, a magnitudes del sector público que no puede ser sostenida por el resto del sistema económico.

GRÁFICO 8.

Evolución del gasto público como porcentaje del PIB (1980-2020)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

En la actualidad, tanto la restricción externa como la fiscal son resultantes de la dinámica de desarrollo de largo plazo que se vieron profundizadas en la última década. Por su lado, el estancamiento exportador ha sido, en parte, el resultado de políticas domésticas heredadas del período de sustitución de importaciones, que parcialmente mantuvieron vigencia. A esto se sumaron las dificultades en el acceso a los mercados externos, que se explican por una agenda de negociaciones internacionales del MERCOSUR excesivamente parsimoniosa. Por otro lado, la restricción fiscal se acrecentó en los últimos años por medidas expansivas del gasto público que llevaron a ampliar funciones del Estado y otorgar beneficios, muchos de los cuales se transforman en derechos adquiridos, lo que hoy plantea dilemas complejos acerca de cómo atender tales beneficios y ofrecer servicios públicos de calidad.

Dada esta configuración estructural, urge reorientar la estrategia de desarrollo. Por un lado, en el frente externo, el objetivo es una inserción en los flujos de comercio internacional que posibilite el dinamismo exportador y un abastecimiento fluido de las importaciones. Esto llevaría a una economía cuyo coeficiente total de comercio sea sustancialmente mayor al actual en el marco de un objetivo, que es alcanzar una mayor integración regional y global. De otro lado, la debilidad del cuadro fiscal remite a una agenda de reordenamiento capaz de poner en la balanza la necesidad de proveer bienes públicos de manera eficaz, gestionar la amplia red de protección social de una sociedad con más de 39,2% de pobreza y asegurar una mínima consolidación fiscal en base a impuestos que, además del objetivo recaudatorio, aminoren las distorsiones propias de los distintos tipos de tributos. Si bien la tarea comprende a los tres niveles de gobierno –cada uno dentro de su esfera de acción, lo cual es propio de la organización federal–, la iniciativa compete fundamentalmente al sector público nacional, cuyas finanzas experimentan ahora los mayores desequilibrios.

Armonizar las políticas: el desafío de un programa económico integral

La tarea es de un alcance vasto y representa un desafío complejo. Supone un programa integral de políticas orientadas en direcciones estratégicas que permitan, a la postre, superar ambas restricciones: la externa y la fiscal. En la medida en que las políticas logren avanzar en esa dirección, el resultado probable será el aumento de la inversión, el empleo, los ingresos y, por este camino, reducir la pobreza. Cabe esperar que un mayor ritmo de crecimiento permita impulsar la innovación, el dinamismo tecnológico, lo cual resultaría en una mayor productividad del conjunto económico.

La complejidad deviene de tres rasgos asociados a este planteo. Primero, la estrategia, que, tal como se mencionó anteriormente, debe partir de objetivos claros, se compone de políticas diversas que deben ser armonizadas en función del camino a largo plazo. Segundo, el paquete de políticas –económicas, sociales y y del orden institucional– no sólo no generará resultados de forma inmediata, sino que es necesario preservar la orientación de estas a lo largo del tiempo. Esto no excluye, por cierto, la adaptación necesaria a situaciones y circunstancias. Y tercero, estas políticas deben llevarse a cabo en medio de los desequilibrios propios de una economía inflacionaria, lo que hace necesario que las medidas que busquen reducir los desequilibrios de corto plazo y la inflación –especialmente aquellas de corte fiscal, cambiario y monetario– contribuyan a ese propósito y no operen como obstáculo para la solución de mediano plazo del frente externo y de la consolidación fiscal.

Este conjunto de acciones y su secuencia temporal requieren una armonización de manera consistente en un programa económico integral. Ello significa, principalmente, amalgamar la política de estabilización con ingredientes de reforma económica⁴.

Un planteo como el que se ha señalado excede largamente los ingredientes técnicos. La economía política de la agenda es tan relevante como sus contenidos. El análisis y los instrumentos técnicos son necesarios para evitar errores y evaluar decisiones, sin embargo, el factor clave es el logro de consensos amplios y la aceptación del diagnóstico y la dirección elegida. Esta es una tarea que, esencialmente, se ubica en el plano de la política: única forma de alcanzar acuerdos en una sociedad plural, con actores y sectores diversos, varios de ellos con capacidad de bloqueo frente a propuestas que, entienden, no son de su beneficio inmediato.

Además de la dificultad intrínseca de la tarea, la necesidad de la amplitud de apoyo deriva del hecho de que la estrategia excede a la gestión de un gobierno. La transformación necesaria de la economía argentina requiere un horizonte de mayor alcance. Al menos conceptualmente, la articulación de las distintas piezas que supone la reorientación de la estrategia de desarrollo debería ser explicitada en plataformas políticas que, con las características propias de la competencia por los votos, se sometan a consideración del electorado y luego se transformen en planes y programas de gobierno. De cualquier modo, debe quedar claro desde el punto de partida que la economía política del proceso es un ingrediente central para la factibilidad y la entrega de resultados tangibles.

Bases para pensar en propuestas de política pública

Para atender a los desafíos mencionados, las secciones subsiguientes desarrollan una serie de propuestas que refieren a número acotado de ejes de política consistentes con este diagnóstico inicial. Antes de adentrarnos en ellas, vale remarcar que, en primer lugar, si bien el diagnóstico tiene dimensiones y alcances amplios, el análisis está circunscrito al plano económico. En segundo lugar, el esquema que se desarrolla en los párrafos siguientes se limita a tratar los temas como insumos y propuestas para la agenda de discusión de política pública. Tercero, en línea con el diagnóstico puntualizado hasta aquí, el recorte temático se circunscribe al frente externo y el plano fiscal, en ambos casos de manera selectiva. En cuarto lugar, las propuestas sugeridas son ilustrativas y sirven al objetivo de este documento porque destacan su estrecha relación con el frente externo y fiscal, pero resultan limitadas toda vez que debieran estar encuadradas en un programa integral, tal como se advirtió anteriormente.

Respecto del primer punto, la atención está puesta en una mayor inserción internacional de la economía a través del comercio y la inversión. En cuanto al segundo, se hace referencia a tres tópicos de gran relevancia en la cuestión fiscal: (i) los subsidios tarifarios a la energía; (ii) la necesidad de ampliar las bases de la tributación a través de una mejor administración y (iii) la necesidad de un reordenamiento del sistema previsional.

A su vez, es necesario tener en cuenta que **el programa económico actual, en el marco del Acuerdo de Facilidades Extendidas del FMI, es un factor que habrá de influir sobre la futura agenda de políticas**. El entendimiento alcanzado con el FMI supone la ejecución de un programa que, en principio, se extiende hasta septiembre de 2024. En esa fecha tendrá lugar la última revisión y, en caso de cumplimiento de las sucesivas etapas, se accederá a los correspondientes desembolsos. En consecuencia, un escenario probable es que esta admi-

DIAGRAMA 2.
Cuatro ejes para reorientar la estrategia de desarrollo



nistración y la siguiente continúen con la ejecución del programa. En tal caso, el contenido de las políticas económicas de manejo de la demanda agregada –principal núcleo de atención del FMI– será motivo de consulta permanente.

En particular, la política económica de una futura administración deberá determinar cómo se ubica respecto del actual programa con el FMI. De manera similar ocurre con las otras medidas “estructurales” que están apenas esbozadas en el acuerdo actual. El mecanismo de diálogo continuo con el Fondo es una de las reglas del programa y, con alta probabilidad, así habrá de continuar toda vez que Argentina necesite acceder a los recursos del FMI, lo que no excluye que el programa y sus contenidos puedan ser revisados, sea por el actual gobierno o por una próxima gestión.

Precisamente, los ejes seleccionados responden al hecho de que, por un lado, tres de esas políticas están incorporadas de manera explícita en el actual programa económico acordado con el FMI (subsidios energéticos, administración tributaria, análisis técnico del sistema previsional⁵). De otro lado, la cuestión del frente externo –más generalmente la estrategia de inserción internacional– plantea urgencias impostergables y sobre las que existe un consenso amplio, tanto en la academia como en diversos sectores de opinión, y es un tema que ha sido investigado [de manera pormenorizada por CIPPEC en diversos trabajos](#).

5 Si bien el desempeño exportador no constituye una meta estructural del programa, este contempla tal objetivo y prevé para ello la sanción de diversos regímenes promocionales: hidrocarburos, automotriz, minería y agroindustria, entre otros.

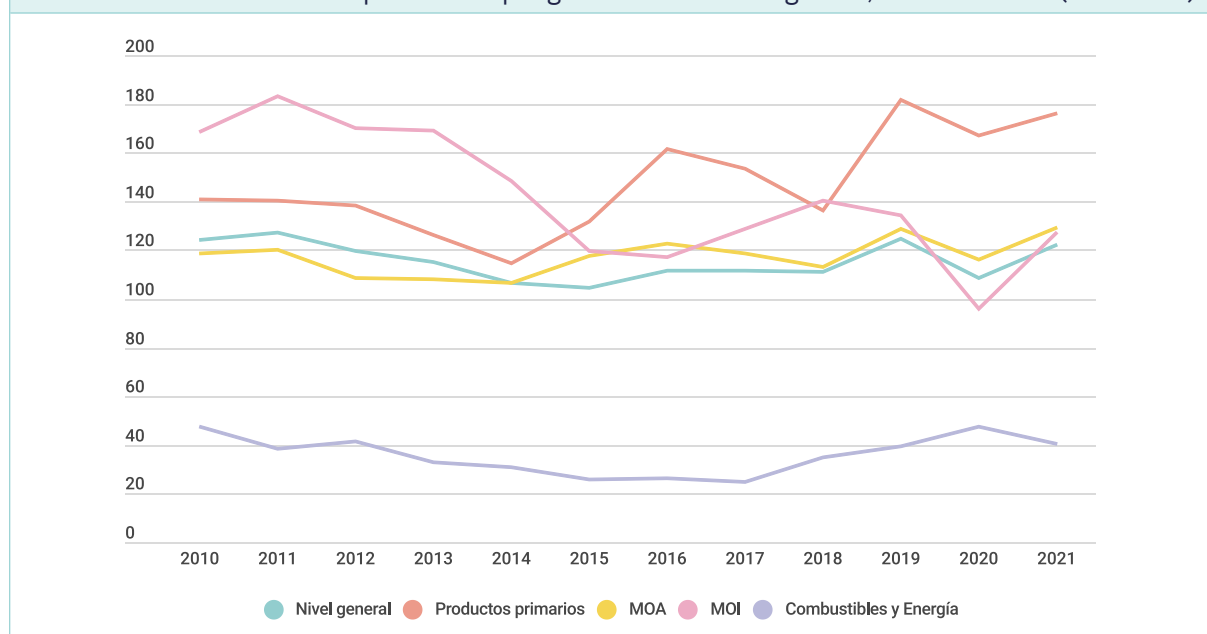
EXPORTAR PARA CRECER: HACIA UNA MAYOR INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA EN LA ECONOMÍA REGIONAL Y GLOBAL

Cualquier intento por superar la situación actual requiere aumentar la oferta exportable de bienes y servicios (Carciofi, 2020). En lo que respecta a bienes, en los diez últimos años los volúmenes físicos de la exportación se han estancado. Como muestra el **Gráfico 9**, el fenómeno afecta a casi todos los rubros principales de la canasta.

La excepción a la caída de exportaciones mencionada es el caso de los productos primarios que, a su vez, se encuentra en gran medida explicado por el incremento en la exportación de maíz. En 2021, las exportaciones de este cereal crecieron, en volumen físico, 160% respecto de 2011 y más que se duplicaron en valor en el mismo período. También se registró un aumento considerable en la producción triguera. En el otro extremo, el volumen físico de ventas externas de combustibles mostró una baja notable: en 2021 apenas superaron el 40% de los niveles alcanzados 20 años atrás.

Para revertir la tendencia descrita, es preciso atender a cuatro rasgos distintivos de la canasta exportadora de bienes. En primer lugar, la preponderancia de la agroindustria, la pesca y la actividad forestal: en conjunto contribuyen más del 65% de la cuenta total (**Tabla 1**). En segundo lugar, existe un claro predominio de ventas externas que implican agregación de valor a partir de los recursos naturales. En su conjunto estas actividades representan 80% de las exportaciones de 2021. Y, en tercer lugar, si se observa la canasta exportada a mayor nivel de detalle hay un fuerte grado de *comoditización*: aproximadamente un 50% representado por la suma de los complejos oleaginosos y cerealeros. Esto significa que una

GRÁFICO 9. Evolución índice cantidad de exportaciones por grandes rubros en Argentina, base 2004=100 (2010-2021)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Nota: Manufactura de Origen Agropecuario (MOA) y Manufactura de Origen Industrial (MOI).

TABLA 1.
Canasta exportadora (2021)

Exportaciones 2021	Millones de USD	% sobre el total
Agroindustria, forestal y pesca	52.308	67%
Minería y petróleo	10.150	13%
Automotriz	7.100	9%
Otras manufacturas	1.549	2%
Resto de exportaciones	6.828	9%
Total	77.935	

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

fracción importante de las ventas externas responde a parámetros de precios de *commodities* que se negocian internacionalmente, donde no cuenta la diferenciación de producto, y exhiben gran volatilidad en sus cotizaciones.

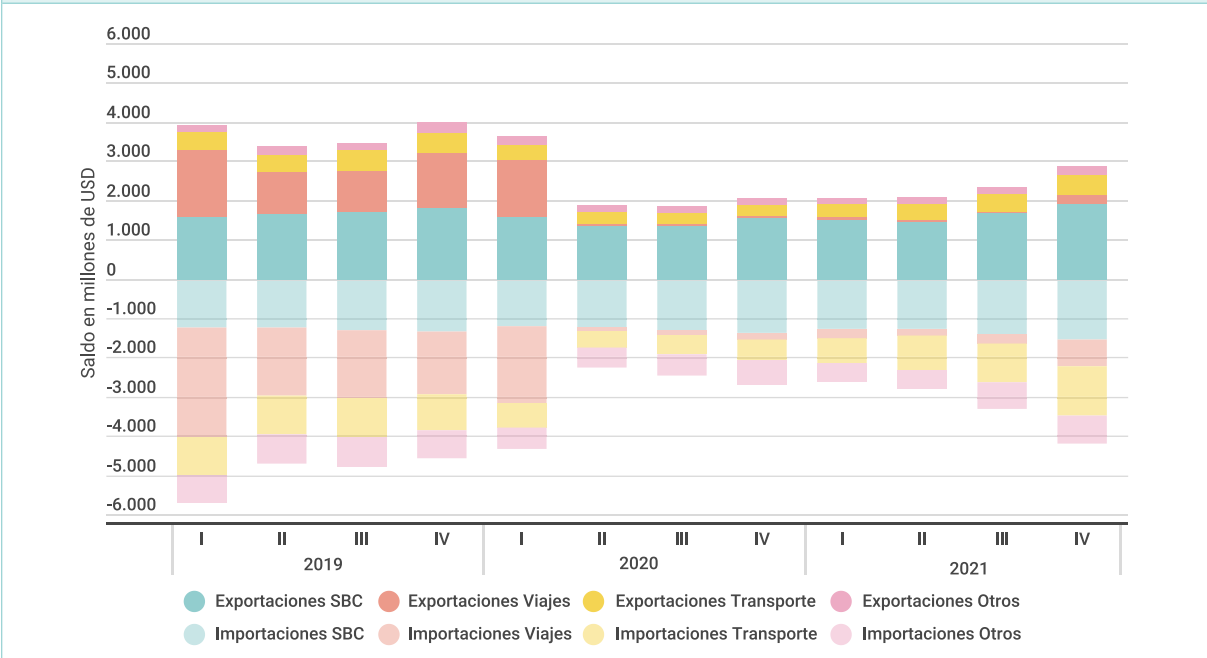
Finalmente, estos atributos comunes deben sumarse al hecho de que, con independencia de la fuerte presencia de ciertos complejos (cereales y oleaginosas), el menú de ventas externas posee un grado de diversidad apreciable. Este atributo revela que se trata de un conjunto amplio de actividades que, en mayor o medida, aportan a la generación de divisas provenientes del comercio de bienes. Esto pone de manifiesto que el desempeño del conjunto de complejos es, a la vez, la resultante del comportamiento de la economía doméstica, de la efectividad de las políticas sectoriales destinadas a su promoción y, obviamente, la demanda externa y condiciones de acceso a los mercados de destino.

Por su parte, el comercio de servicios se destaca por un flujo de doble vía, ya que existe intercambio en todos los rubros (Gráfico 10). Este carácter intrasectorial se diferencia del patrón de comercio de bienes, que es mayormente intersectorial.

Por otro lado, los servicios basados en conocimiento (SBC) han cobrado mayor relevancia en las exportaciones. Estudios comprueban la potencialidad del conjunto de actividades que se reúnen bajo ese abanico: producciones audiovisuales, desarrollos informáticos, investigación y desarrollo, servicios de salud operados en forma transfronteriza, entre otros. El desarrollo alcanzado ha cobrado relevancia y el aporte en divisas significa algo más de USD 6000 millones (Lachman y López, 2022).

A pesar de que la contribución de los SBC es positiva, la balanza de servicios es deficitaria. Ese resultado se explica por dos actividades que son determinantes: los fletes y el turismo. El primero refleja un proceso extenso de desinversión en la industria naval, mientras que el segundo expresa modalidades de consumo que, además, se ven impactadas por la inestabilidad macroeconómica argentina y las fluctuaciones del tipo de cambio. Desde 2019 en adelante, el turismo emisor se vio afectado por las restricciones en materia cambiaria y luego por la pandemia, la cual naturalmente también afectó al turismo receptor. En la actualidad, el turismo emisor está fuertemente limitado por medidas impositivas y cambiarias. Cabe esperar que, conforme se avance hacia una eliminación de dichas regulaciones, la demanda de divisas asociadas al turismo habrá de crecer.

GRÁFICO 10.
Exportaciones e importaciones de servicios (2019-2021)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

TABLA 2.
Exportaciones por destinos de exportación, en miles de USD y en porcentaje sobre el total (2021)

Destinos de exportación	Miles de USD	% sobre el total
UE	13.075	17%
Brasil	11.775	15%
ASEAN	7.440	10%
Resto de Asia	7.402	9%
China	6.159	8%
Estados Unidos	4.921	6%
Chile	4.180	5%
Resto de América	10.018	13%
Resto	12.964	17%
Total	77.934	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.



Finalmente, el diseño de una estrategia que permita dinamizar las exportaciones debe tomar nota de los mercados de destino en lo que concierne a la venta externa de bienes. La distribución regional es relativamente balanceada: aproximadamente, el 28% se destina hacia Brasil y el resto de las Américas, 27% hacia China, ASEAN y el resto de Asia, y poco más del 20% lo hace a Europa y Estados Unidos. (**Tabla 2**). Esta distribución regional de las ventas externas es distinta de la que surge al observar los socios comerciales (allí Brasil, UE y China abarcan el 45% de los flujos totales). Resulta entonces que las exportaciones poseen cierta diversificación de mercados, de modo que la demanda de bienes que Argentina exporta no está tan expuesta, en principio, a ciclos correlacionados entre sí.

La resolución de la restricción externa requiere un conjunto armónico de políticas, orientadas en la misma dirección y cada una de ellas dirigida a su objetivo primario. Tal como se resume en el **Diagrama 3**, consideramos fundamental una acción coordinada entre la política macro, la estrategia y política comercial (incluyendo la administración del comercio exterior) y las políticas sectoriales.

Si bien a esta altura del análisis pueda resultar evidente, vale remarcar que la dimensión macro cumple el papel de pivote por dos razones. La primera es que, ante eventuales beneficios que se obtengan de la estrategia comercial o de los incentivos que otorguen las políticas sectoriales, estos pueden ser esterilizados por los desequilibrios macroeconómicos. De hecho, ha habido numerosos “planes productivos” que perdieron efectividad no por falencias de diseño sino por las debilidades del contexto macroeconómico. La segunda razón que transforma a esta dimensión en un elemento crucial radica en que un diseño macroeconómico sólido genera de por sí respuestas en materia de inversión sin necesidad de recurrir a incentivos adicionales. O sea, se puede obtener resultados y ahorrar recursos fiscales.

Dentro de estas tres principales políticas es fundamental poner el foco en algunos instrumentos clave para su orientación, tal como se puede observar en el **Diagrama 4**.



Esquema macroeconómico

El objetivo de aumentar la oferta exportable no puede estar desvinculado del respectivo encuadre macroeconómico: el esquema macro y especialmente las exigencias fiscales definen el contexto dentro del cual es posible operar los instrumentos de apoyo a los sectores transables (Carciofi, 2019). En primer lugar, la preservación de la competitividad cambiaria es esencial, lo que alerta sobre la inconveniencia y el costo de utilizar el tipo de cambio como herramienta anti-inflacionaria. A su vez, el régimen cambiario es clave si se pretende, como se apuntó anteriormente, acceder al financiamiento externo y la captación de inversión extranjera directa⁶. En este sentido, la política impositiva, en materia de competitividad externa, amerita un capítulo aparte.

Los derechos de exportación –que hoy representan casi 2% del PIB y, por tanto, son imprescindibles dadas las urgencias fiscales– y los impuestos a los ingresos brutos, de jurisdicción provincial, introducen un importante sesgo anti-comercio. En la medida en que se avance en la consolidación de las finanzas públicas, resultaría conveniente el reemplazo gradual de los derechos de exportación por el impuesto a las ganancias. No obstante, el hecho de que este último sea un gravamen coparticipado agrega dificultades a la solución, por lo que muy probablemente el tránsito entre una y otra situación deba ser instrumentado de manera gradual. Por extensión, cabe mencionar que si bien las restricciones cuantitativas de exportación no tienen contrapartida fiscal directa y son una herramienta de la política comercial que los países utilizan sólo de manera excepcional, en la Argentina se han convertido en una rueda auxiliar en el intento de controlar la tasa de inflación.

⁶ La cuestión cambiaria se ha agravado significativamente en el curso de 2023 por el impacto de la sequía. En el intento de atender el problema, la política aplicada ha consistido en un esquema de tipos de cambio múltiple que apuntan a subsidiar ciertas actividades de exportación, en función de su estacionalidad y elasticidad de oferta a corto plazo. Como el remedio ha sido insuficiente se ha sumado un mecanismo de administración de comercio apoyado en controles cuantitativos, licencias de importación, racionamiento de divisas, etc.

Estrategia y política comercial

En materia de política comercial, la mayor urgencia es revitalizar la agenda externa e interna del Mercosur, redefinir las directrices con los socios estratégicos y reorientar el posicionamiento en el ámbito multilateral. Esto supone fijar prioridades y calendarios sobre las negociaciones comerciales en curso y, en lo que concierne al comercio intrazona, trabajar sobre los mecanismos de facilitación de comercio e implementación de regulaciones fitosanitarias regionales. A su vez, los socios del bloque deberán retomar el diálogo con vistas a concluir el acuerdo con la Unión Europea y a consolidar los avances con la Alianza del Pacífico. Es necesario definir un programa factible para mejorar el espacio de comercio intrazona, cuyo punto de partida debería ser la revisión del Arancel Externo Común, haciendo explícita la estructura de protección efectiva buscada, junto con la eliminación de las múltiples listas de excepciones que existen actualmente (Carciofi, 2019)⁷. Esto permitiría la construcción de un territorio aduanero común con significado económico práctico que facilitaría la integración productiva intrabloque.

Además, Argentina requiere el complemento de una gestión activa en relaciones bilaterales más allá del Mercosur, especialmente con los principales socios estratégicos (China, EE.UU. y Unión Europea) con el propósito de mejorar el acceso a los mercados, ampliar el espectro de productos y servicios y negociar inversiones y cooperación técnica en los casos pertinentes (Carciofi et al., 2020). En pos de este objetivo, es crucial buscar potenciales socios comerciales en base a sus proyecciones de crecimiento de largo plazo, donde se destacan las economías emergentes de Asia, China y Estados Unidos.

La agenda comercial adoptó [una configuración nueva a partir de la invasión de Rusia a Ucrania](#). Las tensiones del conflicto despertaron escenarios de competencia y disputa que van más allá de los aspectos comerciales. Hay preocupación y señales de alerta que podrían derivar en una “fragmentación” de la economía mundial (IMF, 2023). Si bien Argentina y el conjunto del Mercosur están fuera del epicentro del problema, especialmente en lo que se refiere a la disputa por el control de ciertas cadenas de valor estratégico –semiconductores, insumos y minerales para la reconversión energética, telecomunicaciones–, sus consecuencias permean decisiones económicas y comerciales. En síntesis, habida cuenta del contexto internacional, la política comercial que persiga el país hoy está estrechamente ligada con el entramado de sus relaciones internacionales.

Políticas sectoriales

En el conjunto de las políticas sectoriales se da cita una numerosa cantidad de regímenes promocionales. Estos regímenes dan lugar a gastos tributarios considerables por medio de excepciones de distinto tipo y subsidios que incrementan el gasto público. Este escenario llama a revisar y evaluar su efectividad y los gastos tributarios resultantes de la concesión de beneficios asociados a su aplicación, en un marco en el que la posibilidad de otorgar promociones nuevas se ve limitada por las restricciones fiscales abordadas anteriormente. Por lo tanto, es fundamental analizar cuál es el propósito específico de la promoción y si se justifican los costos: transparencia, revisión y cláusulas de vigencia son, como indica la literatura sobre el tema, elementos imprescindibles.

⁷ Para profundizar en esta temática, ver Carciofi, R. (abril de 2021). Mercosur 30 años. Desafíos de una agenda a medida de los tiempos que corren. Buenos Aires: CIPPEC.

De otorgar promociones nuevas, es necesario que se apoye selectivamente aquellas actividades con capacidad de generación neta de divisas o con la posibilidad de sustituir importaciones a precios competitivos internacionalmente. Los complejos exportadores de bienes hoy existentes tienen un gran potencial: agroindustria (incluyendo cereales, oleaginosas, ganadería y pesca), minería, energía y actividades vinculadas a las economías regionales y, por el lado de los servicios, se destacan el turismo y los SBC.

Ahora bien, las posibilidades de escalar en la cadena de valor de estas actividades y la incorporación de nuevos productos –especialmente aquellos con oferta diferenciada– no ocurren de manera espontánea (Chittaro y Hallak, 2018). Cada uno de estos sectores, incluso los más competitivos, requiere un acompañamiento eficaz desde la esfera pública (Carciofi, 2019). Argentina debe diversificar sus exportaciones –especialmente de sectores que resulten competitivos y a la vez demandantes de empleo–, pero sin descuidar las restricciones impuestas por la situación macroeconómica, especialmente lo que refiere a lo fiscal.

Por último, **una línea de acción que requiere atención, debido a que es un factor de peso para la competitividad de las exportaciones, es la infraestructura de transporte de carga y del sistema logístico.** Para el caso de Argentina, la incidencia de los costos de transporte interno y externo está estrechamente asociada a las características de la canasta exportadora: se trata de bienes de gran volumen, cuyo valor por tonelada, no obstante, es relativamente bajo. De ahí que los fletes representan un porcentaje mayor que otro tipo de bienes, como ocurre en el caso de gran parte de las manufacturas.

Para lograr un avance en este sentido, es preciso un marco más amplio. Se trata de impulsar una mayor integración global y regional en un contexto en que el desafío es múltiple porque el escenario internacional es cambiante (Carciofi, 2019). La disputa estratégica entre China y Estados Unidos continuará, en paralelo a condiciones financieras que serán más exigentes a raíz de las recientes tensiones inflacionarias y las exigencias de la transición energética. Como se ha señalado, la guerra en Europa abre un escenario internacional nuevo en el que los mecanismos de gobernanza de la economía global se deberán transformar de acuerdo a los cambios que resulten de este conflicto. En definitiva, la búsqueda y el apoyo de socios con intereses similares resulta un elemento de carácter estratégico en un marco dentro del cual el Mercosur juega un papel preponderante, tanto en sentido comercial como geopolítico.

LA RESTRICCIÓN FISCAL

Argentina se ha caracterizado por una inestabilidad crónica. Períodos de inflación alta han sido seguidos por intentos de estabilización de shock. La adopción de la convertibilidad en la década del 90 fue una experiencia extrema en el diseño monetario –al borde la dolarización completa– que tuvo la intención de erradicar la inflación. A pesar de que el esquema de política se aplicó a lo largo de una década, acompañado por un conjunto amplio de reformas y dinamismo de la inversión, la salida de la convertibilidad significó una crisis de enorme magnitud cuyos efectos persistieron largamente en el tiempo.

El régimen inflacionario no sólo representa un problema respecto de la nominalidad de la economía, sino que también incrementa la volatilidad de los precios relativos clave. Además del impacto económico, estos vaivenes de precios traen consigo cambios abruptos en la distribución del ingreso, lo que redundó en un aumento de los índices de desigualdad. Una dificultad extraordinaria para las políticas de estabilización es el hecho de que existe una significativa “dominancia fiscal” sobre los instrumentos monetarios e, indirectamente, sobre el régimen cambiario.

El problema fiscal significa un desafío de proporciones tan grandes como complejas. Tal como se señaló anteriormente, los niveles de gasto actuales son imposibles de financiar a través de impuestos y la escasa oferta de crédito público, en un marco en el que la eliminación del financiamiento monetario aún no está a la vista. Asimismo, la recuperación del acceso al crédito público permitiría transitar un sendero de sostenibilidad de la deuda que no es inmediato y, por ahora, no está a la vista. Por otra parte, la complejidad del asunto es producto del hecho de que la consolidación fiscal requiere atravesar y poner en práctica una extensa agenda de reordenamientos. La expansión del gasto público ha sido un proceso dentro del cual se han sumado funciones a la economía pública, muchas de ellas en carácter de derechos adquiridos. Estas decisiones se apoyan en decisiones que han sido legisladas y sobre las que se ha construido el respectivo entramado institucional. De ahí que la revisión de magnitudes y decisiones de gasto no es un ejercicio meramente contable: hay definiciones políticas clave que requieren consensos básicos para su adopción. Su puesta en práctica y realización es una labor que requiere tiempo y, por naturaleza, varias gestiones de gobierno.

Una tarea como la descrita –la reforma del Estado– excede el propósito de este trabajo. Por eso, se priorizan tres políticas por su relevancia en el gasto fiscal del gobierno nacional y su impacto distorsivo como consecuencia de los esquemas vigentes. En primer lugar, la necesidad de focalización de **los subsidios tarifarios a la energía**, que en 2021 representó el 11,2% del gasto público, el equivalente al 2,4% del PIB. En segundo lugar, se plantea la necesidad de ampliar **las bases de la tributación** a través de una mejor administración, que actualmente es ineficiente con una presión tributaria del 30% del PIB, por encima de otros países de la región. Por último, se sugiere poner el foco en **el sistema previsional**: en 2021 demandó el 10,3% del PIB, en un sistema signado por inequidades marcadas, muchas de las cuales se arrastran desde tiempo atrás y cuya sostenibilidad financiera y fiscal es precaria.

Reformulación de los subsidios económicos

El cierre de las cuentas fiscales del 2021 arrojó registros donde los subsidios económicos constituyeron el segundo elemento con mayor peso entre los gastos corrientes de la Administración Pública Nacional (APN), sólo por detrás de las prestaciones sociales: representaron casi 15% del gasto corriente de la APN y el 83% del déficit fiscal, lo que equivale a un 3,1% del PIB. Casi el 75% de los subsidios se aplican al sector energético (2,4% del PIB) y el 16% se destina al sistema de transporte.

Este panorama es resultado de la evolución del sector durante los últimos años, en los que se distinguen por lo menos tres etapas. En la primera, entre 2008 y 2015, se produjo una aceleración de los subsidios económicos: pasaron de significar USD 6.200 millones a casi USD 21.000 millones, cifra que explicó una parte relevante del déficit fiscal de los últimos años del período. Luego, entre 2016 y 2019, se produjo una corrección a la baja de los subsidios (-240%) a partir del descongelamiento de tarifas, que comenzaron a converger a los costos de prestación y que ajustó la cuenta de subsidios de USD 21.500 millones en 2014 a USD 6.400 millones en 2019. En 2020, el cambio de gobierno marcó el regreso de las políticas de congelamiento e intervención regulatoria, pero que, en un entorno de inflación alta, llevaron la cuenta de subsidios (energía + transporte) a superar los USD 13.000 millones en 2021. Es decir, un crecimiento del 106% respecto a 2019⁸.

En suma, los subsidios económicos, y en particular los energéticos, resultaron un problema sin solución en las últimas dos décadas. El quiebre del régimen de convertibilidad sumergió al sector de los servicios públicos en una emergencia permanente que continúa vigente. La continuidad de este estado de excepción se traduce en congelamientos de tarifas prolongados en entornos de inflación alta que en los hechos implican distorsiones marcadas entre los precios que paga la demanda y los costos de prestación de los servicios públicos.

TABLA 3.
Gastos corrientes de la Administración Nacional (2021)

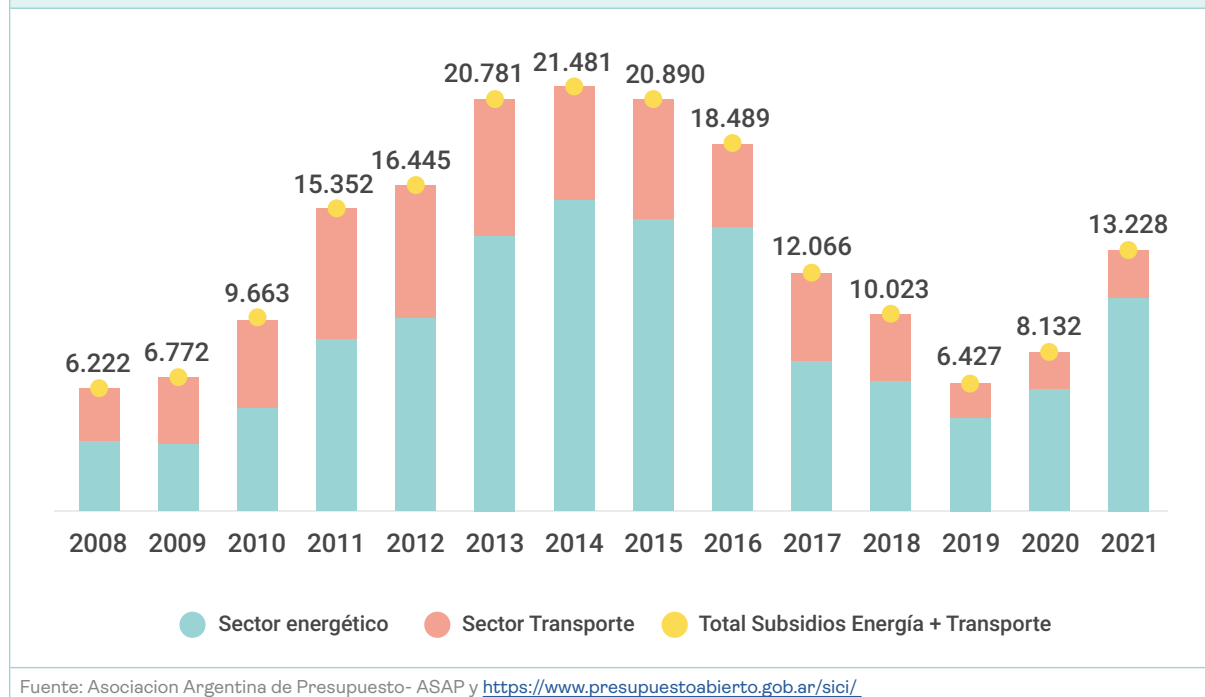
2021	Monto en millones de pesos	Composición del gasto	% PIB
Prestaciones sociales	\$ 5.292.498	55,3 %	11,5 %
Subsidios económicos	\$ 1.427.805	14,9 %	3,1 %
Gastos de funcionamiento	\$ 1.289.625	13,5 %	2,8 %
Transferencias a provincias	\$ 402.603	4,2 %	0,9 %
Universidades	\$ 306.323	3,2 %	0,7 %
Otros	\$ 84.864	0,9 %	0,2 %
Intereses	\$ 770.642	8 %	1,7 %
Total gastos corrientes	\$ 9.574.360	100 %	20,8 %
Resultado económico (ingresos corrientes – gastos corrientes)	(\$ 1.720.123)		(3,7 %)

Fuente: oficina de presupuesto del Congreso.

8 A partir de agosto 2022, el gobierno nacional revirtió el curso seguido desde el inicio de su gestión y dispuso una corrección tarifaria gradual con un esquema de segmentación según distintos tipos de usuarios.

GRÁFICO 11.

Evolución de los subsidios económicos, en millones dólares corrientes (2008-2021)



En este sentido, la experiencia argentina constituyó la aplicación creciente de recursos públicos para cubrir la diferencia entre precios y costos, lo que resulta en una dinámica y nivel que transforman esta lógica en un problema que excede los límites sectoriales e impacta fuertemente en las cuentas públicas. Argentina aplica un subsidio generalizado a la oferta, a contramano de la experiencia internacional y regional relevada. La experiencia internacional muestra una amplia utilización de la tarifa social como el principal instrumento de focalización de los subsidios económicos a la demanda. Por el contrario, en Argentina se aplica un subsidio generalizado a la oferta que lleva más del 90% de los 3,1 puntos del PIB.

La experiencia muestra que la decisión de congelar tarifas de servicios públicos en contextos de inflación alta resulta en una especie de tarifa social de cobertura universal, que llevó a que, según datos de CAMMESA correspondientes al primer trimestre de 2022, el usuario o la usuaria pagase el 21% del costo de la energía eléctrica, el 29% del costo del gas natural, el 32% del costo del transporte en colectivos y el 4% del costo del boleto de tren. Esta situación supone un costo ingente en términos de recursos públicos, que representa a su vez un costo de oportunidad enorme en comparación a aplicar una tarifa social focalizada.

Así planteada, la política de subsidios que se aplicó hasta agosto de 2022 carece de justificación distributiva: opera más bien de manera regresiva, es imposible de ser financiada fiscalmente, representa una asignación de recursos defectuosa dentro del sector energético, además de ser perjudicial para la mitigación necesaria del impacto en el medio ambiente, en el marco de la transición energética.

A su vez, existen diferencias considerables en la regulación del gas y la electricidad. En el gas, la regulación es nacional, en contraposición a un sector eléctrico que se enmarca en un “federalismo regulatorio”, que se traduce en grandes diferencias tarifarias

e impositivas por región. Esto lleva a que se generen ineficiencias e inequidades en la aplicación de precios y costos del servicio eléctrico, mientras que en el caso del gas sí es factible articular a nivel nacional.

Propuestas

Los subsidios están en el corazón de la corrección fiscal comprometida con el FMI, por medio de una reducción equivalente al 0,6% del PIB en 2022, que se espera alcanzar con un programa de segmentación de subsidios y aumentos escalonados de tarifas⁹. Para abordar las cuestiones planteadas en el diagnóstico, se proponen cuatro lineamientos de políticas que apuntan a los subsidios, tarifas en gas y electricidad y regulación institucional.

Primero, es preciso eliminar los subsidios a la oferta y focalizar la asistencia mediante un programa de tarifa social amplio. La tarifa social existe, pero debe reformularse en varios sentidos. La tarifa social eléctrica, que hoy es competencia de las provincias, debería retornar a la Nación para una gestión centralizada. Por otra parte, para aquellos/as usuarios/as residenciales sin tarifa social, la corrección de subsidios debe ser gradual. A su vez, las políticas de shock, en particular cuando se aplican a usuarios/as residenciales, se enfrentan a múltiples obstáculos regulatorios y jurídicos –hay fallos de la Corte Suprema de Justicia sobre el particular– además de la conflictividad social que despiertan este tipo de medidas.

El costo fiscal de aplicar una tarifa social focalizada en la totalidad de los hogares bajo la línea de pobreza en Argentina es de entre USD 1.300 millones y USD 2.371 millones, según escenarios de consumo eléctrico de 2021. Al comparar este monto con el gasto en los mismos ítems en 2021 (USD 9.801 millones), el ahorro por aplicar una tarifa social focalizada significaría entre USD 8.500 millones y USD 7.430 millones, es decir, entre 1,7 y 1,5% del PIB. Desde el punto de vista estrictamente fiscal, el ahorro sería sustancialmente mayor al que se generaría en caso de implementarse la política de segmentación de tarifas que se discute actualmente en el país, cuyo ahorro para 2022 habría sido de USD 111 millones y se estima en USD 592 millones para 2023.

Esta estrategia, además, es relevante porque permitiría reemplazar la política de subsidios actual, que carece de justificación distributiva, opera en forma regresiva y es producto de una mala asignación de recursos dentro del sector energético, lo que a su vez termina redundando en un perjuicio ambiental.

En segundo lugar, se debería aplicar una tarifa plana para el gas, a fin de evitar el impacto del pico invernal en la factura residencial. Además, como fue señalado anteriormente, dado el régimen regulatorio nacional de este tipo de energía, es posible una coordinación a nivel nacional.

La tercera propuesta consiste en la implementación del fondo compensatorio que armonice y reduzca las asimetrías en las tarifas eléctricas entre regiones. Superar las diferencias tarifarias y su consecuente desequilibrio distributivo requiere lograr una coordinación regulatoria.

⁹ En el acuerdo firmado con el FMI en marzo de 2022 no se definieron las reglas de ajuste tarifario. Como se señaló antes, el esquema de segmentación fue decidido en el mes de agosto y con principio de aplicación en septiembre. Los usuarios y las usuarias percibieron los aumentos tarifarios recién a mediados de octubre.

Por último, es necesaria la normalización institucional que ponga fin a la intervención de los entes reguladores, de modo de normalizar su funcionamiento de acuerdo a las normas legales pertinentes. Se deben realizar las Revisiones Tarifarias Integrales (RTI) pendientes y avanzar en la creación de un ente regulador único que coordine la regulación de los servicios públicos energéticos de gas y electricidad en vistas al enorme desafío regulatorio que representa la transición energética.

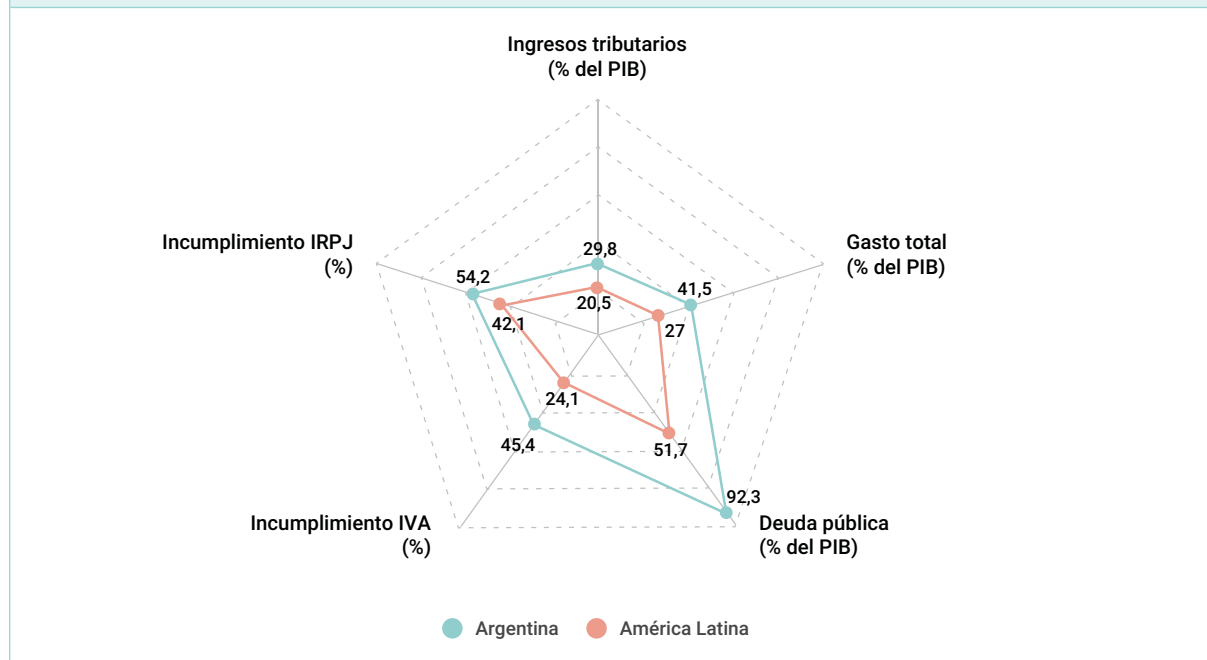
La ampliación de las bases tributarias y la reducción de la evasión

La estructura tributaria presenta desbalances notorios. El sistema tributario argentino se caracteriza por una presión tributaria alta (del 30% del PIB) en comparación con otros países, a lo que se suman rasgos de complejidad –múltiples tributos con bases superpuestas–, escasa eficiencia y volatilidad. A su vez, la tributación directa es baja y presenta una dependencia de impuestos distorsivos que genera desincentivos a la formalización.

En parte, por esta última razón, la evasión impositiva argentina se encuentra por encima del promedio regional (38% de evasión en el IVA en 2020, según la AFIP). Todo eso, en el marco de un espacio fiscal reducido determinado por un nivel de gasto público que se ubica por encima del 40% del PIB, consecuente déficit y un nivel elevado de endeudamiento público, a lo que se agrega la falta de acceso a los mercados de crédito.

La alta carga tributaria actual, sumada al uso de todo el instrumental tributario disponible (impuestos de emergencia) dificulta el avance de nuevas reformas. La conjunción de presión tributaria elevada, la estrechez de la base en razón de la evasión elevada y los impuestos de emergencia que se prolongan en el tiempo limita las posibilidades de introducir impuestos con otros objetivos de políticas o correctivos, que no sean estrictamente recaudatorios, como, por ejemplo, los impuestos ambientales.

GRÁFICO 12.
América Latina y Argentina: indicadores fiscales (2018-2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL, CIAT e información oficial.

Propuestas

Para avanzar con ciertas reformas, resulta conveniente comenzar por un reordenamiento del sistema tributario que tienda a ampliar las bases tributarias y reducir la evasión. La inestabilidad de la economía y la crisis fiscal recurrente conspiran contra las funciones básicas del sistema tributario: generación de recursos, eficacia recaudatoria, equidad horizontal y vertical y reducción de las distorsiones propias de los impuestos. Atendiendo a estas importantes distorsiones y al contexto macroeconómico inestable actual, la línea de acción que se sugiere aquí es mejorar la administración tributaria y algunas medidas de impuestos que son imprescindibles a corto plazo. El diseño de una reforma tributaria más integral y ambiciosa se llevaría a cabo tan pronto se alcance cierto grado de estabilización económica.

Como punto de partida se requiere contar con estimaciones confiables y desagregadas por sector del nivel de cumplimiento y evasión tributaria para IVA, Ganancias y contribuciones a la seguridad social, lo que permitiría la aplicación de un plan integral de administración de ingresos para fortalecer el cumplimiento. Una vez realizada esta tarea, corresponde formular un plan estratégico de administración tributaria que fije parámetros anuales de control a ser alcanzados en cada período.

El programa de administración tributaria debería, en primer lugar, mejorar el cumplimiento en impuestos clave y en grandes contribuyentes, con foco en la identificación de brechas de cumplimiento para así mejorar el marco de la gestión del riesgo de cumplimiento de los principales impuestos y aduanas.

Segundo, es necesario limitar el uso del régimen de monotributo mediante el uso de información cruzada, con vistas a una reforma futura tendiente a corregir los excesos actuales en el uso de este impuesto.

En tercer lugar, se debe mejorar la gestión de los riesgos fiscales internacionales mediante la mejora de la cobertura, la calidad, uso e intercambio de información fiscal con otros países de manera de facilitar el cumplimiento, especialmente aquella relacionada con la declaración de activos en el extranjero.

Cuarto, fortalecer la recaudación de impuestos sobre la propiedad a partir de esfuerzos de coordinación entre el nivel nacional y provincial para homogeneizar criterios de valuación y actualización de los diferentes impuestos que utilizan bases similares del gravamen (bienes personales, inmueble, automotores, herencias).

En quinto lugar, armonizar los tipos de bienes y servicios digitales alcanzados por el IVA y, fundamentalmente, ingresos brutos respecto a las tasas aplicadas, de manera tal de reducir la posibilidad de distorsión en la asignación de recursos y la competencia fiscal.

Al mismo tiempo que se avanza en esta dirección, parece conveniente conformar un comité de especialistas para arribar a consensos técnicos básicos y, sobre esa base, formular una propuesta para su posterior debate en el ámbito parlamentario. En esa línea, resulta útil la experiencia de países como España y Gran Bretaña en los que se convocó a un comité de especialistas con amplia representación a fin de elaborar propuestas de reforma compatibles con diagnósticos compartidos y respaldados por la evidencia.

Los principales desafíos del sistema previsional

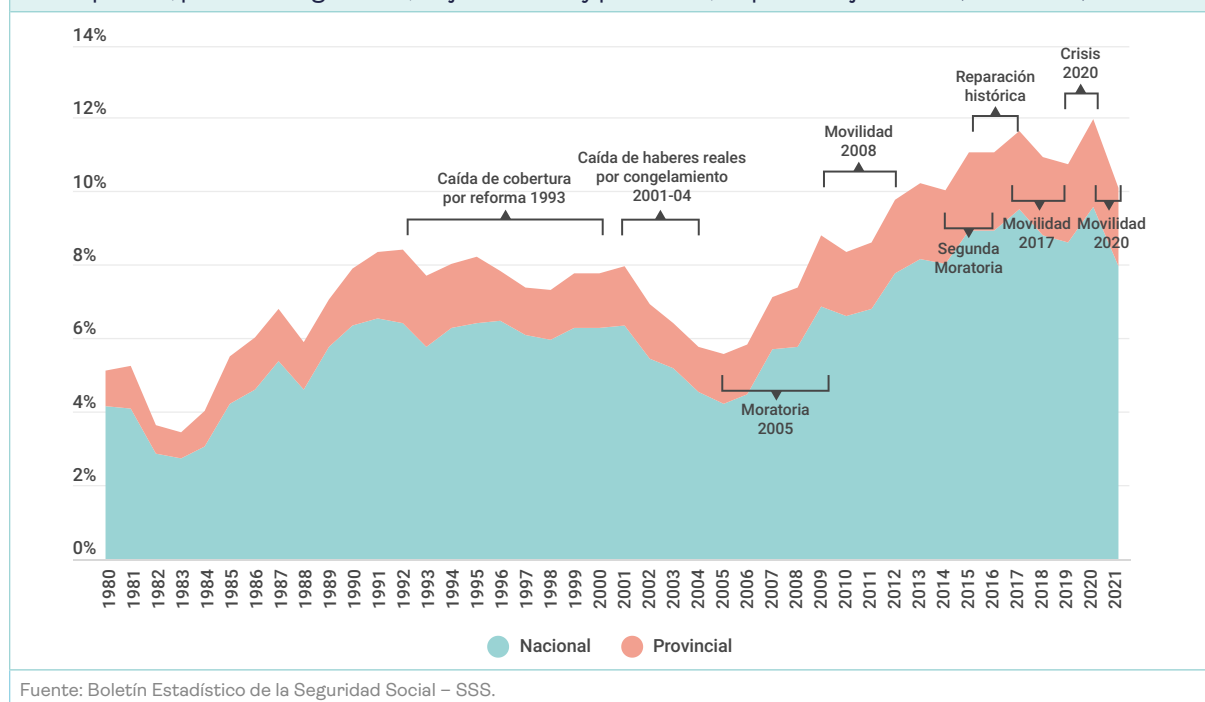
El sistema previsional se caracteriza por tener un complejo entramado en su dinámica. Las políticas previsionales en Argentina han sido muy volátiles en las últimas décadas, con un foco que fue variando rápidamente entre los objetivos de cobertura, adecuación de beneficios y sostenibilidad. En los últimos años, al aumentar fuertemente el gasto al mismo tiempo que se consolidó un contexto fiscal con restricciones, la preocupación central ha estado en la sostenibilidad.

En Argentina, el sistema previsional es el principal destinatario de los recursos públicos, ya que explica gastos por valores que han superado el 12% del PIB en 2020¹⁰, equivalentes a un 25% del gasto público consolidado de Nación y provincias, lo que configuró el valor máximo a nivel histórico. Este fue el resultado de un proceso de aumento sostenido de este gasto en casi un 50% desde 2009 (**Gráfico 13**), provocado por la incorporación de personas beneficiarias, incluso cuando para ese entonces la cobertura del sistema ya era muy amplia.

Si bien el nivel elevado de gasto se relaciona con un nivel de cobertura muy elevado (prácticamente la totalidad de las personas adultas mayores de 65 años recibe beneficios previsionales) y valores promedio de los haberes también considerables, la evolución del gasto es la resultante de las distintas políticas previsionales y del contexto económico general. La magnitud de este gasto preocupa tanto por su nivel actual y su impacto sobre las cuentas fiscales en un contexto de restricciones evidentes, como por las perspectivas de mediano y largo plazo. Un aspecto interesante de este proceso es que los cambios en el nivel agregado del gasto no han tenido prácticamente vinculación con las tendencias demográficas, cuyo efecto es más lento y aparece disimulado por la volatilidad normativa de corto plazo.

GRÁFICO 13.

Gasto público, por nivel de gobierno, en jubilaciones y pensiones, en porcentaje del PIB (1980-2021)



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social – SSS.

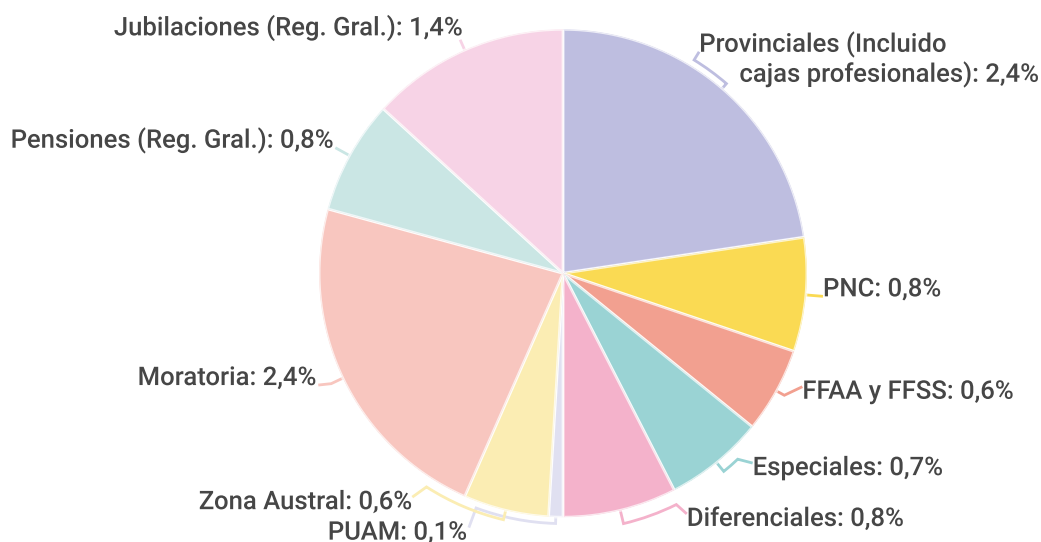
¹⁰ Este valor cayó a cerca del 10.3% en 2021, en buena parte como resultado del esquema de movilidad aplicado durante 2020 y 2021, pero, como se discute más adelante, debería volver a aumentar en el corto plazo si la situación macroeconómica mejora.

La cobertura amplia oculta situaciones muy dispares en términos de equidad, eficiencia y fiscales. Además, la existencia de múltiples regímenes de excepción contribuye a la fragmentación del sistema. Por un lado, distintas personas con historias laborales similares perciben distintos beneficios, reflejando así situaciones de inequidad. Por otro lado, la fragmentación del sistema en una multiplicidad de regímenes de excepción con distintas reglas y criterios de asignación impide una asignación más efectiva de los recursos disponibles y, en muchos casos, resulta en duplicaciones de beneficios, lo que colabora con dicha fragmentación del sistema. Asimismo, **las diferencias en reglas y mecanismos financieros implican costos fiscales que deben ser financiados por los distintos niveles estatales, lo que refleja una situación fiscal compleja y dispar** entre ellos.

El **Gráfico 14** muestra la composición del gasto previsional total en Argentina en 2021, cuyo nivel consolidado alcanzó a 10,5% del PIB en ese año. Esto incluye un 2,4% del PIB que corresponde a los regímenes provinciales, un 0,8% a Pensiones no Contributivas, un 0,6% a regímenes de Fuerzas Armadas y de Seguridad y un 0,75% a regímenes especiales (docentes, investigadores/as, magistrados/as judiciales, etc.), por lo que el gasto del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) –administrado por ANSES– alcanzaba a aproximadamente un 6% del PIB. De este último monto, un 2,4% se originaba en beneficios por moratoria o Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), un 0,6% a beneficiarios/as bajo el régimen de “zona austral”, un 0,8% a regímenes diferenciales y un 0,8% a pensiones por sobrevivencia del régimen general. En consecuencia, sólo un 1,4% del PIB se destina al pago de jubilaciones del régimen general del SIPA en Argentina.

Un simple cálculo muestra que si la sociedad argentina transfiriese a cada habitante mayor de 65 años un monto equivalente al haber promedio del SIPA cada mes (que supera en un 32% al salario mínimo), el gasto total sería de aproximadamente 6,3% del PIB, cerca de un 60% del gasto actual. El exceso de gasto sobre este nivel se explica por la existencia de

GRÁFICO 14.
Gasto previsional, por tipo de sistema y beneficio, como porcentaje del PIB en Argentina (2021)



Fuente: Ministerio de Economía y SSS.

regímenes especiales con beneficios altos, beneficiarios/as más jóvenes por distintas razones y personas con más de un beneficio. De modo que, si bien el costo se explica en parte por el envejecimiento demográfico, la cobertura alta y un nivel de beneficios relativamente generoso, los problemas de diseño e institucionalidad que dan lugar a una fragmentación ostensible y a la persistencia de marcadas inequidades en el tratamiento que reciben los adultos y las adultas mayores parecen ser el desafío principal de política.

En ese sentido, los debates sobre política previsional oscilan, inevitablemente, alrededor de tres dimensiones: la cobertura, la adecuación de los beneficios y la sostenibilidad fiscal y económica. Dado que evidentemente no es posible optimizar las tres dimensiones al mismo tiempo, el desafío de la política consiste en encontrar acuerdos sobre los equilibrios deseables entre ellas, luego alcanzarlos en forma efectiva y hacerlos sostenibles en el tiempo.

En ese contexto, el debate sobre posibles reordenamientos previsionales debería centrarse en la fragmentación, enfocando la discusión en el tratamiento diferencial de grupos de trabajadores y trabajadoras (financiado por el conjunto de la sociedad); la duplicación de beneficios (estableciendo reglas que definan los niveles de protección adecuados para cada beneficiario/a); la integración entre esquemas contributivos y no contributivos (que evite generar tratamientos injustos e incentivos perversos para las y los participantes) y, por último, la movilidad (a fin de dar consistencia y sostenibilidad al sistema).

Propuestas

Existe, entonces, la necesidad crucial de mejorar la sostenibilidad futura del sistema, perfeccionando el foco en lo que debería ser su principal objetivo: proveer a adultos y adultas mayores un ingreso que les permita mantener un nivel de consumo adecuado. Una estrategia integral de reordenamiento que, sin modificar los principios básicos del sistema, avance en un rediseño para hacerlo más efectivo, equitativo y sostenible implica enfocar la discusión en siete dimensiones críticas. A continuación, se plantean las opciones de política que procuran atender las mayores debilidades del sistema.

Naturalmente, habida cuenta de que la cuestión previsional supone incursionar en temas de alto impacto, cualquier medida debe estar sujeta al contexto político en que se prevea su aplicación. Además, su implementación debería ser gradual y hacia el futuro, en pos de respetar derechos adquiridos y por razones fiscales y de gestión.

Movilidad: revisar el esquema actual y reemplazarlo por uno que base la movilidad en la inflación, manteniendo el poder adquisitivo de los haberes y dando previsibilidad y estabilidad a las personas beneficiarias y también a las finanzas públicas. La revisión de la regla de movilidad adquiere particular importancia en el contexto de un programa económico que tenga entre sus objetivos la reducción de la tasa de inflación.

Consolidación institucional: reducir la fragmentación alta del sistema previsional actual fortaleciendo el régimen único general, lo que ofrecería transparencia y aumentaría la equidad en el mismo.

Universalización de la cobertura: estructurar los beneficios con un esquema de haberes simple compuesto por un beneficio básico universal y uno variable proporcional a los aportes realizados, buscando un impacto más progresivo, inclusivo y justo.

Beneficios por invalidez: integrar el esquema de pensiones no contributivas de invalidez con el de cobertura universal, cuyos beneficios por invalidez sean otorgados en base al dictamen de una comisión médica, para avanzar hacia un modelo más transparente e inclusivo.

Beneficios por fallecimiento: reformular el sistema de pensiones por fallecimiento, adecuándolo a la existencia de una cobertura universal de la jubilación y estimando las necesidades de duplicación de beneficio.

Ahorro previsional voluntario: construir un mercado con opciones de ahorro previsional voluntario ya que, en algunos casos, los trabajadores y las trabajadoras están en condiciones y preferirían acumular ahorros con el objetivo de mejorar sus beneficios previsionales futuros.

Situaciones excepcionales: debatir sobre los regímenes de excepción que explican la alta fragmentación y muchas inequidades del sistema actual, para determinar en qué actividades o situaciones la sociedad quiere premiar con beneficios excepcionales.

Estos reordenamientos, que derivarían en una menor demanda de recursos y una mayor equidad en el sistema, pueden lograrse mediante un rediseño de fondo que simplifique y haga más transparente y efectivas las reglas del mismo, o a través de reordenamientos graduales que corrijan aspectos específicos del mismo. Cabe destacar, sin embargo, que la mayor parte de los reordenamientos identificados anteriormente no tienen efecto a corto plazo. Esta consideración no constituye un obstáculo para el replanteo integral del sistema previsional; al contrario, parece conveniente disponer de un mapa completo del alcance del reordenamiento. Esto permitirá trazar una hoja de ruta de la articulación entre las distintas piezas, lo cual ayudará a decidir cuándo se presentarán las mismas al debate público y la consideración de la discusión parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA

Brest López, C., García Díaz, F. y Rapetti, M. (diciembre de 2019). *El desafío exportador de Argentina*. Documento de Trabajo N°190. Buenos Aires: CIPPEC.

Carciofi, R. (noviembre de 2022). *Agenda Económica 2024: el papel de las “reformas estructurales”*. <http://fcece.org.ar/author/ricardocarciofi/>

Carciofi, R. (abril de 2019). *Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico*. Documento de Trabajo N°180. Buenos Aires: CIPPEC.

Carciofi, R., Campos, R. & Gayá, R. (julio de 2020). *Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Desafíos y oportunidades para Argentina*. Documento de Trabajo N°195. Buenos Aires: CIPPEC.

Carciofi, R. (abril de 2021). *Mercosur 30 años. Desafíos de una agenda a medida de los tiempos que corren*. Buenos Aires: CIPPEC.

Carciofi, R. (noviembre de 2020) Los desafíos de “exportar para crecer”. Textual. Buenos Aires: CIPPEC, Noviembre 2020. Disponible en <https://www.cippec.org/textual/los-desafios-de-exportar-para-crecer/>

Chittaro, L y Hallak, J.C. (2018). *Inserción Internacional y Desarrollo Productivo*. Boletín de Techint.

FMI. (2018). *Argentina: Second Review under the Stand-By Arrangement*. Financing Assurances Review; and Request for Modification of Performance Criterion-Press Release; and Staff Report.

FMI. (2023). *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism* <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266?cid=bl-com-SDNEA2023001>

FMI. (2022). *Staff Report for the Article IV Consultation and Request of Extended Arrangement under Extended Fund Facility*. Report 22/92, March 2022.

Rapetti, M., Carreras Mayer, P., Brest López, C. y Sorrentino, A. (julio de 2019). *Exportar para crecer. Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

ACERCA DEL AUTOR

Ricardo Carciofi

Investigador principal del Programa de Desarrollo Económico.

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Master en Desarrollo Económico de la Universidad de Sussex y estudios de doctorado en esa misma institución.

Agradecimientos

Corresponde el agradecimiento a Rafael Rofman, Ajenadro Einstoss y Juan Pablo Jiménez por sus contribuciones fundamentales al documento, además de a Gala Díaz Langou, Paula Szenkman y Fabián Repetto, por sus comentarios y sugerencias; a quienes integran el Consejo Asesor y a investigadores e investigadoras de CIPPEC por sus aportes en las diversas reuniones y talleres donde se presentó este documento, en el contexto de la iniciativa Democracia 40. A su vez, agradezco la colaboración de Agustina Lacunza en la recopilación y elaboración de información de la que se vale este documento.

CIPPEC[®]

#40D