

# **Diez imperativos para el desarrollo sustentable de la Argentina**

**GTDS – RAP**

**“Acuerdos Básicos 2016”**

**Buenos Aires, diciembre de 2015**

## **Diez imperativos para el desarrollo sustentable**

***(1) Elevar sustancial y continuamente la calidad del marco institucional de la economía***

***(2) Acelerar la tasa de crecimiento del ingreso por habitante***

***(3) Impulsar el progreso técnico, la innovación y la inversión en infraestructura***

***(4) Promover el cambio estructural para crear empleo de calidad y reducir las disparidades regionales y sectoriales de productividad***

***(5) Mejorar la eficiencia y la equidad del gasto en capital humano***

***(6) Erradicar la pobreza con foco en la creación de empleo como herramienta de inclusión***

***(7) Mejorar la distribución del ingreso entre estratos y regiones***

***(8) Mejorar la provisión de bienes públicos en calidad, equidad y eficiencia***

***(9) Elevar sustancialmente la acumulación de riqueza durante el bono demográfico***

***(10) Cuidar la riqueza natural, incluyendo la regeneración y conservación del capital natural y la minimización y eliminación de la contaminación***

Este documento es el fruto del trabajo en conjunto del GTDS de RAP orientado a identificar lineamientos de consenso para el desarrollo sostenido de la Argentina. Consta de tres partes. En la parte I se presentan los fundamentos analíticos que avalan los diez imperativos seleccionados. En la parte II se revisa la evidencia que indica que nuestra economía no se encuentra de manera plena en un sendero de desarrollo sustentable. Por último, en la parte III, se especifica un conjunto de metas que permitirían corregir los desvíos de forma de ubicar firmemente a nuestra economía en la senda del desarrollo sustentable.

## I. Desarrollo Sustentable

Las sociedades democráticas del siglo XXI conciben su futuro económico, social y ambiental en términos de *desarrollo sustentable*, una noción que a la vez incluye y supera el enfoque tradicional del desarrollo económico. El desarrollo sustentable viene siendo impulsado por las Naciones Unidas desde 1987 cuando, en el documento *Our Common Future*, lo definió como aquel que "satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades".

Partiendo de este enfoque, se fue estructurando una visión del desarrollo según la cual:

- El objetivo es la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas de conseguir una mejor calidad de vida para lo cual es esencial la igualdad de oportunidades y que las personas cuenten con capacidades suficientes
- Al considerar tanto las necesidades presentes como futuras, se toma en cuenta la equidad tanto intra – generacional como inter-generacional
- Para cumplir con lo anterior se requiere: el crecimiento de calidad; la satisfacción de las necesidades esenciales de empleo, alimentos, energía, agua y sanidad; asegurar una evolución poblacional sustentable; preservar y mejorar la base de recursos y funciones ecológicas; orientar la tecnología y manejar sus riesgos; internalizar el cuidado del ambiente en las decisiones económicas

Gracias a los esfuerzos internacionales tanto en el plano analítico como para generar la información e indicadores necesarios, hoy es posible dar contenido específico y definir objetivos e instrumentos para las políticas públicas que tienen por propósito colocar a la economía en el sendero del desarrollo sustentable.

Es natural que nuestro país programe sus objetivos y políticas de desarrollo tomando como base la visión de las Naciones Unidas y aprovechando los aportes analíticos y de información ya disponibles.

A los efectos de analizar las políticas públicas y las reglas de juego que se requieren para el desarrollo sustentable es útil concebir ese desarrollo en términos de cinco dimensiones fundamentales:

- a. *Marco institucional*
- b. *Crecimiento económico*
- c. *Desarrollo humano e inclusión*
- d. *Transición demográfica*
- e. *Ambiente*

El cuadro que muestra nuestra economía en lo relativo a estas cinco dimensiones indica que la misma no está transitando un sendero de desarrollo sustentable. A continuación revisaremos brevemente la evidencia que fundamenta esta afirmación. Ello nos permitirá especificar un conjunto de *diez imperativos* que deberían servir de guía para corregir los desvíos en relación con el desarrollo sustentable. Señalar esos desvíos no implica, obviamente, ignorar los avances ya realizados y que nos han permitido ubicarnos como un país de ingreso medio alto. Por el contrario, se trata de identificar dónde estamos parados y hacia dónde dirigirnos.

## **II. Las dimensiones del desarrollo sustentable y los desafíos para la economía argentina**

Para revisar la evidencia e identificar los imperativos esta parte está organizada en función de las cinco dimensiones del desarrollo sustentable ya mencionadas.

### ***a. Marco institucional***

Para modificar el curso actual de la economía y colocarla en la senda del desarrollo sustentable es necesario integrar las políticas públicas referidas a cada dimensión dentro de un enfoque sistémico, multidimensional y multidisciplinario, que resulte útil para orientar la acción colectiva de la sociedad en función de los imperativos identificados.

El papel primordial de las instituciones económicas es, justamente, dar un marco a las políticas públicas y coordinar las decisiones de los agentes, la sociedad civil y los sectores económicos en función de los requerimientos del desarrollo sustentable. Las instituciones realizan esta tarea brindando seguridad jurídica para la inversión; generando espacios para la negociación y resolución de conflictos de interés; garantizando la estabilidad macroeconómica; promoviendo la calidad y la transparencia en el diseño y la gestión de las políticas públicas y facilitando la provisión de bienes públicos.

Por considerar que la calidad institucional es una condición necesaria para garantizar la sostenibilidad del proceso de crecimiento, el GTDS ya ha producido un documento sobre las cuestiones institucionales en conjunto con el grupo de análisis institucional. Asimismo, dada la importancia que la estabilidad macroeconómica tiene para la moneda sana y la prevención de

crisis que generan interrupción del crecimiento y regresión distributiva, el GTDS ha producido adicionalmente un documento sobre las reglas de juego esenciales con que debería dotarse a un régimen macroeconómico para la estabilidad. Esos documentos dan fundamento al primer imperativo para el desarrollo sustentable:

***(1) Elevar sustancial y continuamente la calidad del marco institucional de la economía***

***b. Crecimiento económico***

El débil crecimiento económico de las últimas décadas ha sido uno de los factores que más ha contribuido para desviar a nuestra economía de la senda del desarrollo sustentable. Un estudio especial realizado por el PNUD sobre la trayectoria del desarrollo humano en la Argentina en cuatro décadas muestra que el componente que retrasó en mayor medida ese desarrollo fue el incremento en el ingreso por habitante. La trayectoria de los indicadores de salud y educación, sin ser brillante, fue mucho mejor que la del ingreso por habitante. Esta evolución determinó que, lejos de lograr la convergencia con el grupo de países más desarrollados, la economía argentina tendiera a separarse del mismo y que, además, fuera superada por un buen número de países que eran más pobres hace cincuenta años. Así, en las tres décadas transcurridas desde su restauración, el sistema democrático no ha logrado sacar a la economía de la trampa de bajo crecimiento que se fue afirmando desde la posguerra. Desde 1983 en adelante, el PBI per cápita creció por debajo del 2% anual. En la década que siguió a la crisis de la convertibilidad el crecimiento fue mayor, pero desde 2012 el ingreso por habitante se ha estancado. Además, separándonos aún más de la senda de la sustentabilidad, el crecimiento económico ha venido a costa de la degradación del capital natural nacional y la contaminación del ambiente con impactos sobre la salud de la población, circunstancias estas que no se ven reflejadas en las estadísticas económicas.

Dos factores han contribuido de manera decisiva a mantener la economía en la trampa de bajo crecimiento: la baja tasa de inversión y la nula contribución al crecimiento de la "productividad total de los factores" (PTF). La PTF refleja la porción del crecimiento que se explica por el progreso técnico, la innovación y el cambio estructural modernizador y no por la mera acumulación de factores de la producción.

En años recientes el máximo coeficiente de inversión se alcanzó en 2011 (22.7%). Con posterioridad, a pesar de la bonanza de términos del intercambio, ese coeficiente se reduce para ubicarse en 2014 en 19.7%. La contrapartida de esta evolución es una tasa de consumo muy elevada. El nulo aporte de la PTF en las últimas dos décadas no sorprende. Por un lado, el nivel de gasto en investigación y desarrollo es bajo –en 2013 Brasil gastaba unos 230.000 dólares-PPP por investigador frente a 112.000 de la Argentina– y, por otro, el cambio estructural ha estado prácticamente ausente: se mantienen marcadas disparidades regionales, el nivel de informalidad laboral sólo disminuyó suavemente –y no sin la ayuda de una fuerte expansión del empleo público– y, por último, la ausencia de diversificación en la base exportadora ha llevado a la reaparición de la restricción externa luego de diez años de bonanza de términos del intercambio. Un factor que influyó en retardar el cambio estructural fue la escasa inversión en infraestructura que en la última década se ubicó en el 2.2% del PBI. La falta

de inversión pública en infraestructura es poco consistente con una presión tributaria que es históricamente alta.

La acumulación de capital humano tampoco hizo un aporte marcado para acelerar el crecimiento y reforzar la competitividad. La Argentina ha ido perdiendo la ventaja que había acumulado en relación con otras economías emergentes y de la región. A diferencia de la inversión, no obstante, hoy las deficiencias no están tanto en el nivel de gasto como en la eficiencia del mismo. Un ejemplo paradigmático es la educación secundaria. Aunque se han logrado avances significativos en la cobertura, las tasas de graduación son muy bajas, de alrededor del 40%.

La debilidad en la acumulación de capital humano y en la inversión en infraestructura está íntimamente relacionada con las ineficiencias y limitaciones que el Estado muestra en la realización de una de sus tareas económicas fundamentales: la provisión de bienes públicos. Este hecho, por otro lado, no sólo afecta al crecimiento sino también a la igualdad de oportunidades y la formación de capacidades de las personas. Esto es particularmente así en el caso de las personas pobres o en riesgo de serlo, cuyo acceso a la educación y la salud depende de manera determinante del acceso a bienes públicos. La mala provisión de bienes públicos es un peso muerto para la equidad.

Los desvíos que hemos señalado en relación con el sendero de desarrollo sustentable indican que las políticas para corregirlos deberían adoptar estos cuatro imperativos:

***(2) Acelerar la tasa de crecimiento del ingreso por habitante***

***(3) Impulsar el progreso técnico, la innovación y la inversión en infraestructura***

***(4) Promover el cambio estructural para crear empleo de calidad y reducir las disparidades regionales y sectoriales de productividad***

***(5) Mejorar la eficiencia y la equidad del gasto en capital humano***

### ***c. Desarrollo humano***

Las Naciones Unidas clasifican a la Argentina en el grupo de países de "muy alto" desarrollo humano, aunque en el límite inferior del grupo. El país ocupa el lugar 49 en el ranking internacional. También es remarcable que no existan diferencias en cuanto al índice entre hombres y mujeres. Las capacidades que refleja el índice, no obstante, están distribuidas de manera sesgada en la población: cuando en el índice de desarrollo humano se incorpora la distribución del ingreso, la Argentina retrocede cuatro puestos y el valor del índice se reduce.

También es un gran obstáculo para la inclusión el hecho de que un tercio de la población es pobre o se encuentra en peligro de caer en la pobreza ante la ocurrencia de shocks macroeconómicos negativos. Las sucesivas crisis que experimentó nuestro país generaron una regresión distributiva como consecuencia de que en los períodos de crisis la distribución y la pobreza empeoran y ese retroceso no se revierte totalmente en los períodos de mayor

estabilidad. El coeficiente de Gini, que se ubica en el entorno de 0.43, está más cerca de los malos registros típicos de América Latina.

Un canal fundamental a través del cual el estancamiento y las crisis perpetúan la pobreza y las disparidades distributivas es el empleo. Las crisis destruyen empleo y aumentan el desempleo mientras el estancamiento de la productividad impide el incremento de los salarios y la expansión del empleo a largo plazo. En el marco actual de estancamiento el sector privado ha estado varios años sin crear empleo y ello repercutió negativamente en el ingreso de los hogares.

El nivel de desarrollo humano alcanzado indica que las fallas de gobierno no impidieron una cierta provisión de bienes públicos que son básicos para ampliar capacidades concernientes a salud y educación. Pero las deficiencias en la provisión de bienes públicos se han convertido en un obstáculo para seguir avanzando y romper con la trampa de bajo crecimiento. En el caso de la educación, por ejemplo, la Argentina muestra los peores indicadores de calidad en lectura, matemática y ciencia de todos los países calificados como de desarrollo humano muy alto y está por debajo de muchos países de desarrollo menor. Esto ocurre a pesar del éxito en lo que hace a alumnos registrados en el secundario y la universidad que no se refleja en los indicadores debido a la ya apuntada baja tasa de graduación. Además, la degradación del ambiente afecta más donde hay mayor pobreza, dando al cuidado ambiental como bien público una dimensión de equidad social que se suma a la dimensión de costos ocultos del crecimiento. Por otra parte, garantizar la estabilidad macroeconómica y evitar las crisis que destruyen empleo es también un bien público que debe proveer el Estado, como lo es la seguridad ciudadana o el cuidado del ambiente.

La Argentina es un país federal y democrático. La pobreza y las disparidades marcadas de ingreso entre sectores o regiones podrían dar lugar a asimetrías de poder que son poco compatibles con esas dos características de su sistema político. Por otro lado, una distribución sesgada obstaculiza la inclusión y el emprendedorismo porque limita el acceso a recursos y a la formación de las capacidades requeridas para realizar proyectos personales, empresarios, de innovación tecnológica o en el tercer sector.

De lo anterior surgen tres imperativos:

***(6) Erradicar la pobreza con foco en la creación de empleo como herramienta de inclusión***

***(7) Mejorar la distribución del ingreso entre estratos y regiones***

***(8) Mejorar la provisión de bienes públicos en calidad, equidad y eficiencia***

#### ***d. Demografía***

En el plano demográfico el país se encuentra dentro de la llamada ventana de oportunidad demográfica y saldrá de ella alrededor de 2035, cuando su población comience a envejecer más rápidamente. Es una etapa en la que la proporción de la población que tiene menos de 15 años cae permanentemente por debajo del 30% y la de quienes tienen 65 o más es aun

relativamente baja (menor al 15%). Esta etapa de la demografía da lugar a ventajas que producen un "bono" para la economía por dos razones básicas. La primera es que, al haber una mayor proporción de gente en edad activa, aún si la productividad media de cada trabajador se mantuviera constante, el ingreso por habitante podría aumentar gracias a la expansión relativa de la población en edad de trabajar. La segunda es que aumenta el número de los "ahorradores primarios", que son las personas que poseen capacidad de ahorrar para financiar a los retirados del futuro a través del sistema de seguridad social y, también, con ahorros realizados de manera individual. Para aprovechar el bono, entonces, es aconsejable que la tasa de actividad sea elevada y la tasa de ahorro alta. La Argentina está cursando el bono y no llena ninguno de los dos requisitos.

Si no sube la tasa de actividad y de ahorro, cuando la ventana se cierre y comience la etapa de envejecimiento la Argentina enfrentará dificultades serias. La experiencia actual de los países ricos que están envejeciendo indica que, al reducirse la proporción de población en edad de trabajar se generan presiones sobre el sistema de seguridad social y de salud. Para enfrentar este desafío es vital incrementar la productividad por hombre ocupado de forma que en el futuro, cuando aumente la tasa de dependencia, los trabajadores activos puedan sostener al resto de la sociedad. Esa productividad dependerá de la cantidad de capital físico y humano per cápita y del nivel de progreso técnico alcanzado por la economía.

Como el incremento sostenido de la productividad se refleja en el aumento de la riqueza, puede decirse que la dimensión demográfica del desarrollo sustentable establece el imperativo de que el país se haga rico sustentablemente antes de hacerse viejo. La situación actual no es prometedora porque siendo un país aún joven, la Argentina tiene gastos en seguridad social y salud elevados en relación al PBI y esos gastos compiten con el ahorro. El gasto en seguridad social ya iguala o es incluso mayor que la tasa neta de inversión en capital.

La razón de que el peso de la seguridad social sea alto como proporción del PBI no es la excesiva generosidad del sistema sino el hecho de que el PBI no ha crecido de forma dinámica por décadas y, de esa manera, la trampa de bajo crecimiento se tradujo en una trampa de bajo ahorro en un contexto en que los retirados sienten que su remuneración es poco generosa. Esta dinámica está en las antípodas de la observada en los países que sacaron provecho del bono demográfico, como es el caso de Corea, donde la tasa de inversión fácilmente superaba el 30% del PBI y el gasto en seguridad era muy inferior en proporción al PBI. Sin aumento de las tasas de inversión y de ahorro no hay solución virtuosa. Hay que considerar que la inversión neta es lo que la sociedad gasta hoy para el incremento de la productividad del mañana. El desafío que plantea este punto es muy simple: si la sociedad no desea afectar las prestaciones en seguridad social —y algo similar ocurre con la salud—, antes de que se acabe el bono hay que aprovechar el mayor aporte de los ahorradores primarios para hacer que el PBI crezca proporcionalmente más rápido que el gasto en seguridad social y en salud. De lo contrario el Estado tendrá dificultades fiscales en el futuro.

Una tarea urgente en este ámbito es evitar que el ahorro nacional que ya se genera en la actualidad sea canalizado a la inversión en activos externos. Hoy, ese ahorro promueve el empleo y la productividad, pero en otras economías. Aquí nuevamente aparecen los bienes públicos: para generar confianza en el sistema financiero de forma de canalizar el ahorro hacia



la inversión en el país el Estado debe generar un bien público elemental: una moneda sana y confiable.

El imperativo en esta dimensión es, entonces,

***(9) Elevar sustancialmente la acumulación de riqueza durante el bono demográfico***

### ***e. Ambiente***

Si consideramos el cuidado del ambiente como un bien público, el Estado debería combatir males como el daño a los ecosistemas, la excesiva emisión de carbono y la contaminación. El cuidado del medio ambiente no se puede dejar librado al mercado por la existencia de externalidades que generan fallas de mercado y que, para ser corregidas, necesitan reglas de juego diseñadas a tal efecto; esto es, una combinación de regulaciones y esquemas tributarios y de incentivos económicos. De aquí que una mala institucionalidad es el camino más directo para la depredación ambiental.

Las metodologías estándar de contabilidad del ingreso y el producto no son funcionales para diseñar y gestionar políticas ambientales porque no tienen en cuenta el agotamiento de los recursos naturales; miden los bienes pero no los "males" (subproductos contaminantes y sus impactos sobre la salud, o la pérdida de funciones ecológicas útiles para la sociedad, por ejemplo) y no proporcionan indicadores de sostenibilidad del desarrollo económico. El sistema estadístico del país debería invertir esfuerzos sustanciales en paliar estas deficiencias.

La sustentabilidad se puede definir como equivalente a mantener, para las generaciones futuras, el valor per cápita del stock de riqueza definida de manera amplia. La definición amplia de la riqueza supone incluir en ella todas las categorías del capital: humano, reproducible, natural e institucional. Para un país rico en recursos naturales como la Argentina, un imperativo básico es el de asegurar que el capital natural no reproducible que se utiliza sea reemplazado por otros tipos de capital, en particular capital natural reproducible, de forma de no erosionar la riqueza. Asimismo, es necesario asegurar un marco institucional que impida que los recursos naturales se conviertan en una maldición. Esto ocurre cuando aparecen pujas sectoriales o regionales por la apropiación de rentas, cuando hay incrementos exagerados del gasto nacional en momentos de bonanza de precios internacionales que no se pueden sostener cuando los precios se reducen y cuando la evolución de los precios relativos durante el auge dificultan el desarrollo de actividades en la industria y los servicios que tienen alto potencial para agregar valor.

¿Cómo saber, en cada momento del tiempo, si se está cumpliendo con el imperativo básico antes mencionado? El indicador que se propone es el ahorro neto o ahorro genuino. Si este ahorro es igual al incremento de la riqueza y es positivo, ésta es una señal de que se está en línea con la sustentabilidad. Según las estadísticas del Banco Mundial, la tasa promedio de consumo de recursos durante la década posterior a la crisis de 2002 en la Argentina se ubicó en promedio en 6% del PBI. El incremento de este ratio en los dos mil no se tradujo en incrementos proporcionales del ahorro bruto, lo que es un llamado de atención.

Debido a la trayectoria histórica, los subsidios y la debilidad de la fiscalidad ambiental en general, la matriz energética de la Argentina está sesgada hacia los combustibles fósiles y, además, la eficiencia en el uso de energía es pobre. Como consecuencia, nuestro país –al igual que la región– no ha logrado reducir las emisiones por unidad generada de PBI cuando en Europa y Asia ese indicador se redujo entre la mitad y un tercio en dos décadas. Esto impide reducir la emisión de gases con efecto invernadero. Sin dejar de lado la defensa legítima de su interés nacional –existen asimetrías en la tasa de emisión per cápita con los países más ricos–, la Argentina debería alinearse con los esfuerzos globales en pos de la reducción de gases que agravan el cambio climático. Surge entonces como imperativo,

***(10) Cuidar la riqueza natural, incluyendo la regeneración y conservación del capital natural y la minimización y eliminación de la contaminación***

### **III. Metas de política en función de los imperativos del desarrollo sustentable**

Cumplir con el *imperativo (1)* referido a la calidad institucional es determinante para todos y cada uno del resto de los imperativos. La Argentina tiene un gran trabajo por hacer en el plano institucional y debería concentrar los esfuerzos pues ha demostrado contar con una limitada capacidad para brindarle a la economía un marco institucional estable y de calidad. Más allá de los esfuerzos para mejorar estructuralmente el marco institucional de la economía, en el comienzo de un programa de desarrollo sustentable el foco debería colocarse en:

- ✓ Mejorar el clima de inversión
- ✓ Diseñar un régimen macroeconómico para lograr una macroeconomía estable
- ✓ Incrementar la capacidad y eficiencia del Estado para proveer bienes públicos

Las instituciones son un insumo no reemplazable del desarrollo. Pero no hay que perder de vista que la relación entre crecimiento y desarrollo institucional es hasta cierto punto de doble vía. El bajo crecimiento en sí mismo crea un clima poco propicio para el progreso institucional porque acentúa la propensión al conflicto entre sectores de interés e incentiva las decisiones con horizonte corto en el proceso productivo, de inversión e, incluso, político. En este sentido, el desafío es cómo lograr consensos políticos mínimos para establecer políticas de Estado cimentadas en la confianza, de forma de re-colocar a la economía en el sendero del crecimiento. Una vez allí, no sería sorprendente que se materializara un círculo virtuoso entre instituciones y crecimiento. Ese círculo virtuoso estuvo presente en la experiencia de las economías desarrolladas y, también, en los mejores momentos de nuestra propia historia de desarrollo.

En línea con el *imperativo (9)* que exige aumentar sustancialmente la riqueza para el momento en que se agote el bono demográfico y empiece la etapa de envejecimiento, se considera razonable fijar como horizonte para las metas de desarrollo sustentable el año 2035.

El indicador fundamental de bienestar que se utiliza en el nivel internacional, a pesar de sus limitaciones, es el PBI per cápita medido en términos de ingreso de paridad de poder adquisitivo o PPP. Según el indicador aportado por el Banco Mundial nuestro ingreso en 2014 fue de 14.560 dólares-PPP. Esto coloca a nuestra economía dentro del grupo de ingreso medio alto. Es un nivel más que respetable, pero aún es largo el trecho que nos separa de los países desarrollados. A la luz de este hecho, la aspiración es que la aceleración del crecimiento se traduzca en una convergencia creciente con el ingreso del grupo de países desarrollados, de unos 39.000 dólares-PPP si tomamos el promedio OECD. Para poner en marcha esa convergencia, una condición necesaria es que la aceleración que pide el *imperativo (2)* genere una tasa de crecimiento continuamente superior a la del promedio de los países de la OECD.

Específicamente, la meta propuesta en función del *imperativo (2)* para 2035 es llegar a un PBI por habitante que duplique el nivel actual. Esa meta puede alcanzarse con una tasa de crecimiento anual del PBI per cápita del orden del 3.6% anual. Esto significa que el PBI debería crecer al 4.5% por año si consideramos que la población aumentará en promedio un 0.91% anual según las proyecciones del INDEC. Más aún, para que la meta efectivamente se enmarque dentro del desarrollo sustentable, estas medidas del PBI deben reflejar una debida internalización del ambiente. Se trata de una meta ambiciosa si comparamos con la historia de posguerra, pero necesaria en función del *imperativo (9)* que reclama hacerse rico antes de envejecer y hacerlo de manera sustentable (*imperativo 10*).

Para ser consistente con la meta propuesta, la tasa de inversión debe subir significativamente para ubicarse en no menos del 24% del PBI. Este esfuerzo debe incluir de forma ineludible un fuerte incremento en la inversión pública para revertir las restricciones de infraestructura que la economía arrastra y que es hoy un lastre para la inclusión y la competitividad sistémica. Esto demandaría colocar la inversión pública en el entorno del 5% del PBI durante al menos una década. Si el sector público enfrenta limitaciones podría tomar deuda –siguiendo la "regla de oro" de endeudarse solamente cuando es para financiar la formación de capital– o establecer asociaciones público-privadas.

El ahorro debe subir en consonancia con la inversión. Hay tres fuentes posibles para incrementar la disponibilidad de ahorro. La primera es reducir la propensión a consumir de la población, que hoy se encuentra en elevados niveles. Una estrategia políticamente factible es hacer que el consumo crezca por debajo del crecimiento del ingreso. Pero esto sólo se reflejaría paulatinamente en la disponibilidad de ahorro. Una segunda opción es movilizar el stock de ahorro que los argentinos atesoran en activos externos. Este debería ser un componente importante de la estrategia ya que reduce el esfuerzo de sacrificio de consumo en el presente en la medida que supone utilizar ahorros que ya se han realizado. Para esto es vital mejorar la seguridad jurídica y desarrollar los mercados de capital. Una tercera fuente es el ahorro extranjero. Es también útil para aminorar el esfuerzo de consumo en el corto plazo pero debe utilizarse con prudencia pues crea compromisos financieros a futuro que reducen el ingreso nacional en proporción al PBI. La demografía exige que sean los residentes argentinos los que se hagan ricos pues serán los que tendrán a cargo los retirados en la etapa de envejecimiento. Si hoy se recurre excesivamente al ahorro externo, las generaciones futuras deberán hacerse cargo del pago de los dividendos o de los servicios de deuda.

Orientar las políticas públicas siguiendo los *imperativos (3), (4) y (5)* sería funcional para incrementar la contribución al crecimiento de la productividad total de los factores. Una meta ambiciosa –en vista de la experiencia pasada de la Argentina– sería la de lograr una contribución al crecimiento de la PTF de entre medio y un punto porcentual anual. Un beneficio adicional importante de este objetivo es que, de alcanzarse el mismo, se reducirían los requerimientos de ahorro en alrededor de 2% del PBI, incrementando la viabilidad política de la estrategia de crecimiento al disminuir el sacrificio de consumo necesario para alcanzar la meta de riqueza establecida para 2035.

Sería muy difícil promover la PTF y el crecimiento sin incrementar la inversión en investigación y desarrollo y sin reforzar el proceso de formación de capital humano. En cuanto a investigación y desarrollo, la meta debería ser alcanzar en diez años el nivel de gasto que realiza hoy Brasil (pasar de 0.6% al 1.2% del PBI) y luego tratar de acercarse, hacia 2035, al nivel promedio de la OECD, algo por encima del 2% del PBI. En cuanto a capital humano, dado el éxito relativo en cobertura, parece razonable que el foco se ponga en la calidad, empezando por incrementar la tasa de graduación en el secundario. Esto es clave pues sería muy difícil elevar sustancialmente la tasa de graduación terciaria sin mejorar la eficiencia en el secundario. Así, la propuesta es diseñar una trayectoria que coloque las tasas de graduación secundarias en 2035 en el nivel de 85% que se observa actualmente en la OECD. En cuanto a la educación terciaria, la meta que se propone es que al menos un cuarto de la población entre 25 y 64 años cuente con ese nivel al terminar el bono demográfico. Hoy esa cifra es de 16% y se compara bien con otros países de igual nivel de desarrollo. Ir consiguiendo estas metas de educación secundaria y terciaria en los próximos veinte años potenciaría la capacidad del país para sacar provecho del bono demográfico. No es posible hacerse rico ignorando que el capital físico y el humano son complementarios y no sustitutos en la producción y la innovación. No es posible contar con un país equitativo y sin excluidos sin arbitrar los medios para que todos se eduquen bien. Y para arbitrar esos medios es estrictamente necesario cumplir con los *imperativos (5 y 8)*.

Los requerimientos de ahorro se incrementarán, no obstante, en la medida en que se siga la regla de convertir la renta de los recursos naturales en capital reproducible, en línea con el *imperativo 10*. Si bien ello implica un sacrificio, el beneficio sería enorme porque la sociedad se aseguraría de que vive de la rentabilidad de la inversión en capital reproducible y no de las rentas de recursos que se agotan y que no estarán disponibles para las generaciones que nos sucedan. El *imperativo (10)* exige, también, un sesgo en la inversión y el cambio estructural orientado a reducir la participación de los combustibles fósiles en la matriz energética en favor de energías renovables. Aquí es posible brindar un ejemplo de por qué el enfoque debe ser sistémico: nótese que un mayor gasto en inversión y desarrollo y políticas productivas más eficientes en principio no parecen tener que ver con el ambiente. Pero si el incremento de la PTF reduce las necesidades de ahorro sería más fácil que la sociedad aceptara el sacrificio que supone renunciar a consumir la renta de los recursos naturales y a los subsidios a la energía en pos de cuidar los ecosistemas.

Para cumplir con los *imperativos (6) y (7)* es necesario reducir el coeficiente de Gini y la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza. En el caso de la pobreza el objetivo debería ser erradicarla hacia 2035 o, al menos, llevarla a los mínimos que se observan

hoy en los países desarrollados. Una condición *sine-qua-non* para esto es que el Estado mejore la eficiencia en la provisión de bienes públicos y en el acceso a infraestructura de los sectores de menores recursos, de acuerdo con el *imperativo (8)*. La propuesta para evaluar el avance en la dimensión de los bienes públicos y la distribución es fijar una trayectoria de metas que el Estado deberá cumplir paulatinamente en cuanto a su efectividad para lograr mejoras distributivas. Mientras en la OECD el Estado logra mejoras del coeficiente de Gini de 17 puntos en promedio, en la Argentina el Gini disminuye sólo 6.7 puntos por la acción estatal y el impacto de las transferencias directas (AUH y otras) es de sólo 0.6 puntos. El objetivo debería ser alcanzar los resultados que el Estado consigue en la OECD para el año 2035, lo que permitiría disminuir el Gini en 10 puntos, aproximadamente. Se trata de un objetivo natural: si la presión tributaria de la Argentina es comparable a la de muchos países desarrollados, la eficacia del Estado para reducir la pobreza y mejorar la distribución no debería ser menor a la de esos países.

En los últimos años hubo avances en los mecanismos de protección social. Los dos más salientes fueron la Asignación Universal por Hijo y el incremento en la cobertura de la seguridad social. Estas políticas deben mantenerse o profundizarse. Pero una reducción de la pobreza que se proponga ir más allá de paliar las consecuencias para actuar sobre las causas debe poner la generación de empleo de calidad creciente y el aumento de la tasa de actividad en primer lugar porque son instrumentos esenciales para mejorar el ingreso de los hogares. Las políticas públicas para el desarrollo sustentable deberían tener una obsesión por el empleo; una obsesión por colocar las políticas públicas en línea con el *imperativo (6)*.

La meta que se propone es ambiciosa: reducir de manera drástica la informalidad hasta colocarla en valores no significativos en el año 2035 y, al mismo tiempo, aumentar la tasa de actividad, al menos, hasta el 80% de lo que hoy se observa en la OECD. Si bien se trata de objetivos ambiciosos, son necesarios para erradicar la pobreza considerando que la informalidad afecta a alrededor de un tercio de la población activa y que la Argentina muestra una tasa de actividad baja para su nivel de desarrollo. Para alcanzar este objetivo es central incorporar a la mujer al mercado de trabajo, por lo que las políticas sociales y de acumulación de capital humano deberían planificarse con la vista puesta en este punto. Por ejemplo, parece central facilitar mecanismos para el cuidado de los niños cuyas madres trabajan.

Será muy difícil mejorar el empleo, sin embargo, sin prestar especial cuidado en cumplir con el *imperativo 4*. No es posible generar puestos de trabajo en cantidad suficiente y de calidad creciente sin una dinamización del cambio estructural capaz de incorporar nuevas actividades que generen más valor agregado. Como la Argentina es una economía pequeña en el ámbito internacional, reforzar la competitividad del sector transable es una condición necesaria para impulsar un cambio estructural modernizador. Esta condición es también clave desde el punto de vista macroeconómico para suavizar la restricción externa que hoy enfrenta la economía.

Un cambio estructural que tome en cuenta el reforzamiento de la competitividad de las economías regionales jugaría también un rol fundamental en la reducción de la dispersión de los ingresos regionales que demanda el *imperativo (7)*. Sería necesario explorar políticas productivas orientadas a crear empleo y promover emprendimientos con un sesgo en favor de

las regiones menos favorecidas. Una obviedad es que para diseñar estas políticas, un paso necesario es contar con indicadores confiables de ingresos geográficos.

## Metas 2035

### Cuadro Resumen

- ✓ **Marco institucional**  
*Mejorar el clima de inversión, establecer un régimen macroeconómico para la estabilidad y condiciones para la resolución eficiente de conflictos de interés*
- ✓ **Hacerse rico antes de hacerse viejo**  
*En 2035 se cierra la ventana de oportunidad demográfica, hasta entonces la población crece al 0.9% anual promedio, pero con tasas anuales marginalmente decrecientes*
- ✓ **Convergencia con el club de los desarrollados**  
*Hacerse rico implica convergencia con el club de países ricos y un crecimiento superior al promedio de la OECD*
- ✓ **Duplicar el ingreso por habitante**  
*PBI per cápita-PPP de 14.560 a 29.120 dólares*
- ✓ **Tasa de crecimiento**  
*4.5% anual; implica 3.6 por ciento anual per cápita*
- ✓ **Erradicarla la pobreza**  
*Alcanzar los mínimos que hoy se observan en los países desarrollados*
- ✓ **Mejorar la distribución**  
*Coefficiente de Gini: 10 puntos de reducción hasta 2035 (nivel promedio OECD)*
- ✓ **Más y mejores bienes públicos**  
*Mayor eficiencia, equidad y capacidad para proveer bienes públicos*
- ✓ **Tasa de inversión**  
*Incrementarla hasta 24% del PBI*
- ✓ **Inversión pública**  
*5% del PBI por diez años y luego decreciente, con regla de oro para deuda pública*

- ✓ **Investigación y desarrollo**  
*Alcanzar el nivel de Brasil (1.2% del PBI) y tratar de alcanzar al promedio OECD*
- ✓ **Productividad total de los factores**  
*Incremento hasta valores de 0.5% y 1% anual, reduce los requerimientos de ahorro*
- ✓ **Maximizar la participación del ahorro nacional**  
*Hay que prepararse para el envejecimiento y aprovechar el bono demográfico*
- ✓ **No consumir la renta de los recursos**  
*Incrementar el ahorro genuino en consonancia con el consumo de recursos naturales*
- ✓ **Educación**  
  
*Graduación secundaria en 2035: 85% (OECD); universitarios graduados de la población entre 25 y 64 años: 25%*
- ✓ **Mercado de trabajo**  
*Informalidad laboral como el mínimo de los países desarrollados para 2035. Tasa de actividad 80% de lo que hoy se observa en OECD*
- ✓ **Políticas Productivas**  
*Para acelerar el cambio estructural e igualar productividades regionales*
- ✓ **Energía y ambiente**  
*Reducir la participación de combustibles fósiles en la matriz energética y mejorar eficiencia*