

Reducir la pobreza como *Meta de Estado* para planificar el desarrollo económico de Argentina

Martín Rapetti

Director Ejecutivo de Equilibra



RESUMEN EJECUTIVO

Este documento parte del diagnóstico de que el deterioro económico y social de Argentina de las últimas décadas, en especial desde 2011 en adelante, está íntimamente vinculado a la incapacidad de la dirigencia —política, sindical, empresaria, religiosa y social— en forjar y mantener algunos acuerdos elementales sobre el funcionamiento de la economía. Con el propósito de ayudar a la construcción de estos acuerdos, presento aquí una propuesta que llamo “*Meta de Estado*” enfocada en reducir la pobreza. La propuesta tiene tres virtudes visibles. La primera es que se trata de un objetivo masivamente deseado. ¡Que levante la mano el que esté en contra de reducir la pobreza! La segunda es que se trata de un objetivo medible y monitoreable a través del tiempo. Gracias a estas características, es posible transformar al objetivo genérico de “reducir de la pobreza” en una meta precisa, en la que se establezca cuantitativamente la reducción buscada y el plazo para su cumplimiento. Por ejemplo, la meta podría ser bajar la pobreza a menos del 10% de la población en 2040. El tercero es que esa *Meta de Estado* implica también metas de crecimiento económico, tasa de inversión, exportaciones y distribución del ingreso. Esto es así porque no se puede reducir la pobreza sin que la economía crezca; no se puede crecer sin inversión; no se puede financiar la inversión sin dólares; y no se consiguen dólares de forma sostenida sin exportaciones. Como resultado, una *Meta de Estado* focalizada en reducir la pobreza crea, a su vez, *metas asociadas* concretas sobre variables económicas muy relevantes. Así, la *Meta de Estado* y sus *metas asociadas* se convierten en una suerte de *GPS común* para la dirigencia respecto a los objetivos para el desarrollo económico, lo cual debería ordenar y facilitar el diálogo y la acción política.

Además de la propuesta, el documento ofrece una representación cuantitativa de lo que una meta podría implicar en términos de crecimiento del PBI, tasa de inversión, crecimiento exportador y redistribución del ingreso bajo distintos escenarios económicos para el período 2022-2040. Partiendo de una tasa de pobreza del 40,6% de la población en 2021, los ejercicios indican que, si fijáramos cómo meta reducirla a menos del 10% en 2040, la economía debería crecer a un ritmo anual sostenido de 4%, las exportaciones multiplicarse 3,7 veces y la tasa de inversión subir al 21,5% del PBI desde un promedio histórico de 17,5%. El cumplimiento de la meta requería además una política redistributiva de ingresos. Los ejercicios muestran, en cambio, que, si la trayectoria de crecimiento fuera parecida al pasado y la economía se expandiera a menos del 2% por año y no se realizaran políticas redistributivas, la tasa de pobreza descendería a sólo el 29% de la población en 2040.

1. INTRODUCCIÓN¹

La sociedad argentina vive en un estado de frustración y desánimo. No es para menos. La pandemia del COVID-19 trastocó nuestras vidas y produjo —particularmente en los grupos más vulnerables de nuestra sociedad— un profundo deterioro de las condiciones de vida, que la recuperación económica durante 2021 y 2022 logró compensar sólo parcialmente. La invasión rusa a Ucrania significó un shock estancacionario a escala global que obviamente afecta a los argentinos con precios de los alimentos y la energía más altos. Los efectos de la incertidumbre política, social y financiera no se han disipado y la presencia latente de desequilibrios macroeconómicos hacen prever meses complejos por delante.

Podríamos conformarnos pensando que el problema no sólo es nuestro, sino que el mundo entero ha sido víctima de shocks desestabilizadores como la pandemia y la guerra, pero eso sería ignorar el elefante dentro de la habitación. La economía argentina era ya antes del COVID-19 un caso excepcional de crecimiento bajo y volátil. Desde los acuerdos de Bretton Woods a mediados de la década de 1940 hasta 2019, nuestro país atravesó 17 episodios recesivos que suman un total de 27 años de contracción de la actividad; un promedio de una recesión cada tres años. Encabezaba, además, el ranking de países con mayor número de años recesivos —secundada por la República del Congo— y formaba parte del 25% de países que menos crecieron en los últimos 60 años. Si a esa performance fallida le sumamos los efectos del COVID-19 no quedan dudas de nuestro fracaso colectivo: el ingreso por habitante de Argentina fue en 2020 igual al de 1974. Casi medio siglo perdido en el que la tasa de pobreza ascendió del 7% al 42% de la población y la desigualdad de los ingresos se elevó considerablemente.

Es difícil pensar que el rumbo declinante de nuestro país pueda modificarse con la dirigencia política en permanente disputa, sin margen para más acuerdos que el respeto al sistema democrático. Es llamativo. Por separado, muchos coincidimos en la necesidad de generar acuerdos básicos que sirvan de pilares para revertir la decadencia y poder iniciar un proceso de desarrollo. Pero cuando se habla de encontrar puntos comunes, el escepticismo nos invade con interrogantes: ¿Y cómo se forjan esos consensos? ¿Sobre qué vamos a acordar? ¿Sobre temas estratégicos o sobre su implementación? ¿Quiénes lo van a liderar? ¿Cómo se sostienen en el tiempo? ¿Es posible institucionalizarlos?

Dar respuesta a estos interrogantes es muy complejo, pero hay que empezar por algún lado. Este documento busca ayudar a construir acuerdos para el desarrollo a través lo que llamo una *Meta de Estado*. La concibo como un objetivo suficientemente significativo desde el punto de vista de la consideración social, que además sea medible y observable, de modo tal que todos podamos seguir su evolución y sus potenciales desvíos respecto al objetivo planteado. Una *Meta de Estado* es un paso previo a la *Política de Estado*; la meta es el objetivo acordado y la política la acción acordada para conseguirlo.

¹ El germen de la propuesta que se elabora en este trabajo fue presentado en un dossier especial de la revista *Panamá* (Rapetti, 2021). Los resultados cuantitativos que aquí se presentan fueron desarrollados en un proyecto apoyado por Gustavo Beliz durante su gestión en el Consejo Económico y Social. El proyecto fue concebido y coordinado por Martín Rapetti, de forma ad-honorem, y contó con las contribuciones de Leopoldo Tornaroli, Ariel Coremberg y Gabriel Palazzo. Agradezco los valiosos comentarios que recibí de varios amigos y colegas, particularmente de Carlos Accaputo, Antonio Aracre, Bernardo Ballero, Diego Bossio, Diego, Alan Clutterbuck, Diego Coatz, Héctor Daer, Gabriel Delgado, Sergio Doval, Martín Etchegoyen, Pablo Gerchunoff, Roy Hora, Claudio Jacquelin, Roberto Frenkel, Alejandro Katz, Matías Kulfas, Ignacio Labaqui, Roberto Lavagna, Andrés Malamud, Facundo Manes, María Migliore, Gabriel Palazzo, Gabriel Picciano, Federico Poli, Jorge Remes Lenicov, Martín Reydó, Agustín Salvia, Lorenzo Sigaut Gravina, Héctor Torres, Joaquín Waldman, Guido Zack, Federico Zapata y Rodrigo Zarazaga a este documento. Como es habitual, la responsabilidad sobre los defectos u errores que pueda contener son del autor.

Creo que una *Meta de Estado* enfocada en la reducción de la pobreza podría ayudar a la dirigencia argentina a construir un camino común. Implicaría lograr que las familias más desposeídas incrementen sus ingresos y, por ende, satisfagan crecientemente necesidades básicas postergadas. Es difícil pensar que este objetivo enfrente oposición política. Por el contrario, es razonable pensar que existe unanimidad sobre esta aspiración. Podría objetarse que el objetivo de “reducir la pobreza” se parece a una expresión de deseos o una frase de campaña electoral. Sería una objeción débil porque la pobreza es una variable medible y su evolución monitoreable. Es posible transformar al objetivo genérico de “reducir de la pobreza” en una meta precisa, en la que se establezca cuantitativamente la reducción buscada y el plazo determinado para su cumplimiento. Si es consensuada por la dirigencia —no solo política, sino también sindical, empresaria, religiosa y social— esa meta se convertiría en una *Meta de Estado*.

Transformar un objetivo deseable en una *Meta de Estado* es sólo un primer paso. La virtud de establecer una *Meta de Estado* sobre la reducción de la pobreza es que permite precisar otros objetivos y “*metas asociadas*” que tornan al acuerdo político más ambicioso y comprehensivo. La evidencia internacional muestra con contundencia que la reducción significativa y perdurable de la pobreza ocurre en países que crecen de forma sostenida (Dollar & Kraay, 2002). La evidencia también muestra que la reducción de la inequidad distributiva es un factor relevante que contribuye a bajar la pobreza (Bourguignon, 2003). De modo que, cuando se fija una meta de reducción de la pobreza, se establece también una meta de crecimiento económico asociada a alguna estrategia de disminución de la desigualdad distributiva.

La evidencia es contundente también respecto a que no existe proceso de crecimiento sostenido sin acumulación de capital. La acumulación de capital implica inversión productiva. Sabemos que una mayor tasa de inversión (i.e., inversión en relación al PBI) requiere una mayor tasa de ahorro (i.e., ahorro total en relación al PBI). El ahorro para financiar la inversión de un país surge de la suma del ahorro nacional más el ahorro externo. En el caso particular de Argentina, sabemos que el financiamiento externo ha sido volátil y que una dependencia excesiva en él puede desembocar en crisis. Por eso, un proceso de crecimiento sostenido, que no dependa excesivamente del financiamiento externo, requiere un determinado ritmo de crecimiento de las exportaciones.

Llegamos a una conclusión importante. Cuando acordamos una meta de reducción de la pobreza, estamos acordando también *metas asociadas* de: 1) crecimiento del PBI, 2) reducción de la desigualdad de ingresos, 3) tasa de inversión y 4) crecimiento de las exportaciones. La *Meta de Estado* y sus *metas asociadas* son en definitiva un *GPS común* para toda la dirigencia que, no sólo fija un norte compartido, sino que también debería facilitar la puesta en marcha de políticas públicas para alcanzar esas metas. Si coincidimos en que para reducir la pobreza un determinado porcentaje a lo largo de un determinado período —por ejemplo, bajar la pobreza a menos del 10% de la población en 2040—, coincidimos también que la economía va a tener que crecer a una determinada tasa, generar flujos concretos de inversiones y exportaciones y requerir una determinada reducción de la desigualdad. ¿Cuáles van a ser los sectores que generen esas exportaciones? ¿Cómo se van a hacer las inversiones necesarias para lograrlo? ¿Qué bienes y servicios públicos requieren los sectores productivos para hacer esas inversiones y generar esas exportaciones? ¿Con qué oferta de bienes y servicios públicos se articula una estrategia de reducción de la desigualdad acorde con la meta de reducción de la pobreza? Las preguntas que surgen a partir de tener metas concretas deberían ayudar a construir *políticas públicas* que busquen cumplirlas. Idealmente, muchas de esas políticas pueden transformarse en *Políticas de Estado*, que se mantengan con independencia de los gobiernos para conseguir la *Meta*.

Además de presentar la propuesta de una *Meta de Estado* basada en la reducción de la pobreza, este documento intenta ofrecer una noción concreta de lo que una meta implicaría en términos de *metas asociadas* de crecimiento del PBI, tasa de inversión, crecimiento exportador y redistribución del ingreso. Los ejercicios que se presentan a continuación pueden verse como una primera versión de lo que sería un GPS que ayude a la dirigencia a acordar una estrategia de desarrollo económico que permita reducir la pobreza.

En las páginas que siguen, se presentan los resultados de los ejercicios de consistencia macroeconómica que se estimaron para evaluar distintas trayectorias de reducción de la tasa de pobreza asociadas a escenarios alternativos de crecimiento económico entre 2022 y 2040. Los diferentes escenarios involucran, a su vez, trayectorias alternativas de la inversión y las exportaciones consistentes con el crecimiento de la economía. Se muestran, también, los efectos de intervenciones redistributivas del ingreso sobre la desigualdad y la reducción de la pobreza.

Los ejercicios nos dan una noción de la exigente tarea que tenemos por delante. Partiendo de una tasa de pobreza del 40,6% de la población en 2021, nos indican por ejemplo que, si fijáramos cómo meta reducir la tasa de pobreza a menos del 10% de la población en 2040, la economía debería crecer a un ritmo anual sostenido de 4%; o lo que es igual, que el PBI per cápita se expanda al 3% promedio todos los años. Las exportaciones deberían multiplicarse 3,7 veces y la tasa de inversión debería subir de un valor promedio histórico de 17,5% del PBI al 21,5%. Esa meta de reducción de la pobreza no se lograría sólo con el crecimiento de la economía, sino que requería además una política redistributiva de ingresos. Los ejercicios nos muestran también que, si la trayectoria de crecimiento fuera mucho más modesta, similar a la de las últimas décadas, con la economía expandiéndose a menos del 2% por año, y no se realizase una política redistributiva, la tasa de pobreza descendería sólo al 29% en 2040.

A continuación, se presentan los diferentes escenarios de crecimiento económico que postulamos para realizar los ejercicios y las trayectorias asociadas de la tasa de pobreza, de la tasa inversión y del crecimiento de las exportaciones. El impacto de los distintos escenarios de crecimiento sobre la pobreza fue estimado por Leopoldo Tornarolli (2022). Los requerimientos de inversión vinculados a los escenarios de crecimiento fueron analizados por Ariel Coremberg (2022) y los de las exportaciones por Gabriel Palazzo & Martín Rapetti (2022).² Tras describir los principales resultados de estos ejercicios, cerramos el documento con algunas reflexiones. El texto contiene pasajes inevitablemente técnicos. Aunque he intentado hacerlo accesible a un público general interesado en estos temas, puede que varias partes resulten áridas, por lo sobrevolar el texto hasta la sección final, concentrándose solamente en los resultados, puede ser una alternativa más que razonable.

2. LOS ESCENARIOS DE CRECIMIENTO

El trabajo parte de postular tres trayectorias para la economía argentina durante el período 2022-2040. Las tres asumen una idéntica tasa crecimiento del PBI per cápita de 1,6% en 2022, para luego seguir caminos diferentes, aunque de estructura similar. Las tres trayectorias inician en 2023 un período de recuperación económica hasta recuperar el nivel de PBI per cápita de 2011 y, luego, transitan un período de crecimiento tendencial (o de estado estacionario). Tomamos al PBI per cápita del año 2011 como referencia para la recuperación porque es el valor máximo de la serie histórica. Se supone que como la

² En este documento, resumimos los resultados centrales de las distintas partes de los ejercicios de un modo accesible para al público general. Sugerimos acudir a los documentos específicos a aquellos interesados en los detalles técnicos.

economía argentina ya generó ese nivel de producción per cápita y podría volver a alcanzarlo sin necesidad de grandes inversiones de capital físico y/o humano e infraestructura.³ Las trayectorias se diferencian en dos aspectos: 1) la extensión de los períodos de transición y tendencial, y 2) el ritmo de crecimiento. A continuación, se detallan las características de las tres trayectorias.

La *trayectoria “Mediocre”* es la de menor crecimiento y de recuperación más lenta. La tasa de crecimiento tendencial del PBI per cápita es del 0,7% anual. Esta trayectoria emula lo ocurrido en Argentina desde la vuelta a la democracia hasta la pre-pandemia (2019), pero con la importante diferencia de que el ritmo de crecimiento es constante; vale decir, no se sufren recesiones o crisis económicas. Este punto es importante porque al no simular crisis —que en el pasado generaron aumentos perdurables en la pobreza— esta trayectoria, aun siendo mediocre, implica una mejora respecto a la trayectoria de las últimas décadas. Como mostramos en la siguiente sección, pese a tener una tasa de crecimiento promedio similar, la pobreza se reduce en el escenario “*Mediocre*”, mientras que en la trayectoria histórica aumentó producto de las crisis. El período de transición dura hasta 2030 (más de dos mandatos presidenciales) y la recuperación del ingreso per cápita ocurre a un ritmo de crecimiento de 1,5% anual promedio. A partir de 2031 y hasta 2040, la economía se expande al mencionado ritmo tendencial de 0,7% anual per cápita. El PBI por habitante al cierre de este ejercicio (2040) resulta 7% mayor al máximo de 2011.

A la segunda trayectoria la llamo “*Optimista*” porque supone una mejora sustantiva respecto a la performance de la economía argentina de las últimas cuatro décadas. Este caso se inspira en la exitosa experiencia de varios países de la región entre 1980 y 2019 —como Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay— que mantuvieron un ritmo de crecimiento per cápita promedio de entre 1,5% y 1,8% por año. Este escenario asume un período de recuperación más corto que el caso anterior —ocurre entre 2022 y 2027— con una tasa de crecimiento por habitante más alta, de 2,4% anual. Entre 2028 y 2040, se transita el período de crecimiento tendencial, durante el cual el ingreso por habitante se expande a un ritmo de 1,7% anual. Con este desempeño, el PBI por habitante en el 2040 sería un 25% superior al pico de 2011.

Al último escenario lo llamo trayectoria “*Sobresaliente*”. Se asemeja a la mejor performance de América Latina entre 1980 y 2019, que fue la de Chile, con un crecimiento promedio del PBI per cápita de 2,8% anual. En este tercer caso, la recuperación de la economía es muy rápida: ya en 2025 se alcanza el pico del PBI per cápita de 2011, para lo cual se crece al 4% per cápita entre 2023 y 2025. Desde entonces y hasta 2040, la tasa de crecimiento del PBI per cápita es del 2,8% anual. En la trayectoria “*Sobresaliente*”, el PBI por habitante de 2040 sería 51% mayor respecto al máximo de 2011.

³ Ver Coremberg (2022) y Palazzo & Rapetti (2022) para una discusión más detallada de este punto.

Tabla 1: Características de las trayectorias de crecimiento económico

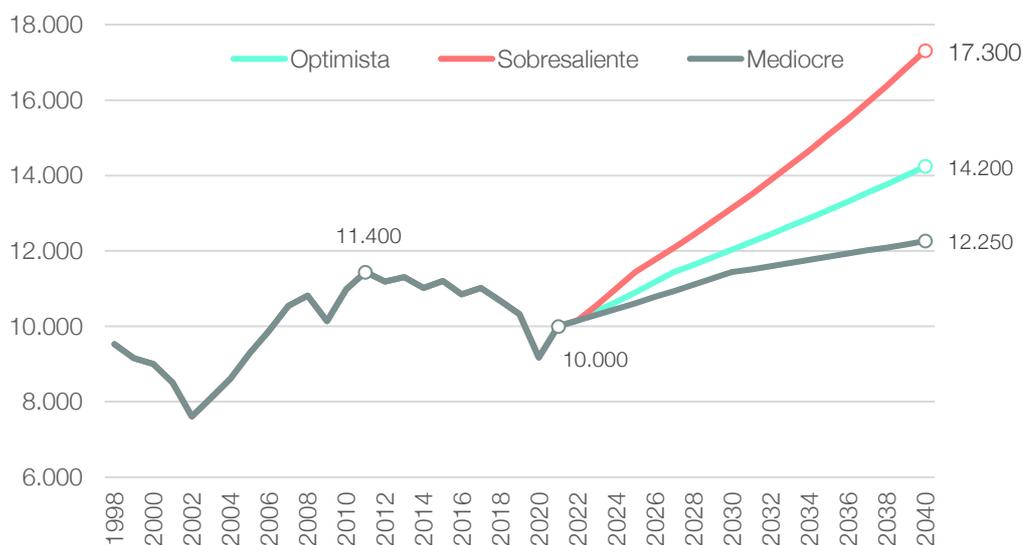
Trayectoria	Año de convergencia al PBI pc de 2011	Tasa de crecimiento pc durante la convergencia	Tasa de crecimiento pc tendencial posterior	Tasa de crecimiento pc promedio 2022-40	Alza del PBI pc de 2040 respecto a 2021	Alza del PBI pc de 2040 respecto a 2011
Mediocre	2030	1,5%	0,7%	1,1%	23%	7%
Optimista	2027	2,4%	1,7%	1,9%	42%	25%
Sobresaliente	2025	4,0%	2,8%	2,9%	73%	51%

Nota: pc=per cápita

La Tabla 1 resume las características de los tres escenarios y la Figura 1 ilustra las trayectorias del PBI per cápita. Como se puede observar, Argentina alcanzó su máximo PBI per cápita en 2011 (U\$11.400 por habitante a valores constantes en dólares de septiembre 2022).⁴ A partir de entonces, la economía no volvió a crecer de forma sostenida, lo cual llevó al PBI per cápita a contraerse gradualmente. Luego de las crisis cambiarias de 2018 y 2019 se acentuó esa caída, la cual se profundizó durante la pandemia. En 2021 se experimentó una fuerte recuperación, pero el PBI per cápita (U\$ 10.000) era todavía 12,5% inferior al máximo alcanzado en 2011.

Figura 1

Evolución del PBI per cápita bajo distintas trayectorias de crecimiento
En valores constantes a tipo de cambio \$/U\$ 200 de septiembre 2022



⁴ El PBI per cápita en dólares a valores corrientes de 2021 fue de U\$ 10.684. Para atenuar el efecto de las fuertes oscilaciones cíclicas que sufre el tipo de cambio, recalculamos su valor usando el promedio "histórico" del tipo de cambio real multilateral del período enero de 2001-septiembre 2022. Con ese valor "histórico", que a septiembre de 2022 se corresponde a tipo de cambio nominal de \$/U\$ 198,5, el PBI per cápita sería de U\$ 9.881. Para hacer más sencilla la lectura del documento, presentamos valores "redondeamos" del PBI per cápita y del resto de las variables en dólares.

Entre 2021 y 2040, la Figura 1 presenta la evolución del PBI per cápita en las 3 trayectorias potenciales de crecimiento. La trayectoria “Mediocre” muestra un crecimiento constante pero lento, en promedio similar a la experiencia argentina de las últimas décadas. De acuerdo con este escenario, el PBI per cápita acumularía un crecimiento de 22,6% entre 2021 y 2040. La trayectoria “Optimista” presenta una situación donde el crecimiento acumulado del PBI per cápita prácticamente duplica al del escenario anterior: crecería 42,4% hasta 2040. Finalmente, la trayectoria “Sobresaliente” muestra una situación mucho más positiva: el PBI per cápita crecería un total acumulado de 73,0% entre 2021 y 2040.

3. LAS TRAYECTORIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Presentamos aquí los principales resultados sobre la evolución de la tasa de pobreza que estimó Leopoldo Tornarolli (2022), a partir de las trayectorias de crecimiento planteadas para la economía argentina en la sección previa.⁵ Tornarolli (2022) simula el impacto del crecimiento económico sobre ingreso de las personas, usando para ello los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes al primer semestre de 2021.⁶ A partir de la evolución simulada de los ingresos personales durante el período 2022-2040, estima para cada año la tasa de pobreza siguiendo la metodología oficial del INDEC. El punto de partida para las simulaciones es el primer semestre de 2021, para el que se calcula una tasa de pobreza de 40,6%.

El primer resultado que presentamos es el de reducción de la pobreza atribuible exclusivamente al crecimiento económico. La expansión de la economía reduce la pobreza por dos vías. Por un lado, el crecimiento económico —en cualquiera de las tres trayectorias: “Mediocre”, “Optimista” y “Sobresaliente”— implica un crecimiento en el ingreso de las personas empleadas. En la simulación, la pobreza se reduce año a año porque aumenta el ingreso de las personas empleadas y, consecuentemente, aumenta el número de personas que tiene un ingreso equivalente superior al que la define como pobre.

El crecimiento económico produce un segundo efecto a través del cual se reduce la pobreza. A medida que la economía se expande, se incrementa la demanda de trabajo y, por lo tanto, aumenta el empleo; vale decir, la cantidad de personas empleadas dentro del conjunto de personas en condiciones de trabajar. En base a una metodología comúnmente empleada para este tipo de simulaciones, Tornarolli (2022) estima la cantidad de personas que ingresan al segmento de población empleada año por año durante el período de simulación 2022-2040.⁷ Este efecto —el aumento del empleo— genera que personas que en períodos previos estaban desempleadas o inactivas y, consiguientemente, con un ingreso nulo o muy bajo aumenten su ingreso proporcionalmente más que lo que crece la economía y que el

⁵ En el trabajo de Tornarolli (2022), se discuten aspectos técnicos y estiman escenarios que obviamos en la exposición de esta sección. Se sugiere acudir al texto original para más detalles.

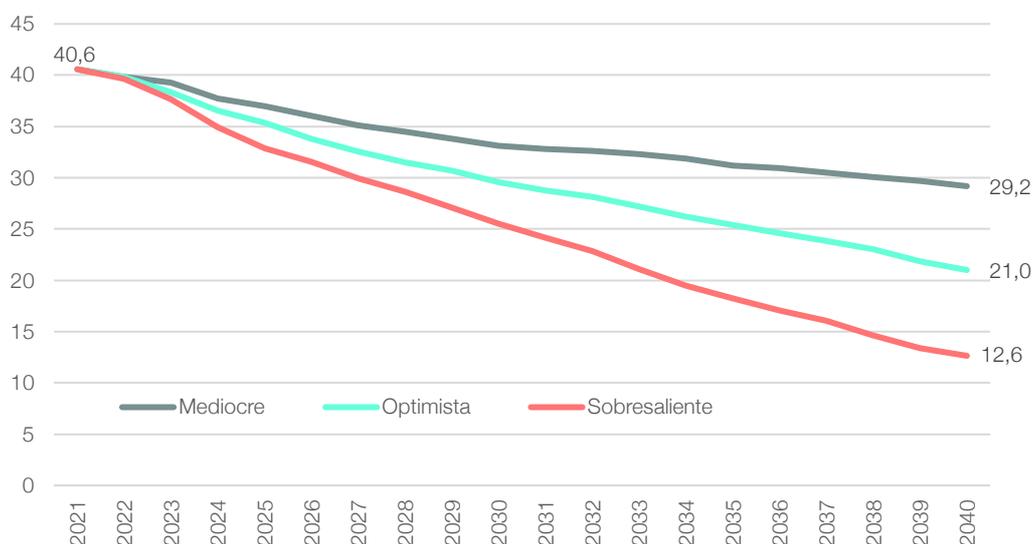
⁶ La EPH es realizada por el INDEC y es la principal encuesta de hogares de Argentina país. Se hace en forma continua durante todo el año y su cobertura geográfica alcanza a los 31 aglomerados urbanos de mayor población del país (aquellos con más de 100 mil habitantes). Tiene una cobertura algo mayor al 60% de la población total: los datos expandidos de la EPH representan una población cercana a 29 millones de habitantes sobre un estimado de algo más de 47 millones de habitantes. La muestra incluye al menos un aglomerado urbano por provincia.

⁷ La metodología consta de cuatro pasos. Primero, se ordena la población no-empleada en base a la probabilidad de estar empleado, estimada a partir de un modelo Probit. Luego, se incorpora dentro de los ocupados a la cantidad de individuos que corresponden al crecimiento económico del período y a la elasticidad empleo-producto utilizada (0,50). Los individuos seleccionados son los de mayor probabilidad de estar empleados. El tercer paso es asignar a cada individuo que se incorpora en cada período al segmento de los ocupados un ingreso laboral. Para esto se estima un modelo de ingresos laborales “a la Mincer”. Por último, se calcula qué porcentaje del crecimiento económico implican los nuevos ingresos respecto al período previo, de forma tal de que la sumatoria de los nuevos ingresos laborales más el ajuste proporcional de ingresos de los previamente empleados iguale la tasa de crecimiento que corresponde al período. Ver Tornarolli (2022) para más detalles.

ingreso de los que estaban previamente empleados. Por esta vía, el crecimiento reduce la tasa de pobreza y también la desigualdad del ingreso.

La Figura 2 muestra la evolución simulada de la tasa de pobreza que se logra en los tres escenarios de crecimiento económico propuestos. Se parte de una tasa de pobreza de 40,6% en 2021 y, en 2040, se alcanza una de 29,2% en la trayectoria “Mediocre”, otra de 21% en la “Optimista” y una de 12,6% en la “Sobresaliente”. En estas simulaciones, como ya se explicó, se incorporan al segmento de empleados personas que previamente figuraban como desocupados o inactivos y que, por lo tanto, pertenecen a los sectores más pobres. Como consecuencia, la expansión en la cantidad de ocupados reduce la pobreza y la desigualdad. Tornarolli (2022) estima que el valor del Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita familiar cae de 43,6 en 2021 a 42,2 en 2040 bajo la trayectoria “Mediocre”, a 41,0 bajo la “Optimista” y a 39,8 bajo la “Sobresaliente”.⁸

Figura 2:
Evolución de la Tasa de Pobreza (%), 2021-2040
Escenarios de Crecimiento con Incremento en el Empleo



Fuente: Tornarolli (2022)

Dos resultados interesantes surgen de este ejercicio. El primero es el poder del crecimiento económico sostenido y estable en la reducción de la pobreza. Una forma de observarlo es la siguiente. En la trayectoria de crecimiento “Mediocre”, la economía argentina se expande a un ritmo promedio similar al que lo que hizo entre 1983 y 2019. La diferencia entre la trayectoria pasada y la proyectada para 2022-2040 es que en la segunda ese crecimiento se logra sin oscilaciones y, en particular, sin crisis económicas. Podríamos decir que continuar con el mismo crecimiento “Mediocre” de las últimas décadas, pero con estabilidad reportaría una reducción de la pobreza de 11,4 puntos porcentuales (bajando de 40,6% a 29,2%). Si a eso le agregamos el efecto de acelerar el ritmo de crecimiento, pasando del escenario “Mediocre” al “Sobresaliente”, la pobreza se reduciría otros 16,6 puntos porcentuales adicionales (de 29,2% a 12,6%). El efecto del crecimiento alto y sostenido es notable.

⁸ El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad. Se utiliza frecuentemente para medir el grado de inequidad en la distribución del ingreso de los países. Adopta valores entre 0 (igualdad total) y 1 (máxima desigualdad). A veces, como en este texto, el coeficiente se multiplica por 100.

Lo sorprendente es que, aun cuando la economía argentina experimentara un quiebre sustantivo respecto a su trayectoria pasada y pudiera crecer a un ritmo sobresaliente y estable durante casi 20 años, la tasa de pobreza seguiría siendo de dos dígitos (12,6%). Este es el segundo punto que queremos enfatizar. Más aún, esta estimación podría incluso considerarse optimista porque presupone que la única traba al crecimiento del empleo proviene del lado de la demanda. Al obviar problemas del lado de la oferta y de “encuentro” entre oferta y demanda de trabajo (*matching*), esta estimación probablemente sobrestima el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. En consecuencia, una *Meta de Estado* que aspirara a bajar la pobreza a un dígito en 20 años no sólo demandaría una trayectoria de crecimiento económico alto y sostenido sino también de políticas laborales focalizadas y alguna estrategia de política redistributiva del ingreso que fuera más allá del efecto igualador que el crecimiento generaría por sí mismo a través del aumento del empleo.

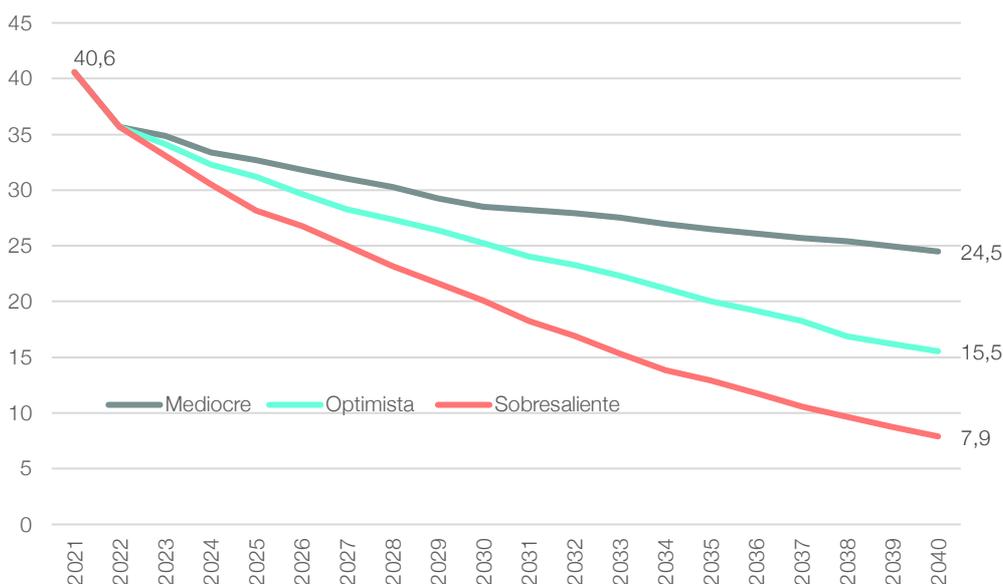
Para indagar sobre este último punto, Tornarolli (2022) ensaya varios ejercicios teóricos de política fiscal redistributiva que contribuirían a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. La política ficticia que adopta es sencilla e ilustrativa de una estrategia redistributiva. Supone que cada año desde 2022 a 2040 se aplica un impuesto con una tasa impositiva t a todas las personas que perciben ingresos. Lo recaudado con esa política luego se utiliza para realizar transferencias de montos fijos idénticos para toda la población. Al ser mayor la contribución (en términos monetarios) de las personas con mayores ingresos y la transferencia idéntica para todos los habitantes, esta política redistribuye ingresos desde quienes más ingresos tienen a quienes menos tienen, reduciendo la desigualdad.

Tornarolli (2022) simula tres ejercicios con tasas impositivas (t) de 5%, 7,5% y 10%. Sólo con las últimas dos, bajo el escenario “Sobresaliente”, la tasa de pobreza concluye 2040 con un valor de un solo dígito. En el caso de $t=7,5%$ la tasa de pobreza desciende al 9,2% y en la de $t=10%$ al 7,9%. La Figura 3 ilustra este último caso. Se observa allí que, en 2040, aún con esta potente política fiscal redistributiva, la pobreza desciende a 15,5% en el escenario “Optimista” y 24,5% al en el “Mediocre”.

Figura 3:

Evolución de la Tasa de Pobreza (%), 2021-2040

Escenarios de Crecimiento con Incremento del Empleo y Política Redistributiva ($t = 10%$)



Fuente: Tornarolli (2022)

Este ejercicio contiene una importante conclusión. El ejercicio previo nos había alertado sobre la necesidad de una estrategia redistributiva complementaria si pretendíamos llevar la tasa de pobreza niveles de un dígito en 2040. El ejercicio de política fiscal redistributiva nos muestra ahora que sólo puede considerarse como eso: un elemento complementario. La fuerza principal de reducción de la pobreza viene por el lado del crecimiento alto y estable. Basta con hacer el siguiente cálculo. En el mejor de los escenarios estudiados —crecimiento “Sobresaliente” y política fiscal redistributiva con $t=10\%$ — la tasa de pobreza pasaría de 40,6% en 2021 a 7,9% en 2040. El crecimiento bajo, pero con estabilidad reportaría una reducción de la pobreza de 11,4 puntos porcentuales (de 40,6% a 29,2%), la aceleración del crecimiento —pasar del escenario “Mediocre” al “Sobresaliente”— otros 16,6 puntos porcentuales (de 29,2% a 12,6%) y la política fiscal redistributiva sólo 4,7 puntos porcentuales (de 12,6% a 7,9%). Esto significa que, de los 32,7 puntos porcentuales que caería la pobreza (de 40,6% a 7,9%) en el escenario más favorable que imaginamos en este trabajo, más del 85% de la caída se lograría gracias al efecto del crecimiento económico, por los efectos combinados del aumento de los ingresos y del empleo. Menos del 15% de la caída devendría de la política redistributiva. Una forma elocuente de enunciarlo es apelando a una fórmula popular de estos días: probablemente sólo con el crecimiento económico no se pueda solucionar el problema de la pobreza, pero sin él es sencillamente imposible. Pasemos entonces a estudiar cuales son los requerimientos para lograr un mayor crecimiento económico.

4. LAS TRAYECTORIAS DE LA INVERSIÓN Y LAS EXPORTACIONES

Como dijimos en la introducción, el crecimiento económico requiere acumulación de capital, lo cual implica inversión. Para financiar la inversión sin depender excesivamente del ahorro externo, es necesario que las exportaciones crezcan a un ritmo compatible con las necesidades de divisas que requiere el crecimiento deseado de la economía. En esta sección, analizamos ambas cuestiones. Presentamos los resultados centrales de los trabajos de Coremberg (2022) y Palazzo & Rapetti (2022), en los que se estudiaron los requerimientos de inversión y de las exportaciones vinculados a los tres escenarios de crecimiento que analizamos para este estudio.

El análisis se divide en dos pasos. Primero, se evalúan los requerimientos en términos de tasa de inversión exigidas por las diferentes trayectorias de crecimiento propuestas. Luego, se estudia la evolución de la cuenta corriente compatible con las trayectorias de crecimiento que eviten, a la vez, las crisis de balance de pagos. Ambos ejercicios usan como eje de consistencia a las restricciones presupuestarias agregadas, evitando voluntarismos y supuestos heroicos, transparentado, a la vez, la magnitud de los desafíos macroeconómicos por delante.

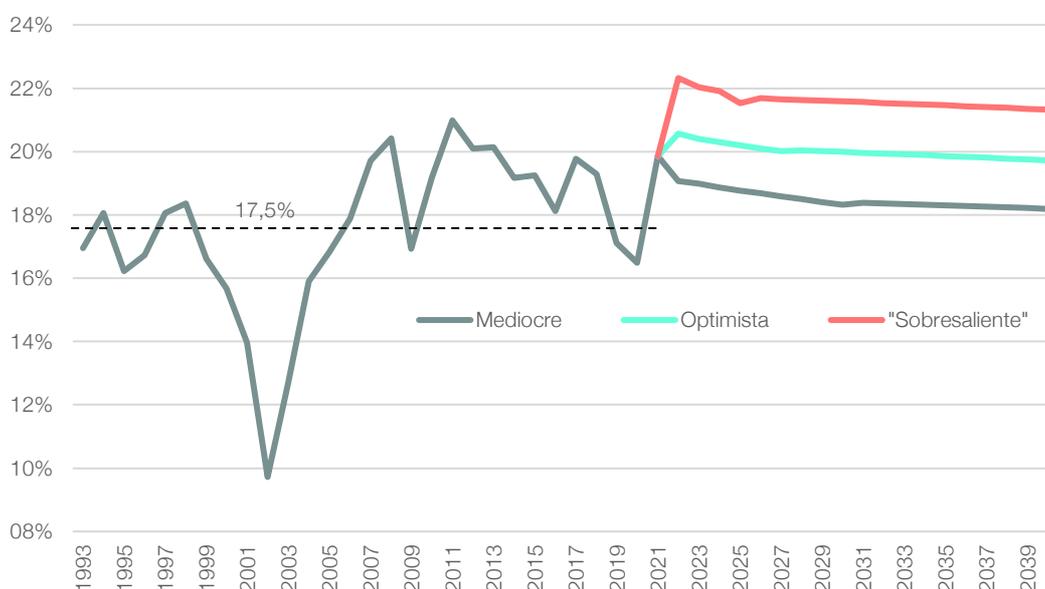
A. INVERSIÓN

No existe crecimiento económico sin acumulación de capital. Coremberg (2022) estima la evolución del stock de capital compatible con la trayectoria de crecimiento económico de cada uno de los tres escenarios planteados para 2022-2040. Su proyección asume una determinada relación entre el stock de capital y el nivel del PBI. Por lo tanto, para acelerar el crecimiento económico es necesario acelerar la acumulación de capital, lo que implica aumentar la tasa de inversión. El modelo empleado para las proyecciones asume un proceso simple de ajuste de la relación capital-producto durante la etapa de recuperación económica. A lo largo de esa etapa, en la que existe capital no empleado plenamente, se cierra

la brecha entre la relación del ratio capital-producto de largo plazo con su valor actual. Una vez concluida esa etapa, el capital crece al mismo ritmo que el PBI, manteniendo constante el ratio capital-producto.⁹

Las tasas de inversión estimadas resultan mayores cuanto mayor es el crecimiento del PBI per cápita previsto en cada escenario. En el escenario “*Mediocre*”, se estima que la tasa de inversión alcance un máximo inicial del 19,1% del PBI, para luego converger a tasas en torno al 18,5% promedio, nivel un punto porcentual mayor a la tasa de inversión promedio del período 1993-2019 (17,5% del PBI). En el escenario “*Optimista*”, que plantea una tendencia del crecimiento del PBI per cápita del 1,7%, la tasa de inversión inicialmente resulta del 20,6%, convergiendo luego a un promedio del 19,8% en el largo plazo. Por último, la tasa de inversión del escenario “*Sobresaliente*” converge a un promedio del 21,4% del PBI, luego de un pico de 22,3%.

Figura 4:
Tasa de Inversión
En porcentaje del PBI.



Fuente: Coremberg (2022).

Las proyecciones dan por resultado tasas de inversión de entre 18 y 22% del PBI para sostener el crecimiento del PBI per cápita en el largo plazo en los diversos escenarios planteados. Como muestra la figura 4, tasas de inversión próximas al 20% del PIB se alcanzaron solo en los años de auge económico, sin que puedan sostenerse por lapsos mayores a tres años. Sobre esta dimensión, queda claro también la magnitud de los desafíos: para lograr un crecimiento alto y sin interrupciones, deben alcanzarse tasas no menores al 20% del PIB y sostenerse, no un par de años, sino durante décadas enteras.¹⁰

⁹ La evolución del capital se rige por $\hat{K} = [\beta(v^{**} - v^*) + \hat{Y}_P]$. Donde \hat{K} es el crecimiento proporcional del stock de capital, β la velocidad de ajuste, v^* es la tendencia estimada del ratio de capital-producto, v^{**} es el valor de estado estacionario de largo plazo de la relación capital-producto y \hat{Y}_P es el crecimiento proporcional del PBI de largo plazo según los escenarios planteados. Ver Coremberg (2022) para mayores detalles.

¹⁰ El esfuerzo de inversión podría ser menor para una misma tasa de crecimiento si al mismo tiempo la productividad (PTF) presentara una dinámica de crecimiento importante. Sin embargo, la PTF no creció a largo plazo en Argentina y desde mediados de la década de 1970 hasta el presente no ha dejado de caer, con excepción de la década de 1990, hasta alcanzar niveles equivalentes a 70 años atrás.

B. EXPORTACIONES Y LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS

Palazzo & Rapetti (2022) evalúan las trayectorias de las exportaciones para el período 2022-2040 compatibles con los escenarios de crecimiento planteados. La esencia de los ejercicios es que el flujo de dólares que se consigue año a año por la vía de las exportaciones sea lo suficientemente alto como para minimizar la posibilidad de que el crecimiento se interrumpa por problemas o crisis de balanza de pagos. Tres aspectos de la economía argentina fueron particularmente importantes para adoptar este criterio. El primero es que el Estado argentino es un deudor con baja credibilidad crediticia, el cual se refleja en primas de riesgo país superiores a los 2.000 puntos básicos. El segundo es que el Banco Central (BCRA) cuenta con un bajo nivel de reservas internacionales netas, inferior al 1% del PBI. El tercero es que el sector privado tiene una propensión a acumular activos externos —dólares— como instrumento de ahorro. Dados estos rasgos, el ejercicio de Palazzo & Rapetti asume que, durante un periodo relevante, Argentina contará con escaso financiamiento internacional, que además deberá recomponer el stock de reservas internacionales del BCRA y generar excedentes de dólares suficientes para el ahorro del sector privado.¹¹ Estos supuestos exigen un alto nivel de ahorro nacional y un rápido crecimiento de las exportaciones, de modo tal que cada una de las trayectorias de crecimiento postuladas evolucionen sin problemas de balanza de pagos.

Todos los escenarios comparten la característica de exigir un desempeño exportador más desafiante en el corto plazo en comparación con el largo plazo, debido al bajo nivel de crédito externo de la cual se parte en 2022. Los ejercicios adoptan como supuesto que el financiamiento neto internacional se torna positivo una vez que el Banco Central logró acumular un nivel de reservas internacionales equivalente al 10% del PBI, el cual está en línea con las recomendaciones macro-prudenciales sugeridas por la literatura relevante.¹² Una vez recuperado el acceso al crédito externo, la evolución de las importaciones se convierte en la principal variable determinante de las exportaciones requeridas en cada escenario. Las importaciones, como es sabido, dependen directamente del nivel del PBI y, por lo tanto, serán mayores cuanto mayor sea este.¹³

Presentamos a continuación los resultados del ejercicio base de Palazzo & Rapetti (2022).¹⁴ Como ya mencionamos, se asume que el país no posee capacidad de financiamiento internacional durante un período inicial. Por tal motivo, la economía se ve obligada a generar un superávit de cuenta corriente del balance de pagos tal que le otorgue un margen para cumplir objetivos de acumulación de reservas internacionales, mientras se satisface el pago de importaciones, intereses de la deuda externa preexistente y la formación de activos externos por parte del sector privado. Esta exigencia inicial es consistente con la proyección de corto plazo provista por el staff técnico del Fondo Monetario Internacional en el marco del acuerdo firmado con Argentina en marzo de 2022.

En todos los escenarios, el país debe incrementar inicialmente el superávit de cuenta corriente respecto al 1,5% del PBI correspondiente al año 2021. La exigencia sobre el superávit es mayor cuanto mayor es la tasa de crecimiento económico. Esto es así porque se exige una más rápida recomposición de

¹¹ Para que esto ocurra, el sector público deberá tener espacio fiscal genuino. En caso contrario, su adquisición se correspondería con un mayor endeudamiento futuro. A su vez, el sector privado —generador de esas exportaciones— debería demandar activos domésticos.

¹² Ver Palazzo & Rapetti (2022) para más detalles.

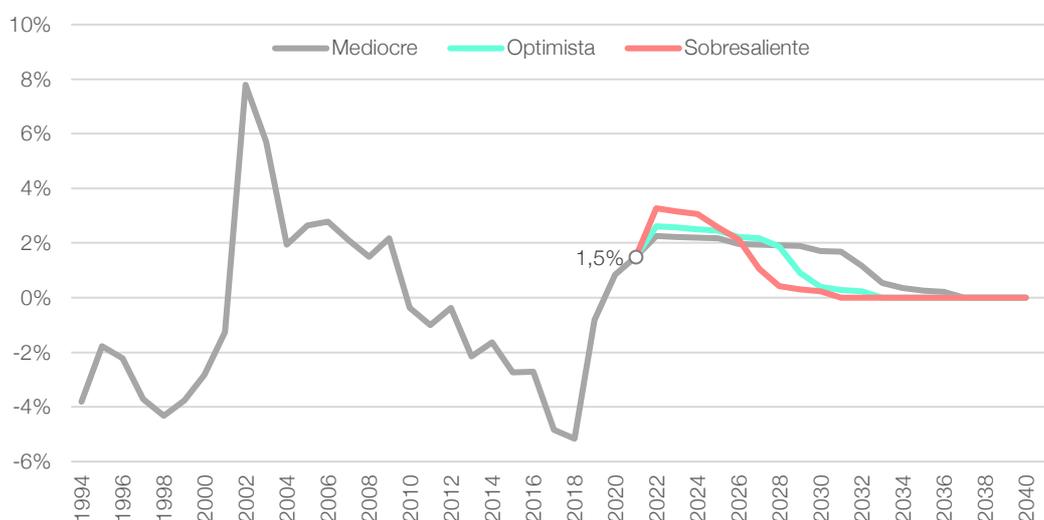
¹³ El crecimiento de largo plazo de las importaciones sigue una relación de 2 a 1 con el crecimiento económico. En el corto plazo, sin embargo, la relación es de 3,5 a 1. Estas elasticidades surgen de una exhaustiva revisión de la literatura, y cálculos propios de los autores. Se sugiere acudir al documento técnico para mayor detalle.

¹⁴ En el documento técnico, se realizan distintos ejercicios de robustez sobre la evolución de las cuentas externas alternativos al que se presenta aquí. El lector interesado puede acudir a dicho documento.

reservas internacionales. Más concretamente, el ejercicio exige que 2 años después de recuperar el PBI per cápita de 2011, el país alcance un stock de reservas netas del 10% del PBI (stock macro-prudencial deseado). Esto ocurre en 2027 en el escenario “Sobresaliente”, en 2029 en el “Optimista” y en el 2032 en el “Mediocre”.

Una vez alcanzado ese objetivo, se asume que la economía recupera el acceso al financiamiento externo y, por lo tanto, una parte creciente de la demanda privada de activos externos comienza a financiarse con ingresos de capitales por la cuenta capital y financiera. Esto significa que cuanto más rápido el BCRA logra recomponer sus reservas, más rápido comienza a relajarse la exigencia sobre el superávit de cuenta corriente. En el escenario “Sobresaliente”, por ejemplo, el saldo de la cuenta corriente se convierte en neutro (igual a cero) en 2031, mientras que el resto sigue necesitando superávits de cuenta corriente hasta 2033 (*Optimista*) y 2037 (*Mediocre*). La Figura 4 muestra la evolución de la cuenta corriente en cada escenario.

Figura 5:
Evolución de la cuenta corriente del Balance de Pagos
En porcentaje del PBI

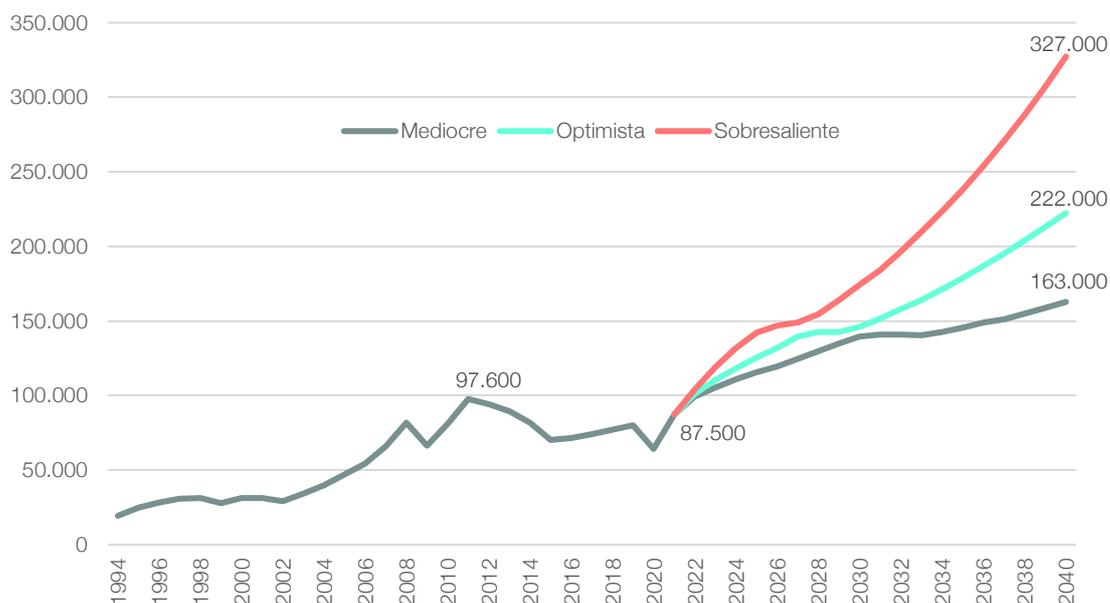


Fuente: Palazzo & Rapetti (2022).

En ausencia de financiamiento externo neto, la clave en todos los casos es la performance de las exportaciones. El desempeño exportador es lo que hace que las dinámicas de la cuenta corriente sean compatibles con los distintos escenarios de crecimiento económico. Es decir, en todos los escenarios el nivel de exportaciones debe ser tal que satisfaga la demanda de importaciones derivada del crecimiento económico, más la acumulación de reservas internacionales, los pagos de rentas netas de inversión y la formación de activos externos por parte del sector privado.

¿Cuáles son las exportaciones necesarias en cada escenario? Partiendo de los U\$ 87.500 millones de exportaciones de bienes y servicios en 2021, en la trayectoria de crecimiento “Mediocre” se requerían unos U\$ 163.000 millones para el 2040; vale decir que las exportaciones se multipliquen por 1,9. Como es de esperar, la exigencia aumenta en los escenarios “Optimista” y “Sobresaliente”, en los que las exportaciones tienen que multiplicarse por factores de 2,5 y 3,7 y alcanzar U\$ 222.000 millones y U\$ 327.000 millones, respectivamente, en 2040. Todos los valores están expresados en dólares constantes de 2021. La Figura 6 ilustra el desafío exportador que enfrenta Argentina si desea superar su magra tendencia de crecimiento económico.

Figura 6:
Evolución de las exportaciones
En millones de dólares constantes de 2021



Fuente: Palazzo & Rapetti (2022)

El escenario base del comportamiento de las exportaciones elaborado por Palazzo & Rapetti es muy exigente, en tanto supone una muy baja respuesta inicial del financiamiento externo y un requerimiento alto de reservas internacionales para que la economía se encuentre en un sendero macro-prudencial. Es posible considerar comportamientos menos exigentes que también pertenezcan a senderos estables en términos de los pagos externos. Los autores consideran algunas variantes menos demandantes que la aquí presentada, pero aún en ellas la exigencia sobre las exportaciones termina siendo alta. Por ejemplo, en el caso en que se exige que sólo esté equilibrada la balanza comercial a lo largo del período, las exportaciones deberían multiplicarse por factores de 1,7, 2,4 y 3,5 y alcanzar en 2040 los U\$ 150.000 millones, U\$ 207.400 millones y U\$ 309.200 millones en los escenarios "Mediocre", "Optimista" y "Sobresaliente", respectivamente.

5. REFLEXIONES FINALES

La economía argentina viene transitando décadas de crecimiento bajo e inestable. Las crisis han sido recurrentes y generado daños duraderos sobre la estructura social y productiva. Más acá en el tiempo, desde 2011, la economía sigue una trayectoria declinante. El ingreso por habitante se contrajo, la pobreza aumentó y la distribución del ingreso se volvió más regresiva. El deterioro económico y social está a la vista de todos. No hay disputas sobre esto.

Sí las hay sobre las causas del deterioro y las estrategias para revertirlo. Dos grandes visiones respecto a cómo torcer esta tendencia dominan hoy la discusión pública. Una supone que la salida requiere abandonar las "malas" políticas tomadas hasta aquí y reemplazarlas por "buenas" políticas. Qué es "malas" y qué es "buenas" depende de quién haga la afirmación. Pero, cualquiera sea el que la enuncie, esta visión es coincidente en creer que la reversión del fracaso requiere que quien implementa las "malas" políticas sea desplazado definitivamente de la conducción del gobierno por quienes están dispuestos a implementar las "buenas" políticas. El camino al desarrollo, según esta mirada, requiere una victoria política

total y definitiva sobre el otro, sobre el que hace las cosas “mal”. Coinciden en esta visión los sectores más extremos de los dos polos que conforman “la grieta”.

Hay otra mirada. Es una que no niega las diferencias, pero que entiende que no hay desarrollo posible sin algunos acuerdos básicos. Coincide en un diagnóstico general: que las bruscas oscilaciones en torno a grandes lineamientos de política económica —lineamientos que en otros países son virtualmente inalterables— han sido la causa de la inestabilidad y la falta de crecimiento sostenido de las últimas décadas. La “grieta” que plantean las miradas polares de la primera visión es un obstáculo central para el desarrollo. ¿Por qué Argentina no puede aspirar a crecer al ritmo y con la estabilidad de países que han conseguido algunos consensos o acuerdos elementales sobre sus políticas, como Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay?

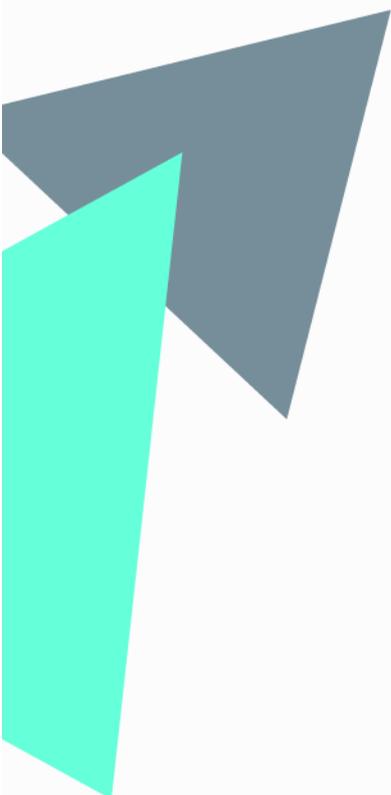
No es sencillo lograr acuerdos perdurables. Ciertamente, no lo ha sido para Argentina. El objetivo de este documento es contribuir a la construcción de algunos acuerdos básicos necesarios para encarar el desarrollo. La propuesta de establecer una *Meta de Estado* basada en la reducción de la pobreza tiene algunas fortalezas obvias. Una es que el objetivo es indisputable. ¡Que levante la mano el que está en contra de reducir la pobreza! La segunda es que la reducción de la pobreza es un objetivo medible y monitoreable a través del tiempo. Es algo concreto y propositivo, no gaseoso y diletante. El tercero es que junto con la *Meta de Estado* vienen otras asociadas de crecimiento económico, tasa de inversión, exportaciones y distribución del ingreso. En este aspecto, la *Meta de Estado* focalizada en la reducción de la pobreza crea varios mojones que deberían servir para la acción política y la implementación de políticas públicas. Las metas se convierten en un GPS común para la dirigencia respecto a objetivos para el desarrollo de Argentina. Los ejercicios que presentamos en este documento deberían ser lo suficientemente convincentes sobre esta virtud.

Por estas ventajas, creo que mediante una *Meta de Estado* focalizada en reducir la pobreza se podrían establecer acuerdos sobre objetivos concretos y a la vez facilitar la implementación de políticas públicas para conseguir esos objetivos comunes. Ciertamente, es mucho más fácil coincidir en metas que en políticas. Pero teniendo claridad y coincidencia sobre los objetivos que se buscan —tener un GPS común— debería ser más fácil acordar algunas políticas y reglas básicas para alcanzar las metas. De mínima, debería ayudar a moderar las bruscas oscilaciones en materia de política económica que han sido tan frecuentes en las últimas décadas.

Varias personas que leyeron una versión preliminar de este trabajo me sugirieron que expusiera cuáles deberían ser esas políticas según mi criterio. Como todo economista, tengo mi visión sobre el conjunto de políticas económicas y de desarrollo que deberíamos implementar para emprender un camino de crecimiento sostenido que permita reducir la pobreza. No la vuelco aquí porque me parece más importante empezar por fijarnos una meta en la que estemos todos de acuerdo. Eso sería un gran avance. Luego podremos empezar a conversar y discutir sobre cuáles son las políticas más adecuadas. Seguramente habrá desacuerdos. La democracia sirve para dirimirlos. Pero con metas comunes explícitas, serán desacuerdos más acotados y será más fácil discutir sobre los pros y contras de cada camino.

Aunque dejo para otra instancia mi visión sobre esos caminos, sí me animo a decir en materia de política económica que el primer paso es estabilizar la macroeconomía. No hay proceso de crecimiento económico sostenido que permita reducir la pobreza con un régimen de alta inflación como el que se ha instalado en Argentina. Bajar la inflación y estabilizar la macroeconomía es indispensable para que podamos crecer de forma sostenida. Sobre este punto no debería haber grieta.

Aun convencido como estoy de las bondades de la propuesta, debo cotejar la posibilidad de haber fallado en persuadir al lector. Si ese fuera el caso, si la propuesta de la *Meta de Estado* no resultara interesante o practicable, el lector que trabajosamente llegó hasta aquí debería llevarse al menos un mensaje importante. Este documento muestra que reducir la pobreza a niveles razonables solo podrá conseguirse aumentando fuertemente el crecimiento económico, la inversión y las exportaciones. Y, aunque el crecimiento es el principal factor reductor de la pobreza, probablemente se necesiten también políticas laborales, sociales y redistributivas. Con el crecimiento sólo no alcanza, debemos pensar por “fuera de la caja” qué hacer con segmentos importantes de la población —muchas veces denominados “economía popular”— para los que el crecimiento no llega a ser una solución y el asistencialismo un paliativo insuficiente. En definitiva, los ejercicios que aquí mostramos ponen en claro que la dirigencia argentina tiene por delante un enorme desafío. ¿Podrá abordarlo sin acordar algunos objetivos concretos y los trazos gruesos de una estrategia para cumplirlos? Pienso que no.



equilibra

CENTRO DE ANÁLISIS ECONÓMICO

