



FUNDACION
PRODUCIR
CONSERVANDO

**El mundo emergente y la demanda de alimentos:
desafíos, oportunidades y la estrategia de
desarrollo de la Argentina**

Juan J. Llach (IAE-Universidad Austral) y
María Marcela Harriague (Universidad Nacional de Río Cuarto)

FUNDACIÓN PRODUCIR CONSERVANDO

Marzo de 2010

Año del Bicentenario de la Patria

ÍNDICE

Resumen ejecutivo.....	3
1. El nuevo marco mundial y la demanda de alimentos.....	9
1.1. <i>La nueva etapa de la economía global y el rol de los países emergentes.....</i>	<i>9</i>
1.2. <i>Oportunidades y desafíos para la Argentina.....</i>	<i>19</i>
1.3 <i>¿Porqué la Argentina no está aprovechando bien la oportunidad?.....</i>	<i>23</i>
2. Oportunidades, desafíos y estrategia de desarrollo de la Argentina.....	38
2.1. <i>Los nudos gordianos.....</i>	<i>39</i>
2.2. <i>La agenda de desarrollo de la Argentina.....</i>	<i>41</i>
2.2.1. <i>Desatando los nudos gordianos.....</i>	<i>41</i>
2.2.2. <i>La agenda federal, el desarrollo humano y la producción.....</i>	<i>43</i>
2.2.3. <i>La agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa....</i>	<i>50</i>
2.3. <i>Simulación de algunas políticas de desarrollo.....</i>	<i>59</i>
2.3.1. <i>Escenarios de crecimiento.....</i>	<i>60</i>
2.3.2. <i>Proyecciones fiscales de base.....</i>	<i>60</i>
2.3.3. <i>Políticas pro producción y exportaciones.....</i>	<i>61</i>
2.3.4. <i>Política nutricional universal.....</i>	<i>69</i>
2.3.5. <i>Fuentes de fondos alternativas para financiar las políticas.....</i>	<i>70</i>
3. Conclusiones.....	74
4. Anexo Metodológico.....	78
5. Anexo Estadístico.....	88
6. Referencias bibliográficas.....	112

RESUMEN EJECUTIVO

1. El nuevo marco mundial y regional y la demanda de alimentos

El nuevo mundo emergente. Después de la peor crisis desde 1930, la economía global está despegando, lentamente en los países desarrollados (PD) y mucho más rápidamente en los países emergentes (PE), sobre todo en Asia. Los emergentes salen fortalecidos de la crisis, afianzándose así la megatendencia prevista en un estudio anterior¹ y, en ese marco, también se revitalizan las proyecciones de demanda global de alimentos para los próximos lustros, ofreciendo a la Argentina una oportunidad sin precedentes. Este rápido crecimiento de los emergentes es crucial, porque de ellos vendrá cerca del 90% del aumento de la demanda de alimentos y de los productos básicos de todas las provincias argentinas por mucho tiempo.

Pueden identificarse cinco factores determinantes de esta megatendencia de creciente protagonismo de los PE: la abundancia de trabajo con bajos salarios; la mejora estructural de los términos del intercambio de los países productores de commodities, que de este modo pueden incorporar cada vez más tecnología y aumentar su productividad; la sostenida inversión en educación de los PE; la incorporación al consumo de no menos de dos tercios de la población mundial y, en fin, la notoria mejora de la calidad de las políticas de los PE, cuyos activos financieros han sido considerados por el FMI los menos riesgosos en los últimos dos años. Estos cinco factores tienen una alta probabilidad de ser duraderos, y por ello también es muy probable que la megatendencia haya llegado para quedarse, es decir, que el crecimiento rápido de los PE dure mucho tiempo. Ya existen proyecciones que indican que los PE pasarán del 49.1% del PIB mundial en 2000 al 80% en 2040.

El impacto del crecimiento de los PE sobre los mercados de commodities se da a través de cinco canales: el consumo propio; el consumo inducido, por ejemplo, África crece hoy más rápido que LATAM por la influencia de Asia, y de este modo se convierte también en nuevo demandante de alimentos; los límites ambientales, que dificultan el aumento de la producción de bienes básicos en buena parte de Asia; el desarrollo del sector de biocombustibles ante el encarecimiento del petróleo y, en fin, el hecho de que, después de la crisis, las principales economías de Asia cambiarán gradualmente su perfil, apostando un poco más a los enormes mercados internos que pueden desarrollar, aumentando así aun más su demanda de bienes básicos.

Oportunidades y desafíos para la Argentina. La misma megatendencia de crecimiento de Asia y de los PE ha abierto una gran oportunidad para la Argentina, especialmente en el sector de agroalimentos y otros bienes básicos. Pero al mismo tiempo plantea amenazas y desafíos para otros sectores y para el país en su conjunto. La clientela potencial de la Argentina de hoy es más

¹ J. J. Llach y M. M. Harriague (2008), *El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020: una oportunidad sin precedentes para la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Producir Conservando (FPC).

importante que la que dio lugar a su integración al mundo a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. En valores comparables y dólares constantes, el mercado potencial por habitante argentino era entonces de US\$ 230.000 y llega hoy a US\$ 412.500. Otros dos rasgos realzan aun más la ventaja de la situación actual. Uno es que la demanda de Asia y los PE no se agota -como en 1900- en los productos de la Pampa Húmeda como granos y carnes, sino que alcanza a todos los productos básicos, desde mineros hasta forestales, desde pesqueros hasta frutícolas. Por la misma razón, la ventaja que se presenta no se limita a la Pampa Húmeda, sino que se extiende a todo el país. Tanto este trabajo como el anterior advierten, sin embargo, que las megatendencias descritas no “garantizan” precios altos de los agroalimentos por mucho tiempo pero sí que el tamaño de mercado de los mismos continuará creciendo con firmeza. Los precios dependerán también de las reacciones de la oferta –que están siendo bastante rápidas- y de cambios técnicos que pueden dar lugar a importantes aumentos de la productividad.

¿Por qué la Argentina no está aprovechando bien la oportunidad? La Argentina está aprovechando muy parcialmente esta oportunidad, y así se lo constata claramente cuando se compara el desarrollo del sector agroalimentario argentino de las últimas décadas –salvo el caso de la soja- con los de Brasil o Uruguay. Esta diferencia se debe claramente al sesgo contra el sector agroalimentario de las políticas de la Argentina en comparación con sus vecinos, no sólo por los elevados impuestos a las exportaciones sino, aun peor, por las restricciones cuantitativas y otros controles que pesan sobre la producción y las exportaciones. Se argumenta que estas políticas son necesarias por razones productivas, en esencia, para proteger a la industria manufacturera; por razones sociales, para reducir el precio interno de los alimentos; y por razones fiscales. En el trabajo se muestra que, para alcanzar los mismos objetivos, hay, mejores respuestas que las políticas económicas vigentes hoy. Se sugiere también que lo más probable es que la política impositiva contraria al sector agroalimentario, y crecientemente contraria también a todo el sector productivo, se deba a un cuarto objetivo: concentrar rentas fiscales –y poder- en el Tesoro Nacional.

Como consecuencia de las políticas con sesgo contrario a los agroalimentos, la Argentina deja de producir algo más de 21.000 millones de dólares, de los cuales se exportarían casi 12.000. Adicionalmente, la pérdida de valor de stock ganadero asciende a 6391 millones de dólares. La producción perdida equivale a un 33.7% del total producido hoy por el agro y las agroindustrias y a un 16.6% de lo producido por la industria manufacturera no agroindustrial. Es virtualmente imposible que otros sectores puedan dar un salto productivo de esta magnitud, y hacerlo a un costo tan bajo como el del agro y las agroindustrias. En lo concerniente a las exportaciones, la pérdida estimada equivale al 21% del total exportado en 2009, al 30% del aumento del total exportado entre 2001 y 2010 (estimado), al 29.5% del total de exportaciones agropecuarias y MOA 2008 y al 139% de las importaciones de bienes de capital del 2009. Es muy ilustrativa al respecto la comparación de lo ocurrido en las dos últimas décadas en la Argentina y en Brasil. Tanto en los últimos veinte años como en los últimos diez, cuando la Argentina volvió a optar por un sistema de tipos de cambio múltiples,

los resultados obtenidos por Brasil fueron superiores, creciendo más su PIB, su PIB por habitante, su sector agropecuario, su industria y sus exportaciones totales. Logró así mostrar que se pueden encontrar caminos para compatibilizar el desarrollo del agro y el de la industria, sin que uno crezca a expensas del otro.

2. Oportunidades, desafíos y estrategia de desarrollo de la Argentina

A la hora de explicar porqué la Argentina está desaprovechando esta gran oportunidad tiene especial importancia el hecho de que todavía no se ha puesto en blanco sobre negro cómo podrían armonizarse, por un lado, el desarrollo pleno del sector agroalimentario y de productos básicos y, por otro lado, el de los sectores urbanos, en especial el de la industria manufacturera, para la que el rápido crecimiento de los países emergentes aparece más bien como una amenaza o un desafío que como una oportunidad. Hay consenso en que el desarrollo de los distintos sectores debe armonizarse, pero es notorio el disenso sobre los instrumentos para alcanzar estos objetivos. Por ello se le dedicará especial atención a este tema tan crucial.

Los nudos gordianos. Se parte de un diagnóstico que muestra cuáles son los “nudos gordianos” que traban la posibilidad de alcanzar dichos objetivos; cuáles son sus densas interacciones, que imposibilitan desatar uno de ellos sin atender a los demás y, en fin, cuáles podrían ser los principales lineamientos de políticas para alcanzar consensos básicos superadores. En otras palabras, cuál es la agenda que debería seguirse para, al menos, generar un marco propicio para las soluciones. Los nudos gordianos se apoyan en tres bajos continuos de la sociedad, la economía y la política argentinas vigentes también desde hace ya varias décadas. Ellas son la fragilidad institucional, las pujas distributivas y los constantes cambios, muchas veces entre extremos, en cuanto a los roles del Estado y del mercado. El sistema impositivo, la coparticipación y el desarrollo regional; el desarrollo integrado y sostenible, el perfil productivo y la integración al mundo; la pobreza, la distribución del ingreso y su especial expresión geográfica en las provincias del Norte y en el GBA y, en fin, la cuestión de la educación, la ciencia y la tecnología son a juicio de los autores los cuatro nudos gordianos que limitan la posibilidad de que la Argentina aproveche plenamente la oportunidad histórica que se le ofrece. Una y otra vez se intentan soluciones individuales para uno u otro de los nudos basadas en coaliciones políticas transitorias; pero al no dar respuesta a la interacción con los demás, tales soluciones también resultan ser transitorias.

La agenda de desarrollo de la Argentina. El desarrollo integrado y sostenible del país y de sus regiones, la construcción de una sociedad más equitativa y la mejora de su calidad institucional requieren dar *respuestas coordinadas y simultáneas a los nudos gordianos y a sus bajos continuos que operan cíclica pero permanentemente como sus causas últimas*. Por dar sólo un ejemplo, y parafraseando al Pellegrini de “sin industria no hay Nación”, hoy puede decirse que sin el protagonismo del agro y las agroindustrias tampoco habrá Nación, es decir, no habrá una sociedad con capacidad de progresar y hacer progresar a

todos sus habitantes. Pero también es cierto que no habrá agro ni agroindustrias exitosas si la Nación y sus sectores no se realizan, porque en tal caso difícilmente será posible llegar a los acuerdos necesarios para el pleno desarrollo de los agroalimentos y demás productos básicos. Como aportes a la formación de los necesarios consensos, el trabajo formula una agenda para el desarrollo de la Argentina. Se plantea, por un lado, la agenda federal, vinculada con la agenda social, el desarrollo humano y la producción. Aquí se incluyen las propuestas de un Fondo de Desarrollo Humano, integrado por un Fondo de Financiamiento Educativo –para reemplazar al que vence en 2010- y un Fondo de Convergencia, complementario de la ley de coparticipación federal, cuya sanción se ve políticamente mucho más difícil de alcanzar. También se proponen el reemplazo gradual de las retenciones a las exportaciones por el impuesto a las ganancias, políticas de desarrollo local y una política nutricional de alcance universal. Hay un núcleo bien claro que une a las distintas propuestas que se presentan respecto de la agenda federal, vinculadas a la social y a la productiva. Se trata de que *la renta originada en la demanda de agroalimentos y otros bienes básicos debe ser apropiada principalmente por las provincias para ser invertida en el desarrollo regional y local y en el desarrollo humano de sus poblaciones.*

Por otro lado, se plantea la agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa. Ella incluye un nuevo sistema de incentivos que elimine gradualmente impuestos distorsivos; respuestas al desafío de agregar cada vez valor en las agroindustrias, sobre todo aguas abajo de las cadenas de valor; incentivos para hacer compatible el crecimiento con la biodiversidad productiva y políticas específicamente orientadas al desarrollo manufacturero.

Los desafíos de la industria manufacturera. El hilo conductor de las propuestas para el sector es tender a una industria manufacturera capaz de pagar salarios medios, análogos a los que hoy permiten a muchos países de Europa Oriental un sólido crecimiento industrial. Para ello es esencial aumentar en cantidad y en calidad y abaratar la oferta de los principales factores productivos que necesita la industria, a saber, los recursos humanos, el capital y la tecnología. Esto podrá lograrse mediante la reducción del costo del capital, una política monetaria y cambiaria que evite apreciaciones excesivas del peso, el desarrollo de los recursos humanos, esquemas de precios y salarios compatibles con la competitividad de las manufacturas y un aumento de la inversión en ciencia y tecnología. Si bien el país no se caracteriza por la abundancia de capital, tampoco está afectado por su escasez, como lo muestran los aproximadamente US\$ 130.000 millones de activos del sector privado no financiero invertidos en el exterior. Se observa claramente que cada vez que se crean adecuadas condiciones de confianza el problema que surge es el contrario, a saber, como frenar excesivas entradas de capitales. Si se afianzara una política de solvencia fiscal, la caída del riesgo país podría conducir a obtener el grado de inversión, como lo ha hecho Brasil, y aumentaría sustancialmente la oferta de capital nacional y extranjero dispuesto a invertirse en el país con un horizonte de mediano y largo plazo. Estas corrientes de capital deberían complementarse con la *inversión pública* en todos aquéllos sectores en

los que, pese a mostrar beneficios sociales netos, no participará el sector privado. El desarrollo de la infraestructura necesita indudablemente un nuevo salto adelante, muy evidente en lo que se refiere a la energía, pero también relevante en todo el sistema de transportes, la provisión de agua y servicios sanitarios o la preservación del medio ambiente. Asimismo, para evitar apreciaciones inconvenientes del peso, son necesarias una solvencia fiscal estructural, conducente a la reducción del riesgo país y al sostenimiento de la paridad cambiaria al nivel más alto posible, pero compatible con baja inflación; las mencionadas inversiones en infraestructura; la inversión en capital humano y, en cuarto lugar, todo lo que sea necesario para el desarrollo de los racimos productivos. Actuando conjuntamente, estas políticas tienen el potencial para moderar la apreciación cambiaria y, al mismo tiempo, para crear nuevas ventajas competitivas apoyadas sobre el capital físico y el capital humano.

Simulación de algunas políticas. En base a escenarios alternativos de crecimiento de la economía para el período 2010-2014 se proyectan las cuentas públicas de la Nación, las provincias y el sector público consolidado y se analiza la factibilidad fiscal de algunas de las políticas tendientes a eliminar restricciones sobre la producción y las exportaciones y a ganar competitividad sistémica, en particular de aquéllas que implican un costo fiscal. ***De estas proyecciones surge una conclusión clave y es que para evitar que la actual crisis fiscal se transforme en crónica deben diseñarse políticas que permitan un rápido crecimiento de la economía y, por esa vía, reconstruir la solvencia fiscal.***

A partir de los escenarios y las proyecciones fiscales de base se simula la factibilidad fiscal de las siguientes políticas, que forman un conjunto integral y de las que normalmente se afirma que no son fiscalmente factibles. a) Reemplazo gradual de las retenciones a las exportaciones (DEX) agroalimentarias, hasta su eliminación, por impuestos a las ganancias. Se mantiene el diferencial del complejo oleaginoso. b) Eliminación gradual de las restricciones a las exportaciones (REX), al mismo ritmo que los DEX. c) Reducción de los subsidios vigentes a la producción agroalimentaria, pari passu con la reducción de los DEX y las REX. d) Unificación gradual de la alícuota del IVA sobre los alimentos en un 10,5%. e) Eliminación gradual del subsidio al gasoil-agro.

Efectos sobre el crecimiento de la economía y sobre las cuentas públicas. Las políticas propuestas tienen como mínimo, al cabo del período de proyección (año 2014), un efecto de una sola vez de aumento del PIB de 5.42% más un aumento de su tasa de crecimiento anual de 0.825 puntos porcentuales. Los efectos de las políticas propuestas también son positivos para los resultados fiscales. Por ejemplo, para el escenario 1, la ganancia final (año 2014) es, en porcentajes del PIB, de 0.64% para la Nación, del 0.92% para las provincias y del 1.56% en total. Surge así la conclusión de que una reforma como la propuesta en este trabajo, de gradual liberalización de la producción y las exportaciones, tiene efectos fiscales positivos. Esto significa que, en conjunto, *políticas como las aquí propuestas, promotoras de la producción y las exportaciones agroalimentarias tiene efectos positivos sobre el crecimiento y son compatibles con una solvencia fiscal mayor a la de hoy.* Existe cierta probabilidad de que estos efectos positivos encuentren atenuantes por una

eventual apreciación cambiaria y por costos crecientes de los factores. De allí las políticas propuestas para evitar una excesiva apreciación de la moneda, y por otro lado se argumenta que los costos crecientes no aparecen como una dificultad relevante.

Política nutricional de alcance universal. En el trabajo también se propone una política nutricional de alcance universal, no sólo para compensar los aumentos de precios de los alimentos que podrían surgir de las políticas propuestas, sino también por su necesidad intrínseca. Los dos instrumentos recomendados son una rebaja adicional del IVA sobre los alimentos, tanto como sea necesario para compensar los aumentos inducidos de sus precios, y la universalización de la asignación por hijo, dotada de un componente de descuentos que permitan mejorar la calidad de la dieta alimentaria.

Otras posibles fuentes y usos de fondos. La última sección del trabajo muestra que, además de los excedentes generados por las políticas propuestas, existen otras fuentes de financiamiento y que sería recomendable hacer uso de las mismas tanto por razones de eficiencia como por cuestiones de equidad. Ellas son la reducción gradual de los subsidios a la energía y los combustibles y la eliminación, también gradual de algunas de las exenciones impositivas vigentes, como las referidas a las rentas financieras y las ganancias de capital o las de los combustibles. Los excedentes así generados podrían utilizarse tanto para crear un fondo de ahorro público –herramienta muy importante para limitar la apreciación cambiaria- como para reducir los impuestos distorsivos que limitan la producción. Si se optara por este último camino se podrían eliminar casi todos los impuestos distorsivos que, netos de retenciones, alcanzan a un 3.53% del PIB (año 2008). De este modo, la economía argentina haría una muy significativa y duradera ganancia de competitividad sistémica. Sin embargo, se considera preferible aplicar los recursos así generados a ambos objetivos, dado que el ahorro público es crucial para evitar procesos de excesiva apreciación de la moneda.

1. El nuevo marco mundial y regional y la demanda de alimentos

1.1. La nueva etapa de la economía global y el rol de los emergentes

Después de la peor crisis desde 1930, la economía global está despegando, lentamente en los países desarrollados (PD) y mucho más rápidamente en los países emergentes (PE), sobre todo en Asia^{2 3}. Se afianza así la megatendencia prevista en el estudio sobre demanda global de alimentos 2005-2020 y, en ese marco, también se revitalizan dichas proyecciones de demanda para los próximos lustros, ofreciendo a la Argentina una oportunidad sin precedentes⁴. Este rápido crecimiento de los emergentes es crucial, porque de ellos vendrá cerca del 90% del aumento de la demanda de alimentos y de los productos básicos de todas las provincias argentinas por mucho tiempo.

En el Cuadro 1 se muestra una comparación entre las tasas de crecimiento utilizadas en el estudio anterior sobre la demanda mundial de alimentos y las últimas estimaciones y proyecciones del FMI. Respecto del *promedio mundial* se observa que las proyecciones medias de FPC⁵ coinciden significativamente con las del FMI para ambos períodos. La principal diferencia se encuentra en los PD en 2005-2010. Además, las estimaciones y proyecciones del FMI están más cercanas a los escenarios medio-alto y alto de FPC que a los escenarios medio-bajo y bajo de FPC. En cuanto a los países emergentes, los más importantes para la demanda de alimentos, las proyecciones FPC 2005-2010 superan en todos los casos a las del FMI. Por ejemplo, comparando el promedio de escenarios alto-bajo, las proyecciones FPC son 0.9 puntos porcentuales más altas. En cambio, para el período 2010-2015, ellas son casi iguales (0.1 puntos porcentuales mayores las del FMI). Se desprende de este análisis que las previsiones del trabajo anterior respecto de la demanda de alimentos, estrechamente asociadas al crecimiento de las economías, se encuentran razonablemente respaldadas por los datos reales y siguen vigentes.

1.1.1. Los emergentes salen fortalecidos

Uno de los más recientes análisis de la evolución de la crisis global concluye de este modo: “Los países emergentes salen de la crisis más fuertes de lo que

² Se utiliza la expresión *países emergentes* para referirse a todos los países no desarrollados, dado que en los últimos lustros, y especialmente en lo que va del siglo XXI, la enorme mayoría de los países no desarrollados están creciendo más rápido que los desarrollados.

³ Ver J. J. Llach (2009 a, b, c y d).

⁴ J. J. Llach y M. M. Harriague (2008), *El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020: una oportunidad sin precedentes para la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Producir Conservando (FPC). Otros trabajos que contribuyeron enriquecer la perspectiva de los autores son Bisang (2009), CASAFE (2009), J. Nogués (2009 a y b), J. Nogués, A. Porto et al. (2007 y 2009), H. Piffano (2009), M. Piñeiro et al. (2009), L. Reca (2006) y F. Vilella (2009).

⁵ El estudio sobre la demanda de alimentos citado en la nota 4 será frecuentemente mencionado como FPC (Fundación Producir Conservando), sobre todo en los cuadros.

nadie había esperado, y esto tendrá profundas consecuencias para el resto del mundo”⁶. Y así es, efectivamente.

Cuadro 1
Comparación de tasas de crecimiento del PIB, 2005-2015.
FMI y Fundación Producir Conservando

	2005-2010	2010-2015	2005-2015
<i>FPC, escenario bajo</i>	2.8	2.3	2.6
- PD	1.8	1.6	1.7
- PE	6.2	4.8	5.5
<i>FPC, escenario medio-bajo</i>	3.1	2.6	2.9
- PD	1.9	1.7	1.8
- PE	6.8	4.5	5.6
<i>FPC, escenario medio-alto</i>	2.9	3.5	3.2
- PD	1.7	2.5	2.1
- PE	6.8	6.1	6.4
<i>FPC, escenario alto</i>	3.2	3.9	3.5
- PD	1.9	2.8	2.3
- PE	7.1	6.9	7.0
FPC promedio alto-bajo	3.0	3.1	3.1
- PD	1.9	2.2	2.1
- PE	6.7	5.9	6.3
FMI	3.0	4.1	3.5
- PD	0.8	2.0	1.4
- PE	5.8	6.0	5.9

Nota. Las ponderaciones de PD y PE difieren entre FPC y FMI porque para las primeras se usó el ingreso nacional bruto (INB) y para las segundas el producto interno bruto (PIB). Fuentes. Elaboración propia en base a FPC, J. J. Llach y M. M. Harriague (2008) y FMI: *World Economic Outlook*, octubre de 2010.

Como puede verse en el Cuadro 2, los PE irán aumentando su participación en el PIB global en *dólares corrientes* desde un 25% antes de la crisis a más del 35% en 2020. En *dólares de paridad (PPP)*, medición muy relevante desde el punto de vista del potencial de demanda interna, dicha participación aumentará de 41.9% a 54.9%. Otro aspecto muy relevante es la también creciente participación de los PE en el crecimiento del PIB global, que después de llegar a más del 100% entre 2007 y 2010, por la caída del PIB de los países desarrollados, se ubicará a partir de 2010 entre 55% y 60% en dólares corrientes y en el 75% en dólares de paridad del poder adquisitivo.

⁶ *The Economist*, 30 de diciembre de 2009. Lo de que “nadie lo había esperado” no es estrictamente cierto. Valga como botón de muestra lo dicho en la nota 2.

Cuadro 2
Participación de los PD y PE en el PIB y en el crecimiento globales

	Participación en el PIB global (%)			
	Países desarrollados		Países emergentes	
	US\$ corrientes	US\$ PPP	US\$ corrientes	US\$ PPP
2007	75.1	58.1	24.9	41.9
2008	74.1	56.8	25.9	43.2
2009	73.2	55.6	26.8	44.4
2010	72.5	54.6	27.5	45.4
2015	68.4	49.9	31.6	50.1
2020	64.4	45.1	35.6	54.9
	Participación en el crecimiento del PIB global (%)			
2007-10	-70.0	-19.3	170	119.4
2010-15	46.6	24.8	55.4	75.2
2015-20	39.8	23.4	60.2	76.6

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y del FMI.

1.1.2. Factores determinantes de la megatendencia de crecimiento de los países emergentes

Pueden identificarse cinco factores determinantes de esta nueva megatendencia de creciente protagonismo de los PE. Y dado que los cinco tienen en común una alta probabilidad de ser duraderos, también es muy probable que la megatendencia haya llegado para quedarse, es decir, que el crecimiento rápido de los PE dure mucho tiempo.

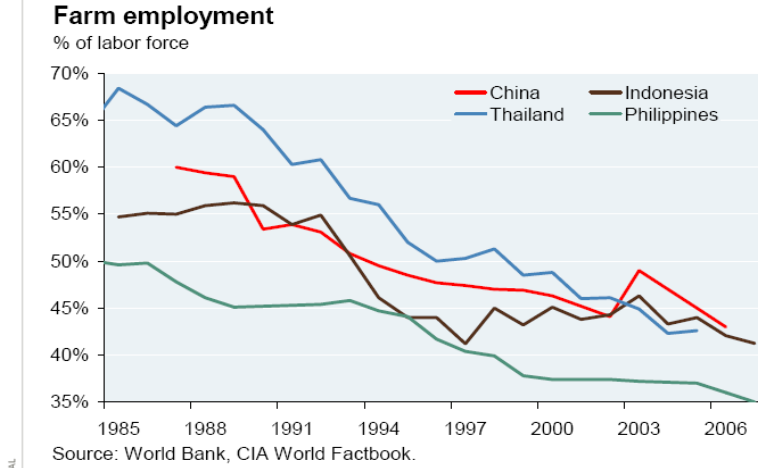
1. Oferta de trabajo “ilimitada” a salarios constantes. Una clave central del modelo de desarrollo de los PE –muy especialmente en Asia- es que dada la baja productividad del trabajo en el sector rural, hay un continuo flujo de trabajadores hacia las ciudades, en las que se ofrecen a salarios constantes e inferiores a la productividad del trabajo urbano, generando así beneficios extraordinarios a las empresas que los contratan. Este es el modelo desarrollado en W. Arthur Lewis (1954). Dada la creciente movilidad internacional del capital y la también creciente disponibilidad de tecnologías, se crean de este modo las condiciones para un aumento sostenido de la inversión en los PE que presentan tales ventajas, siendo China, India y otros países asiáticos los casos más notables.

Como se observa en los gráficos 1 y 2, tanto el empleo como la población rurales son sumamente abundantes en los países asiáticos. Por ejemplo, la población rural es todavía de un 60% en China y 70% en la India, lo que significa que el funcionamiento de este modelo puede seguir vigente durante un par de décadas. Este modelo de desarrollo plantea amenazas y desafíos muy agudos a las industrias manufactureras del resto del mundo, y por cierto de la Argentina, cuyo nivel de salarios se fija por la productividad marginal del trabajo.

Gráfico 1 Las raíces del modelo de Lewis (I)

China has somewhere between 200 and 250 million surplus farmers, many of which are leaving due to productivity improvements

The natural resource challenge



CONFIDENTIAL

J.P.Morgan

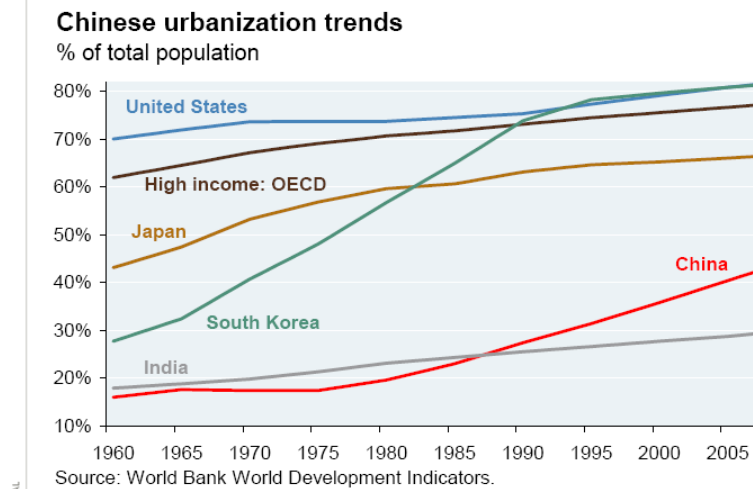
36

Fuente: M. Cembalest (2009)

Gráfico 2 Las raíces del modelo de Lewis (II)

Departing farmers continue to urbanize at the pace of 15-20 million per year

The natural resource challenge



CONFIDENTIAL

J.P.Morgan

37

Fuente: M. Cembalest (2009)

2. *Apreciación de los términos del intercambio y amplio margen de aumento de la productividad (catch-up)*. Hace más de cinco décadas Raúl Prebisch y Hans Singer formularon la hipótesis del deterioro de los términos del intercambio, según la cual los precios de las materias primas tendían a mostrar un deterioro secular respecto del de los bienes industriales. Confluían para ello distintos factores de demanda, como su crecimiento más veloz para el caso de las manufacturas, y de oferta, dado que los mercados de las materias primas eran más competitivos y los de bienes industriales eran oligopólicos o aun monopolísticos. Aunque muy controvertida desde el punto de vista empírico podría aceptarse que desde la crisis de 1929 y la segunda guerra mundial, los precios de las materias primas efectivamente tendieron a debilitarse. En el caso de los alimentos debe considerarse como muy probable que el sistema de proteccionismo y subsidios que se desarrolló paralelamente por parte de los PD haya jugado un papel relevante en este cambio de precios relativos, dado el retroceso del comercio mundial.

En lo que va del siglo XXI nos encontramos con una situación completamente diferente. Por dar un par de ejemplos, en 2000 una computadora portátil costaba 20 toneladas de soja, y en la actualidad su precio es de 2 toneladas de soja, esto es diez veces menos. En 2000, con una tonelada de soja se compraba un celular básico, y hoy se pueden comprar 25 aparatos análogos. Lo mismo podría decirse del precio de casi todas las materias primas respecto de los bienes de capital. Esta apreciación de los términos del intercambio de los países productores de materias primas es el resultado combinado, y en proporciones comparables, de la suba de los commodities y de la caída del precio de los bienes tecnológicos, tanto los de telecomunicaciones como los de información y también la biotecnología ¿Qué cambió? ¿Por qué se está produciendo este fenómeno? Las commodities suben principalmente por el crecimiento de Asia, continente cuya dotación de recursos naturales es relativamente pobre. Los bienes de capital bajan porque se producen en condiciones cada vez más competitivas y están siendo fabricados por trabajadores que ganan menores salarios. Lo más probable es que ambos fenómenos hayan llegado para quedarse, al menos un par de décadas más. El hecho es que esta apreciación de los términos del intercambio da a los países emergentes con dotaciones amplias de recursos naturales la posibilidad de aumentar su productividad a un ritmo acelerado, claramente mayor al de los países desarrollados y dándoles la posibilidad de converger gradualmente a ellos (*catch-up*). El caso de la telefonía celular ejemplifica estas posibilidades. Como se muestra en el gráfico, en el año 2000 había 800 millones de teléfonos celulares en el mundo, 600 en los PD y 200 en los PE. Sólo ocho años después, a fines del 2008, los aparatos existentes con 4000 millones, y 3000 de ellos están en los PE⁷. Un teléfono celular es, cada día más, no sólo un instrumento de comunicación persona a persona, sino también una conexión al mundo y, crecientemente, una computadora que permite por ejemplo a los campesinos de zonas muy pobres conocer los pronósticos del clima para tomar sus decisiones de siembra o cosecha y también informarse de la situación del mercado de sus productos para

⁷ Para fines del 2009 se estima un total de 4.600 millones, 3.200 de ellos en los PE.

tomar sus decisiones de comercialización. Por eso, como lo muestran múltiples ejemplos del suplemento de *The Economist* del que está tomado el gráfico, las ocasiones de aumentos de la productividad que la telefonía celular da a los más pobres son inmensas⁸. Lo propio ocurre, por cierto, con otras tecnologías tales como la informática.

Gráfico 3
La revolución de los celulares



Fuente: The Economist, 25/9/09

3. *Creciente y mejorada inversión en educación.* Un número creciente de países emergentes está invirtiendo cada vez más y mejor en educación. Los niveles de escolarización de su población están convergiendo a los de los PD (J. J. Llach, 2005). Los países de Asia Oriental que participan en evaluaciones internacionales como la prueba PISA de la OCDE figuran en los primeros lugares. La población de estudiantes de China, Corea e India en las universidades norteamericanas es la más numerosa entre los estudiantes extranjeros, y junto con la de Taiwán, es también la que crece más rápidamente. En fin, en China se gradúan cada año 700.000 ingenieros, en la India 350.000 y en los EEUU 70.000, lo que significa que la cantidad de ingenieros por habitante está aumentando mucho más rápidamente en los dos países asiáticos que en los EEUU (Li et al, 2008).

4. *Incorporación al consumo de cerca de dos tercios de la población mundial, con demandas recíprocas entre países emergentes.* La urbanización, los aumentos de la productividad y la creciente educación desatan, obviamente, un acelerado crecimiento del consumo. Para dar una idea del enorme potencial del consumo en los países emergentes baste mencionar que sólo su aumento en China e India contribuyó más al PIB mundial en 2007 que el aumento del

⁸ Ver también A. Goyal (2010) y *The Economist* (7/1/2010).

consumo en los EEUU. McKinsey (2006) pronostica que durante los próximos veinte años la mayoría de la población china saldrá de la pobreza: el porcentaje de quienes viven con menos de 285 dólares al mes caerá del 77% al 2.5%. Como contrapartida, las clases medias chinas tendrán para entonces el 78% del ingreso urbano total, contra el 42% actual y los más ricos aumentarán su participación del 0.1% al 19.4% del ingreso total urbano. En fin, para el año 2025 las ciudades chinas constituirán uno de los mayores mercados del mundo, con aproximadamente 3 trillones de dólares, más que el total del consumo japonés actual. Una narrativa análoga puede presentarse respecto de la India. McKinsey (2007) pronostica que, en los próximos veinte años este país se convertirá en el quinto mercado de consumo del mundo, saltando desde 370.000 millones a 1 billón y medio de dólares y que las clases medias pasarán a estar integradas por 583 millones de personas, casi doce veces más que los 50 millones de hoy⁹.

Cuadro 3
Escapando de la pobreza
Personas no pobres (ni ricas) en los países emergentes, 1990-2005

Table 3: Living between \$2 a day and \$13 a day

Region	Number living between \$2 and \$13 per day (millions)		Change 1990-2005 (millions)	Percent of total change	Percent of the population	
	1990	2005			1990	2005
East Asia and Pacific	315.5	1117.1	801.6	65.9	19.8	59.3
Of which China	173.7	806.0	632.3	52.0	15.3	61.8
Eastern Europe and Central Asia	355.3	347.8	-7.5	-0.6	76.3	73.4
Latin America and Caribbean	276.7	362.1	85.4	7.0	63.2	65.8
Middle East and North Africa	170.2	240.1	69.9	5.7	75.5	78.7
South Asia	192.7	380.2	187.5	15.4	17.2	25.8
Of which India	146.8	263.7	116.9	9.6	17.3	24.1
Sub-Saharan Africa	117.7	197.1	79.4	6.5	22.8	25.8
Total	1428.1	2644.3	1216.2	100.0	32.7	48.5
Total excluding China	1254.4	1838.3	583.9	48.0	38.9	44.3

Fuente: M. Ravallion, (Banco Mundial, 2009)

El cambio en los patrones de consumo no se agota en China o India, ni incluye tan sólo al Asia, sino también a África. Entre 2000 y 2010, el PIB por habitante de África ha crecido 2.62% anual, casi el doble que el de América Latina (1.37%). Este es un hecho también sin precedentes, que aunque mucho más gradualmente que en el caso de Asia, está conduciendo también a un aumento de los niveles de consumo del continente más pobre, que alberga nada menos que al 75% de las personas que viven en extrema pobreza, con menos de un dólar por día (Sala i Martín, 2006). En el Cuadro 3 puede verse la evolución de la población no pobre en los países emergentes entre 1990 y 2005,

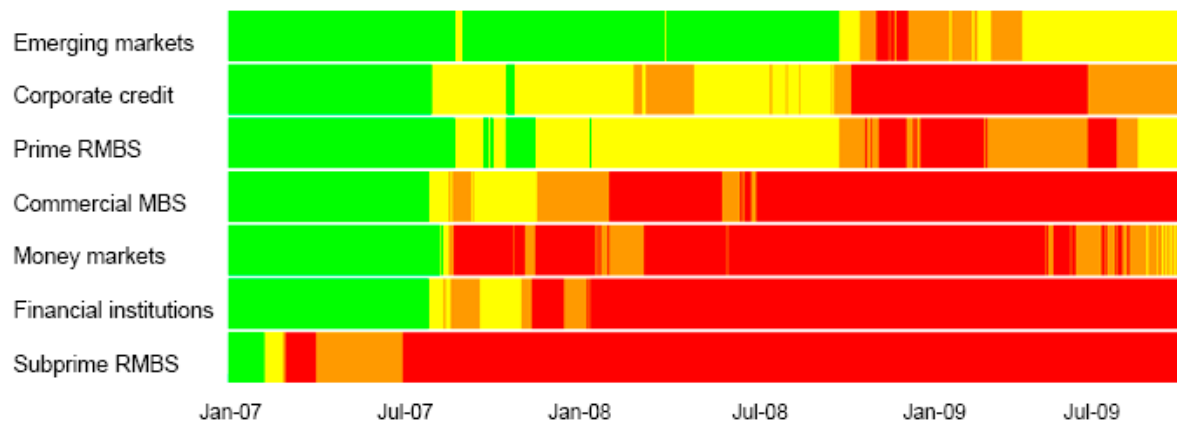
⁹ Puede consultarse también A. Panagariya (2008).

que aumentó de 1428 a 2644 millones de personas, y lo hizo en todos los continentes. Aproximadamente la mitad de ese incremento se originó en China.

5. *Políticas económicas más sensatas que en el pasado.* Si se compara lo ocurrido durante el auge de las materias primas de este siglo con el *shock* petrolero de 1973 se observa un marcado contraste en las políticas económicas de los PE. En aquél entonces, la gran mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo tenían una orientación hacia la economía cerrada, el estatismo, la alta inflación y el endeudamiento. Hoy, la gran mayoría de los PE muestra una buena macroeconomía, con superávit o equilibrios gemelos, tipo de cambio flotante e inflación baja o moderada. Hay, además, una clara competencia por la atracción de inversiones.

Gráfico 4 Países emergentes, los menos riesgosos

Figure 1.2. Heat Map: Developments in Systemic Asset Classes



Source: IMF staff estimates.

Note: The heat map measures both the level and one-month volatility of the spreads, prices, and total returns of each asset class relative to the average during 2003-06 (i.e., wider spreads, lower prices and total returns, and higher volatility). The deviation is expressed in terms of standard deviations. Green signifies a standard deviation under 1, yellow 1-4 standard deviations, orange 4-7, and red greater than 7. MBS = mortgage-backed security; RMBS = residential mortgage-backed security.

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, octubre 2009

Pueden mencionarse algunos casos notables, como el de Perú, la economía estrella de América Latina en el siglo XXI, gobernada por el mismo presidente, Alan García, que hace un cuarto de siglo seguía políticas totalmente opuestas a las de hoy. O Vietnam, país devastado hace cuatro décadas por una terrible guerra y dividido en mitades, hoy unificado, siguiendo una línea de economía de mercado análoga a la de China, pese a ser formalmente comunista, creciendo desde hace tiempo al 7% anual y transformado en una de las grandes fábricas del mundo. Además de su impacto positivo en el crecimiento, estas políticas de los PE dieron como resultado que sus activos financieros sean considerados desde hace más de dos años por el FMI como los menos riesgosos del mundo (Gráfico 4), algo impensable hace apenas una década.

1.1.3. La megatendencia del crecimiento de los PE a muy largo plazo

Tal es la fuerza de la megatendencia que venimos describiendo que podrían cumplirse, en su sentido general, las previsiones del premio Nóbel de Economía Robert Fogel (2007, 2009) en sus estudio sobre Asia, cuyas proyecciones centrales pueden verse en el Cuadro 4. Para el año 2040, China, India y el Sudeste de Asia concentrarían el 63.6% del PIB mundial, casi el triple del 22% que tenían en 2000. Por su parte, el conjunto de los países emergentes aumentaría su participación de 49.1% a casi el 80%. Obsérvese que América Latina tendría en 2040 una participación en el PIB mundial mayor que la de Europa y equivalente a la suma de Europa y Japón.

Cuadro 4
El regreso de Oriente, un cambio de civilizaciones
Población y PIB 2000-2040

	2000			2040		
	Población	PIB	% PIB	Población	PIB	% PIB
EEUU	282 (4.6)	9.6	22	392 (4.5)	41.9	13.6
UE	378 (6.2)	9,3	21	376 (4.3)	15.0	4.9
India	1003 (16.5)	2.4	5	1522 (17.5)	36.5	11.9
China	1369 (22.5)	5,0	11	1455 (16.7)	123.7	40.1
Japón	127 (2.1)	3.5	8	108 (1.2)	5.3	1.7
SE Asia	381 (6.3)	2,6	6	516 (5.9)	35.6	11.6
LATAM	530 (8.7)	4.1	8,5	961 (11.0)	19.7	6.4
Resto	2016 (33.2)	8.3	18,5	3371 (38.7)	30.1	9.9
PD	787 (12.9)	22.4	50.1	876 (10.1)	62.2	20.1
PE	5299 (87.1)	22.3	49.1	7825 (89.9)	245.6	79.9
Mundo	6086 (100)	44.7	100.0	8701 (100)	307.8	100.0

Notas y fuentes: (*) Sudeste de Asia: Indonesia, Korea, Malasia, Singapur, Taiwán, Tailandia. (**) En el trabajo de Fogel, LATAM está incluida en resto del mundo y lo que figura en el cuadro es una proyección propia. Fuente: basado en R. Fogel (2007 y 2009).

Por cierto, estas proyecciones pueden estar exageradas. Simplemente contemplando los problemas ambientales de China o la India de hoy, resulta casi inimaginable pensar que ambos países puedan sumar en 2040 un PIB de 160 trillones de dólares PPP, equivalente a casi cuatro veces el PIB mundial del año 2000. Pero todo parece indicar que, más allá de la precisión de los números, la mega-tendencia descrita por Fogel es correcta. Considérese un solo dato. A fines del 2009, la producción industrial de Asia, base enero de 2006=100, llegó a un valor de 156, y la de los EEUU se ubicó en 85. El mundo ha iniciado un proceso irreversible, un cambio de alcance civilizatorio, en el que el eje del poder económico mundial se ha empezado a desplazar desde el Atlántico hacia el Pacífico. En el Extremo Oriente dicen que este movimiento no es sino un “retorno a la normalidad”, en tanto desde unos 2000 años AC hasta 1200 DC tal

centralidad del Oriente fue el estado normal de la humanidad, situación que cambió transitoriamente...durante los últimos ocho o nueve siglos.

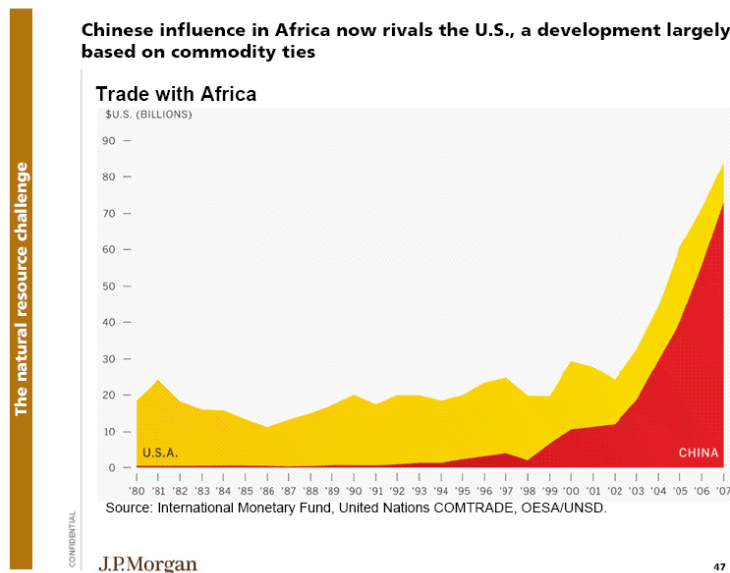
1.1.4. El impacto sobre los commodities

Existen al menos cinco canales de transmisión desde la megatendencia del crecimiento de Asia y los PE hacia los mercados de commodities.

1. *Consumo propio.* Asia es un continente con escasa dotación relativa de recursos naturales, y con tendencia creciente a ser importador neto de los mismos. Es el canal más obvio: China le compra granos de soja a la Argentina, por ejemplo.

2. *Efectos sobre el consumo de los países productores.* La demanda de Asia impulsa los precios y el comercio internacional de commodities, ayudando al crecimiento de los PE que son productores. El caso más notorio es el de África, cuyo rápido crecimiento en este siglo ya hemos mencionado y cuya creciente relación comercial con China puede verse en el Gráfico 5.

Gráfico 5
China empuja al África



Fuente: Cembalest (2009)

3. *Limitantes ambientales.* Algunos países asiáticos, y en particular China y la India, muestran condiciones ambientales deterioradas que, entre otras cosas, limitan su capacidad de aumentar la producción agroalimentaria¹⁰ en proporción al aumento de la demanda.

4. *Efecto sobre el petróleo y los biocombustibles.* Este efecto también es muy conocido. El aumento del precio del petróleo, inducido en buena medida

¹⁰ Ver la documentación de Earth Policy (Lester Brown), en <http://www.earthpolicy.org/>. Una visión no pesimista sobre el medio ambiente en China puede encontrarse en Dean y Lovely (2008).

por la creciente demanda asiática, he llevado a buscar energías alternativas, entre ellas las de los biocombustibles, lo que a su vez conduce a una demanda adicional de granos, en particular maíz.

5. *El ajuste de la economía mundial: mayor consumo y mayores salarios en US\$ en los PE.* El quinto canal de transmisión es el menos conocido, pero probablemente el más importante, sobre todo de cara al futuro. Para ser exitoso, el ajuste en curso de la economía mundial deberá incluir una reducción en los superávits de cuenta corriente externa de los países muy superavitarios, siendo China el caso más notorio. Hasta la crisis iniciada en 2008, estos países se han resistido a contribuir a dicho ajuste mediante, por ejemplo, una apreciación de sus monedas. Sin embargo, la crisis les ha mostrado claramente que un excesivo *export-led growth* no está exento de problemas, en tanto genera demasiada dependencia del exterior. Por ello es previsible que algunos países asiáticos, con China a la cabeza, empiecen a apoyarse un poco más en la demanda interna, porque además tienen amplio margen para reducir el ahorro y aumentar gradualmente los salarios y el consumo. *Obsérvese que, desde el punto de vista de la demanda de alimentos, en el caso de verificarse este ajuste pro-mercado interno, el mismo sería **adicional** a la megatendencia de crecimiento de los PE y su creciente demanda de materias primas y productos básicos.*

1.2. Oportunidades y desafíos para la Argentina

El análisis realizado hasta aquí ha mostrado la gran oportunidad que se está y seguirá ofreciendo a la Argentina, especialmente en el sector de agroalimentos y otros productos básicos. Por cierto, la misma megatendencia de crecimiento de Asia y de los PE que abre estas oportunidades plantea también amenazas y desafíos para otros sectores y para el país en su conjunto. Estos últimos son estudiados en el capítulo 2, mientras que aquí nos concentraremos en el análisis de las oportunidades para el sector de agroalimentos, mostrando también que la Argentina las está aprovechando muy por debajo del potencial.

El Cuadro 5 es elocuente. La clientela potencial de la Argentina de hoy es más importante que la que dio lugar a su integración al mundo a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Esto puede apreciarse tanto comparando los clientes potenciales por habitante -75 entonces, 138 hoy- como el mercado por habitante, que era de US\$ 230.000 hacia 1900 y hoy llega a US\$ 412.500. Esta última cifra ha sido reducida a la mitad de la original, dado que el PIB por habitante de los clientes de hoy (PE) es US\$ PPP 6000, es decir el doble que el de los clientes potenciales (Europa) de 1900, pudiendo hallarse por lo tanto en un tramo más avanzado de la curva de demanda de alimentos.

Hay otros dos rasgos que realzan aun más la ventaja de la situación actual. Uno es que la demanda de Asia y los PE no se agota, como hacia 1900, en los productos de la Pampa Húmeda como granos y carnes, sino que alcanza a todos los productos básicos, desde mineros hasta forestales, desde pesqueros

hasta frutícolas. Por la misma razón, la ventaja que se presenta no se limita a la Pampa Húmeda, sino que se extiende a todo el país.

Cuadro 5
Entonces y ahora
Cientelas potenciales y oportunidades para la Argentina: 1900 y 2009

	1900	2009
Cliente principal	Europa	Países emergentes
- Población (millones)	360	5500
- PIB por habitante (US\$ constantes)	3000	6000
- Mercado total (Billones de US\$)	1.1	33
Argentina		
- Población (millones)	4.8	40
- PIB por habitante (US\$ constantes)	2800	11500
- Clientes potenciales p/h	75	138
- Mercado por habitante (US\$)	230.000	825.000
- Mercado por habitante ajustado (*)	230.000	412.500
- Productos	Alimentos	Productos básicos
- Área geográfica	Pampa Húmeda	Todo el Interior

Nota: (*) El mercado por habitante ajustado surge “normalizando” el PIB por habitante de la clientela potencial, que en 2009 es el doble del de 1900. Se obtiene así un número más adecuado para comparar ambas fechas. En cambio, el número relevante para la dimensión del mercado en 2009 es US\$ 825.000. Fuente: elaboración propia.

En J. J. Llach y M. M. Harriague (2008) se concluyó que *“en el período de nuestra proyección 2005-2020, estas tendencias se mantendrían. Los países emergentes y en desarrollo darían cuenta de los siguientes porcentajes del aumento del consumo: 98.3% en carne vacuna; entre el 85.7% y el 87.9% en carne de pollo; 88.5% en leche; 88.9 en trigo; 94.5% en maíz; entre el 95.3% y el 97.4% en soja; 71.0% en girasol; 98.8% en frutas de pepita y 84.2% en frutas cítricas. Dado que estos valores están basados en elasticidades históricas, podrían ser aun mayores si los gustos de los consumidores en los PED evolucionan hacia los vigentes en los PD, en especial en los casos de las carnes rojas y del trigo”*. En el mismo trabajo se mostraron las tendencias de demanda excedente hasta 2020 para todos los productos estudiados, salvo el girasol (Cuadro 6). Pero las oportunidades para los agroalimentos no sólo vendrán de los PE ni se limitarán a los productos masivos. Los mercados de los PD seguirán ofreciendo oportunidades para bienes demandados por sectores de altos ingresos, tales como las frutas y los vinos finos o la cuota Hilton –muy desaprovechada por la Argentina. Además, como consecuencia directa de la formación de clases medias antes mencionada, las dietas de los consumidores de los PE irán cambiando hacia bienes de mayor precio. En el Gráfico 6 se muestra la evolución del consumo de carnes vacunas por habitante en Corea y Japón –mercados ya maduros- y se insinúa lo que podría esperarse de China.

En el mismo trabajo se advirtió, y conviene repetirlo, que **las tendencias descritas no garantizan precios altos de los agroalimentos pero sí que el**

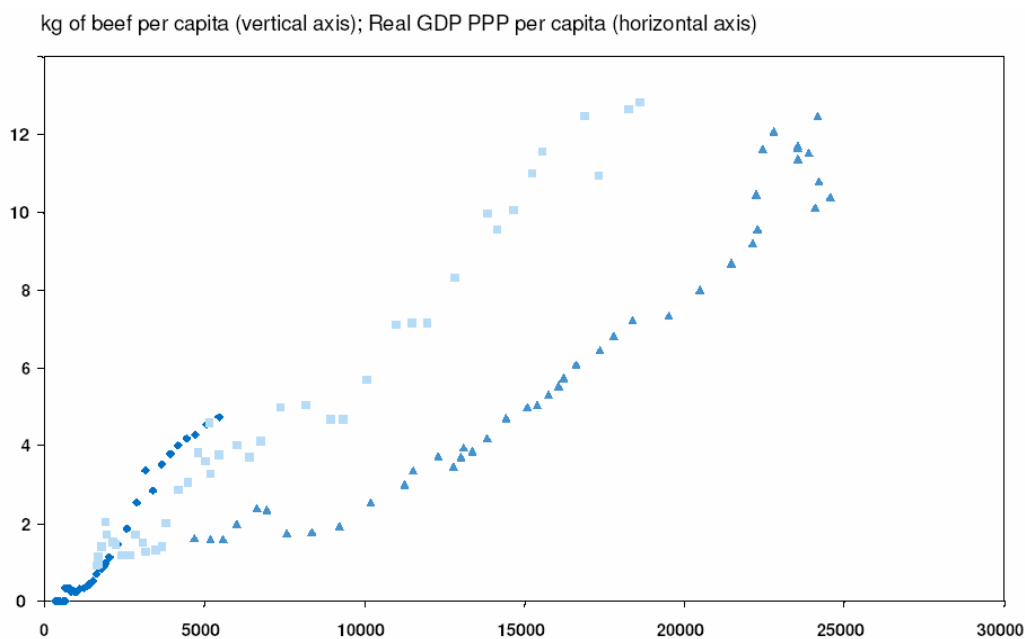
tamaño de sus mercados continuará creciendo. Los precios dependerán también de las reacciones de la oferta –que están siendo bastante rápidas– y de cambios técnicos que pueden dar lugar a importantes aumentos de la productividad (UBS, 2009).

Cuadro 6
Síntesis de las tendencias a excesos de demanda y oferta estimados, 2016 y 2020. En millones de toneladas

	2016	2020
Carne vacuna	5.8	6.8
Pollo	32	47.8
Pollo (*)	1	2.5
Leche	22.9	21.5
Trigo	23.9	28.9
Maíz	15.3	34.5
Soja	153.3	236.2
Soja (*)	64.8	94.9
Girasol	2	2.4
Frutas pepita	35.8	62.8
Frutas cítricas	9.4	15.6

Nota: en verde, la demanda proyectada por FPC excede a la oferta proyectada por USDA y FAO-OECD. En rojo, la situación inversa. Fuente: J. J. Llach y M. M. Harriague (2008).

Gráfico 6
Asia y el consumo de carne vacuna



Fuente: Credit Suisse (2009)

1.2.1. Proyecciones de la demanda de alimentos de OECD-FAO: en aumento

Las proyecciones de la demanda de alimentos hasta el año 2020 recién mencionadas (J. J. Llach y M. M. Harriague, 2008) mostraban resultados generalmente mayores que las realizadas por OECD-FAO. Sin embargo, como se muestra en los cuadros 7 y 8, en sucesivos estudios estos organismos han revisado varias de sus proyecciones, generalmente hacia arriba.

Cuadro 7
Cambios en las proyecciones de demanda de alimentos
I. Cereales y oleaginosos. Tasas de crecimiento anual

	FPC 2005-2016 (*)	OECD-FAO 1998- 2008	OECD-FAO 2005-6/ 2015/16	OECD-FAO 2009- 2018
Trigo	1.22	0.89	0.82	1.09
- PD	0.53	0.87	0.76	0.99
- PE	1.48	0.90	0.89	1.17
Maíz (^)	1.33	2.38	1.52	1.46
- PD	1.12	2.05	1.41	1.27
- PE	1.50	2.75	1.64	1.67
Soja 1 (#)	6.42	4.14	2.31	2.13
- PD	1.13	2.30	1.41	1.93
- PE	7.59	5.58	2.56	2.26
Soja 2 (#)	4.22	4.14	2.31	2.13
- PD	1.13	2.30	1.41	1.93
- PE	4.98	5.58	2.56	2.26
Harinas oleag.	---	3.96	2.06*	2.35
- PD	---	2.02	0.94*	0.91
- PE	---	6.38	3.10*	3.59
Aceites	---	6.00	2.54*	3.07
- PD	---	5.14	2.36*	3.10
- PE	---	6.52	2.64*	3.05

Referencias. En verde: aumentos. En rojo: disminuciones. (*) Promedio de los escenarios alto y bajo. (^) Para OECD-FAO se refiere a los granos gruesos. (#) Para OECD-FAO se refiere a las semillas oleaginosas. Soja 1 se refiere al escenario de alto crecimiento de la demanda de FPC y soja 2 al de bajo crecimiento de la demanda de FPC. * Corresponden al período 2007-2016.

Otro hecho que llama la atención y no está bien explicado por OECD-FAO, es porqué en la mayoría de los casos los valores proyectados (tercera y cuarta columnas) son *demasiado* inferiores a los históricos. Aunque esto puede explicarse en parte porque la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos es decreciente, ello no es suficiente para justificar cambios tan significativos en las tasas de crecimiento históricas y las proyectadas como los que se observan para el maíz, la soja, las harinas oleaginosas, los aceites, el pollo o la leche.

Cuadro 8
Cambios en las proyecciones de demanda de alimentos
II. Carnes y lácteos. Tasas de crecimiento anual

	FPC 2005-2016 (*)	OECD-FAO 1998- 2008	OECD-FAO 2005-6/ 2015/16	OECD-FAO 2009- 2018
Carne vacuna	2.45	1.30	1.70	1.31
- PD	0.11	0.43	0.36	0.38
- PE	3.63	2.11	2.44	2.02
Pollo 1 (‘)	5.31	3.74	1.80	2.31
- PD	1.85	2.73	1.18	1.38
- PE	7.29	4.51	2.29	2.88
Pollo 2 (‘)	2.58	3.74	1.80	2.31
- PD	0.89	2.73	1.18	1.38
- PE	3.65	4.51	2.29	2.88
Leche (“)	1.97	4.60	1.55	2.32
- PD	0.47	2.33	1.00	0.45
- PE	3.25	5.17	2.43	2.67

Referencias. (‘) Para OECD-FAO se refiere a carne aviar (*poultry*). Pollo 1 se refiere al escenario de alto crecimiento de la demanda de FPC y pollo 2 al de bajo crecimiento de la demanda de FPC. (“) Para OECD-FAO, la primera y la última columna se refieren a leche en polvo entera.

1.3 ¿Por qué la Argentina no está aprovechando bien la oportunidad?

En esta sección mostramos que la Argentina está aprovechando muy parcialmente la oportunidad que ofrece el nuevo mundo que vivimos y formulamos algunas hipótesis sobre las razones y sinrazones de este error. A pesar del largo debate público desde la resolución 125 no existen, a nuestro juicio, propuestas integrales para superar la situación y permitir el pleno desarrollo agroalimentario argentino. La nueva configuración del Congreso de la Nación resultante de las elecciones del 28 de junio de 2009 abre nuevas posibilidades de discutir los necesarios cambios legislativos, aunque el poder de veto del Ejecutivo les puede quitar efectividad.

1.3.1. La Argentina y sus vecinos: (a) el pasado

En los cuadros 9 al 13 se muestra el retraso relativo de la Argentina, comparada con Brasil y Uruguay, en las principales producciones agroalimentarias. El caso de la soja mostrado en el Cuadro 9 es el único en el que la Argentina muestra una tasa de crecimiento de mediano plazo (1990-2008) superior a la de Brasil. En cambio, en producción total de granos a largo plazo, trigo y leche y en exportación de carnes, Brasil supera claramente a la Argentina, y en los últimos tres casos lo propio ocurre con Uruguay.

Otros datos reveladores¹¹ son que Brasil ha aumentado su participación en la producción total de granos, llegando a ser en 2009 casi el doble que el de la de Argentina, que desde hace diez años aporta cerca del 3% de la cosecha total del planeta.

Cuadro 9
La Argentina y sus vecinos
I. Producción de soja. Millones de toneladas

	1989/90	1998/99	2007/08	Tasas de crecimiento anual		
				90-99	99-08	90-08
Argentina	10700	20000	46200	7.2	9.7	8.5
Brasil	19898	30987	65000	5.0	8.6	6.8
Uruguay	20	684	1030	48.1	4.7	23.1

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de los países.

Cuadro 10
La Argentina y sus vecinos
II. Producción de trigo. Millones de toneladas

	1989/90	1998/99	2007/08	Tasas de crecimiento anual		
				90-99	99-08	90-08
Argentina	10000	12400	16300	2.4	3.1	2.8
Brasil	3094	2462	5800	(2.5)	10.0	3.6
Uruguay	417	384	697	(0.9)	6.8	2.9

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de los países. Brasil 2007/08, estimado.

Cuadro 11
La Argentina y sus vecinos
III. Producción total de granos a largo plazo. Millones de toneladas

	1960	1980	2000	2009/10 (*)	Tasas de crecimiento anual	
					2000-09	1960/2009
Argentina	14	27	65	85	2.7	3.7
Brasil	16	35	83	145	5.7	4.5

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de los países. Nota: (*) estimado.

En carnes, en la década del sesenta la Argentina tenía una cuarta parte del mercado mundial, y hoy tiene sólo un 4%. Brasil, que antes era importador, terminará 2009 con casi un 27% del mercado total y aspira, en un plazo de seis años, a manejar la mitad de la comercialización global, según proyecciones de la Unión Europea (UE). En maíz, Brasil era un importador tradicional y ahora no sólo se autoabastece sino que obtiene un saldo exportable tal que lo transformó en el segundo mayor proveedor a nivel mundial, desplazando a la Argentina. En

¹¹ Ver www.acabase.org.ar/lacooperación, 24/8/2009.

fin, en lácteos, la producción nacional de leche no sólo hace diez años que no aumenta, sino que, incluso, registra ocasionales caídas. Brasil, en cambio, culminará el año con un récord histórico de 30.300 M de litros, 30% más que hace tan solo cinco años atrás (USDA). En 2004, la Argentina exportaba 177.000 toneladas de leche en polvo, 10 veces más que Brasil. En 2009 Brasil está a un paso de superarla.

Cuadro 12
La Argentina y sus vecinos
IV. Producción de leche. Miles de millones de litros

	1990	1999	2008	Tasas de crecimiento anual		
				90-99	99-08	90-08
Argentina	5.5	10.4	9.5	7.3	(1.0)	3.1
Brasil	14.5	17.4	28.8	2.0	5.6	3.9
Uruguay	0.9	1.4	1.7	5.0	2.2	3.6

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de los países. Nota: Uruguay 2008 es 2007.

Cuadro 13
La Argentina y sus vecinos
V. Exportaciones de carne. Millones de toneladas gancho

	1990	1999	2008	Tasas de crecimiento anual		
				90-99	99-08	90-08
Argentina	257.3	203.4	429.4	(2.6)	8.7	2.9
Brasil	≅ 0	167.8	2200	...	33.1	∞
Uruguay	192.0	243.6	420.0	2.7	6.2	4.4

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de los países. Nota: en 2009 la Argentina exportará aproximadamente 600 millones de toneladas de carne, como lo hizo ya en 1963, cuando exportó 610.7 millones, pero en la actualidad ello se ha logrado en base a una importante liquidación de stocks.

1.3.2. La Argentina y sus vecinos: (b) el futuro

El cuadro de situación tampoco es alentador cuando se analiza el futuro, como se muestra en los cuadros 14 al 16. Sucesivas proyecciones de la OECD-FAO han ido reduciendo las perspectivas de crecimiento agroalimentario para la Argentina. Tal es el caso del trigo, los granos gruesos, las semillas oleaginosas, los aceites, las carnes vacuna, porcina y ovina y las leches fluida, en polvo entera y en polvo descremada. Sólo han mejorado las perspectivas del arroz, las harinas oleaginosas, la carne aviar y (extrañamente) los quesos y la manteca.

Como resultado de estos cambios, el crecimiento agroalimentario de la Argentina empeora respecto del de Brasil en trigo, granos gruesos, semillas oleaginosas, carnes vacuna y porcina y leches fluida, en polvo entera y en polvo descremada. A su vez, las perspectivas de crecimiento respecto de Brasil

mejoran en harinas proteicas, aceites, arroz, manteca y queso, y se mantienen igual en carne aviar.

Cuadro 14
Tasas de crecimiento de la producción de cereales, oleaginosos y subproductos. Cambios recientes en las estimaciones de OECD-FAO: 2007-2016, 2009-2018

	OECD-FAO 2007-2016	OECD-FAO 2009-2018
Trigo		
Mundo	0.71	1.10
Argentina	2.20	1.04
Brasil	0.75	2.97
Granos gruesos		
Mundo	1.24	1.60
Argentina	1.96	1.30
Brasil	1.71	1.44
Arroz		
Mundo	0.92	0.85
Argentina	2.95	4.44
Brasil	0.65	2.13
Semillas oleaginosas		
Mundo	2.09	2.12
Argentina	2.21	1.55
Brasil	3.89	3.57
Harinas oleaginosas		
Mundo	2.07	2.29
Argentina	2.20	2.38
Brasil	3.44	2.58
Aceites		
Mundo	2.51	3.08
Argentina	2.20	2.34
Brasil	3.40	2.65

Fuente: elaboración propia en base a OECD-FAO, 2007 y 2009

1.3.3. Revisión de los argumentos favorables a las restricciones (REX) e impuestos a las exportaciones (DEX) e hipótesis sobre sus causas¹²

El retorno a los tipos de cambio efectivos múltiples¹³. Desde la devaluación de principios de 2002 la Argentina legisló DEX para la gran mayoría de los bienes, con máximos que llegaron gradualmente al 35% para granos oleaginosos –antes de las retenciones móviles de marzo de 2008–, mínimos de

¹² Esta sección se basa en J. J. Llach y M. M. Harriague (2008).

¹³ El tipo de cambio efectivo de un bien determinado es el tipo de cambio de mercado más los aranceles y restricciones a las importaciones (para los sectores que compiten con ellas) o menos las restricciones e impuestos a las exportaciones (para los sectores que exportan). Un análisis amplio del retorno a las políticas de TCEM se encuentra en J. Nogués-Foro de la Cadena Agroindustrial-Universidad Nacional de la Plata (2007 y 2009).

5% para los bienes industriales, y valores intermedios para otros productos agropecuarios - mayores para los pampeanos y menores para los no pampeanos.

Cuadro 15
Tasas de crecimiento de la producción de carnes. Cambios recientes en las estimaciones de OECD-FAO: 2007-2016, 2009-2018

	OECD-FAO 2007-2016	OECD-FAO 2009-2018
Carne vacuna		
Mundo	1.52	1.30
Argentina	1.54	0.66
Brasil	2.89	2.78
Carne de cerdo		
Mundo	1.70	1.70
Argentina	7.56	3.83
Brasil	4.30	3.11
Carne aviar		
Mundo	1.86	1.70
Argentina	2.80	3.83
Brasil	2.18	3.11
Carne ovina		
Mundo	1.64	1.57
Argentina	s/d	0.00
Brasil	4.10	1.50

Fuente: elaboración propia en base a OECD-FAO, 2007 y 2009

Se volvió así a una *política de tipos de cambio efectivos múltiples*, de larga tradición en el país¹⁴, pero que *presentó una novedad importante respecto del pasado al mantenerse la economía abierta, sin grandes cambios en los aranceles de importación, y al no establecerse restricciones cuantitativas a las*

¹⁴ La historia de los tipos de cambio efectivos múltiples (TCEM) en la Argentina tiene las siguientes etapas. 1930-1940: tipos de cambio moderadamente diferenciados, menores para el agro. 1940-1976: suba primero gradual y luego brusca e intensa de los DEX y restricciones a las exportaciones e importaciones, resultando TCEM fuertemente diferenciados. 1976-1981: reducción sustancial de los DEX, menores restricciones a las importaciones y TCEM con diferenciales muy reducidos. 1981-1991: se vuelve a un sistema análogo al de 1940-1976, aunque con diferenciales menores que en dicho período. 1991-2002: virtual eliminación de los DEX (salvo los diferenciales granos/oleaginosos-aceites y cueros crudos/curtidos), eliminación de las restricciones a las importaciones y mínimos diferenciales de TCE desde 1930. 2002: re-implantación de los DEX con diferenciales altos, aunque inferiores a los de 1940-76 y 1981-91, dado que se mantuvo la economía abierta. Cabe observar que los instrumentos usados variaron en el tiempo. En el caso de las exportaciones, hasta la década del cincuenta predominaron los tipos de cambio nominales múltiples sobre los DEX, situación que se revirtió desde entonces. En el caso de las importaciones, durante las décadas del 40, el 50 y el 80 predominaron las prohibiciones o permisos previos sobre los aranceles.

importaciones. Sin dudas, en esta decisión influyeron los compromisos internacionales asumidos por la Argentina, principalmente los del Mercosur¹⁵.

Cuadro 16
Tasas de crecimiento de la producción de lácteos. Cambios recientes en las estimaciones de OECD-FAO: 2007-2016, 2009-2018

	OECD-FAO 2007-2016	OECD-FAO 2009-2018
Leche		
Mundo	1.84	1.74
Argentina	3.19	1.86
Brasil	1.90	1.72
En polvo, descremada		
Mundo	0.98	1.00
Argentina	7.89	1.76
Brasil	1.08	4.44
En polvo, entera		
Mundo	2.41	2.26
Argentina	5.64	3.79
Brasil	1.72	4.31
Manteca		
Mundo	2.24	2.23
Argentina	0.62	2.18
Brasil	1.57	2.16
Quesos		
Mundo	1.33	1.79
Argentina	2.06	3.13
Brasil	1.93	0.87

Fuente: elaboración propia en base a OECD-FAO, 2007 y 2009

Estabilización, retorno a la inflación y políticas de precios. A pesar de la gran magnitud de la devaluación (el valor del dólar llegó a multiplicarse por 3.7), y merced a las políticas monetarias y fiscales aplicadas y a un altísimo nivel de desempleo (23%) que limitó los incrementos salariales, la tasa anual de inflación al consumidor alcanzó un máximo de 40.9% en diciembre de 2002, sólo un año después se había reducido a 3.7% y alcanzó un mínimo del 2.3% anual en marzo de 2004. A partir de allí empezó a acelerarse casi incesantemente en un contexto de crecimiento de la economía cercano al 9% anual, fuerte reducción del desempleo y políticas fiscales y monetarias que fueron cambiando su sesgo de contractivas a neutras y expansivas, actuando pro-cíclicamente. Hacia fines

¹⁵ A partir de 2008 la situación cambió significativamente ya que empezaron a introducirse distintos tipos de restricciones cuantitativas a las importaciones, tales como licencias no automáticas y necesidad de exportar tanto como se deseara importar.

del 2005 la inflación ya superaba el 12% y la principal respuesta de la política económica fue establecer acuerdos de precios que, de más en más, se fueron transformando en controles, a medida que se hacía evidente que no se alcanzaban los resultados esperados.

Fuertes subas de los precios de los commodities y nuevas formas de intervención en los mercados de agro-alimentos. A partir del 2008, en el contexto del surgimiento de la *agflation* en casi todo el mundo, las autoridades impusieron nuevas medidas de control, siempre cambiantes. Además de los precios máximos para el mercado interno se aplicaron REX a la carne vacuna y el trigo; precios máximos a la exportación (lácteos); aumento de los DEX a la mayor parte de los granos, las carnes y los lácteos; intervención directa en los mercados (caso Liniers) y distintos sistemas de subsidios a las usinas lácteas, la producción avícola, la cría de ganado, el engorde vacuno en *feedlots*, la cría y el engorde de porcinos, la producción y la molienda de trigo, la molienda de oleaginosos y el fraccionamiento de aceites. Se llegó así a una situación en la que medidas de control ineficientes procuraban corregirse con otras más distorsivas, y en la que las políticas de exportación se dictaban de manera espasmódica. También es importante destacar que las REX llegaron en ocasiones a divorciar los precios internos de los externos en mayor medida que los DEX. Por ejemplo, el diferencial de los precios externos del trigo respecto de los internos llegó a superar el 100%, originándose más de la mitad en las REX (Foro-UNLP, 2007b, p.16). A pesar de todas estas medidas la inflación siguió en aumento y a principios de 2007 el gobierno decidió intervenir políticamente en el INDEC y cambiar arbitrariamente el método de cálculo del IPC¹⁶.

Los argumentos a favor de los tipos de cambio múltiples: (a) las razones productivas y sociales. Tres son los argumentos con los que se justifican las políticas de tipos de cambio efectivos múltiples (TCEM): la estructura productiva desequilibrada; el precio interno de los alimentos en un país que los exporta y las necesidades fiscales. La primera, vinculada a la segunda, sostiene que el agro y la industria manufacturera deben tener tipos de cambio efectivos diferentes, por tener productividades *estructuralmente* diferentes. Se deduce de allí que el tipo de cambio no debe ser el mismo para las actividades que explotan los recursos naturales que para el resto de los sectores. Los DEX se justifican así porque configuran TCE consistentes con la competitividad y rentabilidad de todos los sectores que producen bienes y servicios transables internacionalmente. Se alega que ellos también contribuyen a defender el salario real, al abaratar el precio interno de los alimentos que la Argentina exporta¹⁷. Y

¹⁶ En febrero de 2007 se modificó arbitrariamente la medición de los precios, especialmente la del IPC (índice de precios al consumidor), que a partir de entonces dejó de reflejar la realidad, como se hacía evidente al comparar los valores estimados por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) para el Gran Buenos Aires con los que estimaban buena parte de la direcciones de estadística de las provincias. Muchas de ellas, a su turno, también fueron políticamente intervenidas.

¹⁷ Esta idea fue originalmente desarrollada por Marcelo Diamand (1972), quien formuló el concepto de *estructura productiva desequilibrada*. Ella consistía en la coexistencia en la Argentina de dos sectores con productividades medias estructuralmente diferentes a las que había que dar respuesta con TCEM, es decir, tipos de cambio diferentes para los unos y los

se añade que en ausencia de los DEX, el aumento de la producción y de las exportaciones del sector agroalimentario conduciría a una apreciación nominal y real del peso que llevaría a la industria manufacturera a enfrentar no sólo un problema de precios relativos, sino también un bajo nivel absoluto de protección. El argumento productivo se basa en una verdad insoslayable, a saber, que las producciones agropecuarias de la Pampa Húmeda –hoy principalmente la agricultura- tienen un nivel de productividad media estructuralmente más elevado que el de la industria manufacturera, y que esta mayor productividad se basa en parte en la mayor fertilidad de la tierra, tanto absoluta como relativa a la de otros países. Una cuestión diferente, tratada en el capítulo 2, es cuál es el mejor camino para hacer frente a esta situación¹⁸.

En cuanto al precio interno de los alimentos, es cierto que el conflicto existe. En el Cuadro 17 se observa que la incidencia conjunta de cereales, carnes y lácteos en la Argentina es similar a la de Brasil, pero superior a las de Chile y Uruguay, y por cierto a la de un país desarrollado como Nueva Zelanda. Ocurre, además, que la Argentina es el único de los países considerados, y uno de los pocos del mundo, cuyas exportaciones de tres rubros centrales en la dieta alimentaria –cereales, carnes y lácteos- son significativas. Sólo Australia puede compararse en este punto a la Argentina, aunque allí es menor el peso de estas exportaciones en el total.

Cuadro 17. Incidencia de distintos alimentos en el índice de precios al consumidor de países productores

	Total alimentos y bebidas	Alimentos: consumo hogareño	1.Cereales y derivados	2. Carnes	3. Lácteos y huevos	1+2+3 en el IPC
Argentina	31.3%	22.2%	4.5%	7.4%	4.0%	15.9%
Brasil	29.8%	23.4%	7.1%	6.3%	3.2%	16.6%
Chile	27.3%	19.7%	4.6%	5.5%	2.5%	12.6%
Uruguay	28.5%	18.8%	4.8%	5.0%	2.8%	12.6%
N. Zelanda	17.4%	11.7%	2.0%	2.8%	1.6%	6.4%

Fuente: elaboración propia en base a las canastas de consumo vigentes en las instituciones estadísticas de cada país.

Los argumentos a favor de los tipos de cambio múltiples: (b) las razones fiscales y el unitarismo. El argumento fiscal ha tenido también mucha gravitación

otros. Diamand también ponía mucho énfasis en los subsidios o reintegros a las exportaciones de manufacturas, para evitar que los TCEM la llevaran a una orientación exclusiva hacia el mercado interno. Una versión actual se puede encontrar en Ferrer (2005).

¹⁸ A fines del 2009, los TCEM mostraban una gran dispersión. Eran de 2 pesos por dólar para los combustibles; 2.50 para los granos oleaginosos: aproximadamente 2.90 para otros granos (amén de los REX); 3.66 para las exportaciones de manufacturas, a lo que hay que añadir los reintegros, en casi todos los casos del 5%, aunque frecuentemente con dificultades de cobro. Para los bienes de capital, el TCE es 3.85 para las importaciones y 4.39 para la producción local (reintegro del 14%). En fin, para los autos el TCE es imposible de calcular dada la complejidad de su régimen, pero podría ser cercano a 4.50.

cada vez que se aplicaron retenciones a las exportaciones agropecuarias, como se puso de manifiesto en la transformación gradual de los tipos de cambio nominales múltiples de las décadas del treinta y cuarenta del siglo pasado – cuyos beneficios cuasi-fiscales quedaban en poder del BCRA- en los derechos, impuestos o retenciones a las exportaciones, definitivamente consagrados en la década del sesenta. Para sostener esta posición se argumenta frecuentemente que esta política favorece la solvencia fiscal, por ser los DEX impuestos de cobro mucho más fácil que, por ejemplo, ganancias. Una cuarta razón, y muy probablemente la de mayor peso político, es la distribución centralista de la renta fiscal, basada en el argumento constitucional de la naturaleza no coparticipable de los impuestos a las exportaciones¹⁹. El sólo hecho de su establecimiento implica pues una redistribución de la renta fiscal desde las provincias hacia la Nación, que se ve facilitada porque siempre –hasta el caso de la Resolución 125- fue impuesta sin su tratamiento en el Congreso. Demás está decir que desde el punto de vista de los gobernantes nacionales, esta es una razón de mucho peso para el establecimiento de TCEM centrados en las retenciones.

Los objetivos de los TCEM: matando cuatro pájaros de un tiro. Como se desprende de lo anterior, los DEX –y según los casos también las REX- permiten lograr cuatro objetivos ideológicamente coherentes de política económica -y en medida no menor de política a secas- con un solo instrumento, algo que rara vez ocurre. Como lo demuestra meridianamente lo ocurrido en la Argentina desde 2002, el establecimiento de las retenciones permitió a la vez (a) crear un entorno de mayor protección a la industria manufacturera; (b) precios internos de los alimentos menores que los internacionales, es decir un mayor salario real a corto plazo; (c) un aumento de la renta fiscal que fue creciendo hasta alcanzar un 3.2% PIB en 2009²⁰, y (d) una gran concentración de rentas en el Tesoro nacional que permitió, por ejemplo, que desde 2003 el PEN distribuyera discrecionalmente a provincias y municipios aproximadamente un 15% del gasto primario total, valor que sólo en 2009 alcanzó a cerca de 11.000 millones de pesos.

Balance de los argumentos favorables a los TCEM. A los fines de su evaluación estos argumentos pueden dividirse en dos grupos. ***El argumento productivo y el social tienen fundamentos sólidos y con arraigo en cuestiones de equidad, en la sociedad y en la política. Por ello, cualquier propuesta alternativa que aspire a realizarse, debe tenerlos en cuenta y darles respuesta.*** Para analizar el argumento productivo es importante recordar que el sector agroalimentario, a lo largo de toda su cadena, emplea directa e indirectamente aproximadamente a un tercio de la PEA. Asimismo, un 35% de la población total de la Argentina trabaja directamente en el sector o vive en ciudades o pueblos que dependen fundamentalmente de la actividad agroalimentaria²¹. Son cifras importantes, pero revelan asimismo que

¹⁹ Es un argumento, sin embargo, que rara vez se hace explícito, por razones obvias.

²⁰ Por cierto, buena parte de esa renta se hubiera captado de todos modos mediante otros impuestos. Según J. Nogués, A. Porto et al. (2007), dicha captación podría haber alcanzado a un 75% del total.

²¹ J. J. Llach, M. M. Harriague y E. O'Connor, Fundación Producir Conservando (2004). La vasta extensión geográfica y el alcance de las manifestaciones realizadas en torno al conflicto

aproximadamente dos tercios de la PEA y de la población deben emplearse en la industria manufacturera –excluida la agroindustria- o en servicios no vinculados al agro. Es importante consignar, sin embargo, que el argumento de la naturaleza desequilibrada de la estructura productiva argentina no tiene el mismo grado de generalidad que podía tener en el momento de su formulación, hace casi cuarenta años. Hay importantes sectores de la industria manufacturera que han alcanzado grados significativos de competitividad, tal como se mostró en su crecimiento y su proyección exportadora en condiciones exigentes como fueron las de la década del noventa²². Y, por otro lado, hay actividades agroindustriales regionales cuya productividad no difiere tanto de la del resto de las industrias.

El argumento del precio interno de los alimentos, por su parte, presenta por un lado una inconsistencia, al no considerar que –como lo sostienen los propios partidarios de los TCEM- la eliminación de las retenciones podría conducir a una apreciación cambiaria, de modo tal que su impacto en el precio doméstico de los alimentos sería menor que el que surgiría directamente de dicha eliminación. Además, los REX y DEX subsidian los alimentos no sólo a consumidores que lo necesitan. Es probable que no menos de la mitad del subsidio implícito a los alimentos sea recibido por consumidores pudientes (“el bife de lomo de la Recoleta y de Puerto Madero”). No obstante lo dicho, *es incuestionable que para lograr reducciones significativas de los niveles de pobreza e indigencia y para mejorar la distribución del ingreso, más aun en un contexto de reducción o eliminación de los DEX y las REX, deben desarrollarse políticas alimentarias acordes, que contemplen especialmente la situación de los más pobres.*

Distinto es el caso de los argumentos fiscales utilizados para justificar los TCEM. Respecto de la *redistribución centralista de la renta fiscal*, se trata de un argumento válido sólo desde la acumulación de poder político en el Poder Ejecutivo, y en menor medida también en el Congreso. Desde el punto de vista económico y social, la presencia de DEX y REX tiene indudables efectos negativos sobre la recaudación impositiva de las provincias y municipios. No sólo por reducir la recaudación de un impuesto coparticipable como es ganancias, sino también porque limita la recaudación del impuesto inmobiliario rural y, al reducir la actividad económica de muchas provincias y municipios, reduce también la recaudación de los impuestos y tasas que ellos cobran. En un país federal como la Argentina, y en el que las provincias tienen a su cargo la provisión de bienes públicos tan fundamentales como la educación, la salud, la justicia y la seguridad, el sistema centralista afecta directamente la provisión o la calidad de de los mismos. Otro efecto indeseado que ha tenido la abundante

desatado por la propuesta oficial de retenciones móviles del 11/3/08 aportaron claras evidencias sobre la validez de las estimaciones sobre el alcance poblacional del sector agroindustrial.

²² Tales son los casos de buena parte de las agroindustrias, cuya ventaja reside en la disponibilidad de materias primas, en el capital humano y en *know how* específicos; de las industrias de insumos –siderurgia, petroquímica, aluminio-, cuyas ventajas se asientan en la disponibilidad de energía e hidrocarburos –ventaja que, sin embargo, se está perdiendo- y en el costo del capital; y de parte de las industrias cuya ventaja es el capital humano y el *know how* acumulado, tales como las de software y ciertos bienes de capital. A ello hay que sumar otras poco transables internacionalmente, como los materiales de construcción.

recaudación en concepto de DEX ha sido el permitir financiar subsidios cruzados, injustificables por razones de eficiencia o equidad. Los sectores sociales pudientes no solo se han beneficiado del subsidio a sus alimentos, sino también a sus consumos de transporte, electricidad y gas, especialmente en el Gran Buenos Aires (J. J. Llach, 2009 e). Esto no ha hecho otra cosa que dar una nueva vuelta de tuerca al unitarismo fiscal. No sólo se limitó la producción de las provincias con los TCEM –y se les extrajo renta fiscal- sino que una parte significativa del producido de la recaudación de los DEX se invirtió en el GBA.

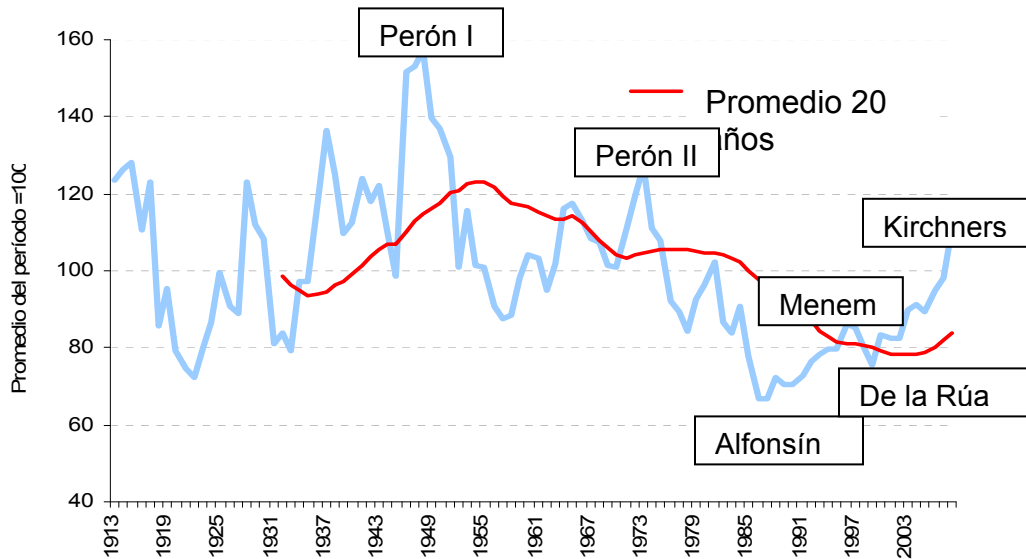
Por último, para evaluar el argumento pro-solvencia fiscal a favor de los DEX hay que tener en cuenta que, a diferencia de impuestos como el IVA o ganancias, los DEX tienen un costo relevante en términos de merma de la producción, y por lo tanto también en términos de recaudación. No hay evidencias empíricas disponibles de la *ganancia fiscal neta* del sistema de DEX y TCEM, demostrativas de que su impacto de mediano y largo plazo en la recaudación sea positivo²³. Admisibles en circunstancias extremas como las que sucedieron al default del 2001 y al abandono de la convertibilidad en 2002, que hacían imperativa la reconstrucción de la solvencia fiscal, como mínimo no está demostrado que los DEX sean el mejor camino para una economía normalizada, como la de la Argentina de los años más recientes. En J. J. Llach y M. M. Harriague (2005) se mostró, además, que la estructura tributaria de la Argentina se aleja significativamente de la normalidad internacional, por la elevada incidencia en la recaudación total de impuestos distorsivos –entendiendo por tales aquéllos, que al tener un impacto directo en los costos o precios de la producción, alteran la asignación intersectorial de recursos- y por la baja incidencia de impuestos a la renta. Queda como baluarte del argumento fiscal a favor de los DEX el de la facilidad de su cobro, por ejemplo en comparación con el impuesto a las ganancias. Por un lado, este es un argumento de naturaleza transitoria, porque la Argentina debe aspirar a aumentar significativamente la recaudación del impuesto a las ganancias, como lo ha hecho Chile en las últimas décadas. Observando lo ocurrido en la Argentina se verifica que también aquí es un camino posible: entre el promedio de 1996-2000 y el año 2009, la recaudación del impuesto a las ganancias, neto de renta presunta, aumentó de 3.2% a 5.5% del PIB. Por otro lado, con el sistema de retenciones en la Aduana como pago a cuenta de ganancias, aquí propuesto, el argumento se derrumba.

Vulnerabilidades y coincidencias sociopolíticas. El sistema de TCEM sólo es viable en épocas de vacas gordas, cuando los precios de los exportables

²³ Para que el impacto sea positivo la recaudación por DEX debería ser mayor no sólo que la pérdida *directa* de impuesto a las ganancias, sino también que la pérdida *indirecta* originada en la menor producción del complejo agroindustrial. El cálculo es muy complejo, porque debería realizarse con un modelo de equilibrio general que tuviera en cuenta los efectos dinámicos de mediano y largo plazo. Es decir, no sólo los originados en la merma de producción en un período, sino en las que a través de las subsecuentes mermas en el gasto agregado originado en el sector, sobre todo en la inversión, afectan la recaudación al cabo de un número finito de períodos, por ejemplo cinco años. En Foro-UNLP (2007b, p.46 y siguientes) se analiza el costo fiscal de la eliminación de las retenciones al complejo agroindustrial (CAI), llegándose a la conclusión que se perdería como máximo el 27% del total de la recaudación. Este cálculo, sin embargo, no considera efectos dinámicos.

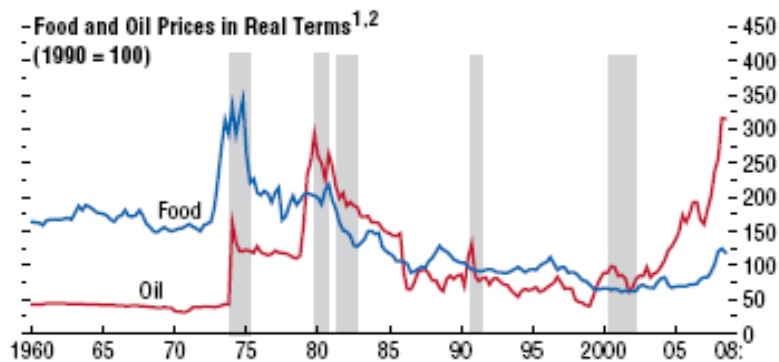
argentinos son relativamente altos como los actuales. Por ello se caracteriza por una marcada vulnerabilidad, dado que es bien conocida la volatilidad de los commodities. En los gráficos 7 y 8 puede verse, con una mirada de largo plazo, la de los términos del intercambio externo (TIE) de la Argentina y la tendencia de los precios reales de los agroalimentos.

Gráfico 7
Términos del intercambio externo de la Argentina desde 1913



Fuente: CEPAL

Gráfico 8
Precios reales de los agroalimentos a largo plazo



Fuente: FMI (WEO, 10/2008)

Ambos gráficos revelan hechos interesantes. Los TIE de la Argentina muestran intensas fluctuaciones, que se deben sobre todo a los precios de las exportaciones, mucho más volátiles que a los de las importaciones. Además, a diferencia de lo ocurrido con el petróleo, los precios reales de los alimentos en el *boom* del 2008 llegaron a sólo un tercio de sus máximos de 1973-75. También

surge una coincidencia sociopolítica relevante. Con excepción de la de Menem, las presidencias justicialistas de posguerra fueron acompañadas inicialmente por TIE muy favorables que permitieron desarrollar políticas de TCEM que significaron una redistribución del ingreso desde el Interior y el campo hacia las grandes ciudades, sobre todo el GBA. Los instrumentos de dicha redistribución fueron variados. Más gasto público financiado con las retenciones, industrialización promovida mediante los tipos de cambio múltiples, aumentos de los salarios reales por menores precios de los alimentos, entre otros. Las presidencias radicales de Alfonsín y De la Rúa no tuvieron a su alcance tal posibilidad redistributiva. Por ello se fue instalando en el imaginario colectivo de los habitantes urbanos, transmitido de abuelos a padres y de padres a hijos, que cada vez que el peronismo llega al poder, mejora su situación absoluta y relativa. Es cierto que las mejoras fueron casi siempre transitorias, pero su interrupción tendió a atribuirse a factores políticos, del mismo modo que el auge no fue explicado por una mejora de los precios de los exportables, sino atribuido a las políticas oficiales. Esta es una de las razones por las que, ***para tener chances de éxito, las propuestas para eliminar los sesgos contrarios a la producción y las exportaciones de agroalimentos deben integrar una agenda más amplia, que comprenda también a los habitantes de las ciudades.*** Hay, en fin una diferencia importante entre los anteriores ciclos favorables y el actual, y es que éste tiene mayores probabilidades de ser duradero, abriendo así oportunidades que el país no tenía desde antes de la crisis de 1929. Esta es otra razón de gran peso para formular propuestas integrales, superadoras de la actual situación.

1.3.4. Lo que la Argentina deja de producir y exportar

En el cuadro 18 se muestra lo que la Argentina deja de producir y exportar como consecuencia del sistema vigente de TCEM. Puede verse que se trata de cifras muy significativas, que totalizan más de 21.000 millones de dólares de producción, de los cuales se exportarían casi 12.000²⁴ ²⁵. Adicionalmente, la pérdida de valor de stock ganadero asciende a 6391 millones de dólares. El VBP perdido equivale a un 33.7% del VBP del agro y las agroindustrias y a un 16.6% del VBP de la industria manufacturera no agroindustrial. Es virtualmente imposible que otros sectores puedan dar un salto productivo de esta magnitud, y hacerlo a un costo tan bajo como el del agro. Pero también es muy importante mostrar que este salto productivo puede darse sin perjudicar significativamente a otros sectores. En lo concerniente a las exportaciones, la pérdida estimada en el Cuadro 18 equivale al 21% del total exportado en 2009, al 30% del aumento del

²⁴ J. Nogués, A. Porto et al. (2007, páginas 55 y 65) estiman que las pérdidas de producción originadas en el sistema de REX+DEX tienen efectos negativos sobre la producción mayores que las originadas en el proteccionismo agroalimentario.

²⁵ Lamentablemente no se pudo incluir en este cálculo el impacto de distintas intervenciones en los mercados de granos que, al restarles transparencia, posibilitan un diferencial importante entre la *capacidad teórica de pago* del exportador y lo que el mismo paga efectivamente a quien le vende. El mismo es muy pequeño en el caso del maíz; llega al 3% para los oleaginosos y puede alcanzar hasta 10% en el caso del trigo. Información provista por Enrique O. Sarthes.

total exportado entre 2001 y 2010 (estimado), al 29.5% del total de exportaciones agropecuarias y MOA 2008 y al 139% de las importaciones de bienes de capital del 2009.

Aunque no es tema central de este trabajo, es claro también que la política de DEX está comprometiendo seriamente la producción y el balance comercial de energía y combustibles de la Argentina.

Cuadro 18
Lo que la Argentina deja de producir y exportar
Efectos estimados de la eliminación de las REX y los DEX

	Exportación	VBP 1	VBP 2	VBP total
Carne vacuna	1962	1486	1844	3330
Leche	411	411	660	1071
Trigo	672	672	715	1387
Maíz	601	601	733	1334
Complejo soja	7552	7552	6119	13671
Complejo girasol	751	589	1340	577
TOTAL	11949	11311	11411	21370

Notas. El VBP1 (valor bruto de producción 1) refleja lo que podrían aumentar las cantidades producidas en un contexto de liberalización de las restricciones, valuadas a los precios internacionales. El VBP2 es el incremento del valor de la producción que ya se realiza originado al valuarse a precios internacionales. Fuente: elaboración propia. Ver Anexo Metodológico.

1.3.5. Otros pueden hacerlo: la comparación agropecuaria, industrial, exportadora y de crecimiento entre la Argentina y Brasil

En el capítulo siguiente se argumentará que es posible diseñar una agenda capaz de inducir simultáneamente el desarrollo del agro, las agroindustrias y el resto de la industria manufacturera. Pero quizás sea más elocuente comparar lo ocurrido en la Argentina y Brasil en las últimas dos décadas. Es bien sabido que hasta hace precisamente unos veinte años, las clases dirigentes brasileñas pensaban el futuro de su país como el de una potencia agroindustrial. Empezaron entonces a percibir que nuevos desarrollos agropecuarios y agroindustriales –en adición a los ya maduros, como el café o la caña de azúcar- les podían brindar oportunidades imposibles de alcanzar de otro modo. Los resultados, al menos cuando se los compara con los de la Argentina, fueron satisfactorios, como puede apreciarse en el Cuadro 19. Tanto en los últimos veinte años como en la última década, cuando la Argentina volvió a optar por un sistema de tipos de cambio múltiples, los resultados obtenidos por Brasil fueron superiores, creciendo más su PIB, su PIB por habitante, su agro, sus industrias y sus exportaciones. Lo que es más importante, logró así mostrar que se pueden encontrar caminos para compatibilizar el desarrollo del agro y el de la industria, sin que uno crezca a expensas del otro.

Es cierto, y tema de reflexión también a la hora de considerar la agenda de la Argentina, que ninguno de los dos países ha logrado crecer rápidamente y de

manera sostenida, como si lo ha conseguido, por ejemplo, Chile. Esta cuestión no debe ser pasada por alto.

Cuadro 19
Modelos distintos, resultados distintos.
Crecimiento del PIB, el agro, la industria y las exportaciones en Argentina y Brasil. 1990-2008

Tasas de crecimiento anual	Argentina	Brasil
PIB y población		
PIB 1990-2008	2.39	3.00
Población 1990-2008	1.11	1.33
PIB per capita 1990-2008	1.28	1.64
PIB 1998-2008	2.75	3.30
Población 1998-2008	0.99	1.03
PIB per capita 1998-2008	1.74	1.98
Producción agropecuaria		
PIB agropecuario / total	5.4	6.7
Producción granos 1960-2009	3.7	4.6
“ 2000-2009	3.0	6.4
Producción soja 1990-2008	8.5	6.8
Producción trigo 1990-2008	2.8	3.6
“ 1999-2008	3.1	10.0
Producción leche 1990-2008	3.1	3.9
“ 1999-2008	-1.0	5.6
Exportaciones carne 1990-2008	2.9	∞
“ 1999-2008	8.7	33.1
Producción industrial		
Participación industria / PIB 2008	17.56	17.60
PIB industria 1990-2008	2.81	2.91
“ 1998-2008	2.10	3.33
Exportaciones (X)		
Manufacturas / total X 2008	65.5	56.7
Productos básicos / total X 2008	34.5	43.3
Crecimiento X totales 1990-2008	10.1	10.8
“ 2000-2008	13.0	17.5
Crecimiento X manuf. 2000-2008	14.2	13.2
“ 1990-2008	10.1	10.8
Crecimiento X básicos 2000-2008	11.4	27.1
Participación X globales 2000	0.41	0.88
Participación X globales 2008	0.44	1.25

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales. Notas. X: exportaciones. Productos básicos: materias primas. Claves: **Argentina mejor**. **Brasil mucho mejor**. **Brasil algo mejor**. **Parejos**.

2. Oportunidades, desafíos y estrategia de desarrollo de la Argentina

Como se ha visto, la Argentina está frente a una oportunidad inédita de desarrollo económico, originada en las perspectivas de crecimiento rápido y sostenido de los países emergentes y su demanda de alimentos y otros bienes básicos cuya producción se extiende a lo largo y a lo ancho del país. Sin embargo, también hemos mostrado que en lo que va del siglo XXI nuestro país ha aprovechado muy pobremente esta oportunidad. Las razones de esta falencia deben buscarse no sólo en la economía, sino también en la sociedad y en la política. Como se vio claramente en el aun irresuelto conflicto gobierno-campo del 2008 y en su trámite legislativo las políticas agroalimentarias son todavía objeto de fuerte polémica, cuestión que se remonta al menos hasta 1930. Una de las razones más importantes de la permanente reiteración de este debate es que todavía no ha sido puesto en blanco sobre negro cómo podrían armonizarse, por un lado, el desarrollo irrestricto del sector agroalimentario y de productos básicos y, por otro lado, el de los sectores urbanos, en especial el de la industria manufacturera para la que el rápido crecimiento de los países emergentes aparece más bien como una amenaza o un desafío que como una oportunidad. En términos muy generales es mayoritaria la opinión de que la Argentina debe armonizar el desarrollo agropecuario con el de los demás sectores de la economía; que también debe llevar a cabo políticas que permitan realizar su constitución federal y, en fin, que es necesario reducir la pobreza y lograr una mayor integración social. Sin embargo, es notorio el disenso sobre los instrumentos para alcanzar estos objetivos.

Es por ello que esta sección del trabajo parte de un diagnóstico que muestra cuáles son los “nudos gordianos” que traban la posibilidad de alcanzar dichos objetivos; cuáles son sus densas interacciones, que imposibilitan desatar uno de ellos sin atender a los demás y, en fin, cuáles podrían ser los principales lineamientos de políticas para alcanzar consensos básicos superadores, en otras palabras, cuál es la agenda que debería seguirse para, al menos, generar un marco propicio para las soluciones. La moraleja central es muy clara: para aprovechar la oportunidad inédita de desarrollo que se le ofrece, la Argentina necesita dar respuesta simultánea a los principales desafíos que enfrenta, y que en mucho trascienden la cuestión de las políticas agroalimentarias.

Estas cuestiones son tratadas en las dos primeras partes de este capítulo. En la tercera se profundiza en las políticas agroalimentarias que se proponen, mostrándose tanto sus efectos sobre la producción, las exportaciones y el crecimiento del PIB como su factibilidad fiscal, ya que este es un de los puntos más críticos, más aun en la fase actual de empeoramiento de la situación de las cuentas públicas. Una política nutricional integral, cuya viabilidad se demuestra, se considera parte esencial de las propuestas.

2.1. Los nudos gordianos

2.1.1. Bajos continuos de los nudos gordianos

En la parte superior del Gráfico 9 se representan los cuatro nudos gordianos²⁶ que traban el desarrollo de la Argentina. Las flechas destacan sus interacciones. Como se ve, estos nudos se apoyan en otras tres grandes cuestiones también irresueltas, que juegan el papel de bajos continuos de los nudos, en tanto están siempre presentes e impiden o al menos dificultan su solución. Ellas son la fragilidad institucional, las pujas distributivas y los constantes cambios, muchas veces entre extremos, en cuanto a los roles del Estado y del mercado. Veamos brevemente al papel que ellas juegan. La definición de los roles en cuestión avanzaría significativamente si se lograran acuerdos relevantes en los cuatro nudos gordianos de la pobreza, las carencias del capital humano y la tecnología, el federalismo y un modelo estable de desarrollo integrado y sostenible e inserción externa²⁷. Por esto hay que concentrar allí las miradas. Algo semejante cabe decir de la puja distributiva. Aunque no desaparecería resolviendo los otros nudos gordianos parece indudable que ella se moderaría de manera significativa. En fin, es obvio que un esquema adecuado de instituciones políticas es esencial para avanzar en la solución de los nudos gordianos, en especial en lo que concierne a la independencia de los tres poderes del Estado y a su funcionamiento acorde a lo establecido en la Constitución vigente, cuestiones ambas que no se observan en la realidad argentina hoy y que otorgan liviandad y transitoriedad a las soluciones que puedan alcanzarse para los otros nudos gordianos. Parece también evidente que un funcionamiento del federalismo igualmente acorde a lo establecido en la constitución facilitaría un mejor funcionamiento institucional, en tanto alejaría los riesgos que, como está a la vista, emergen cada vez que los “príncipes nacionales” de turno se apropian de recursos pertenecientes a las provincias para construir liderazgos con vocación hegemónica muy propensos al desconocimiento de los otros poderes del estado, el legislativo y el judicial.

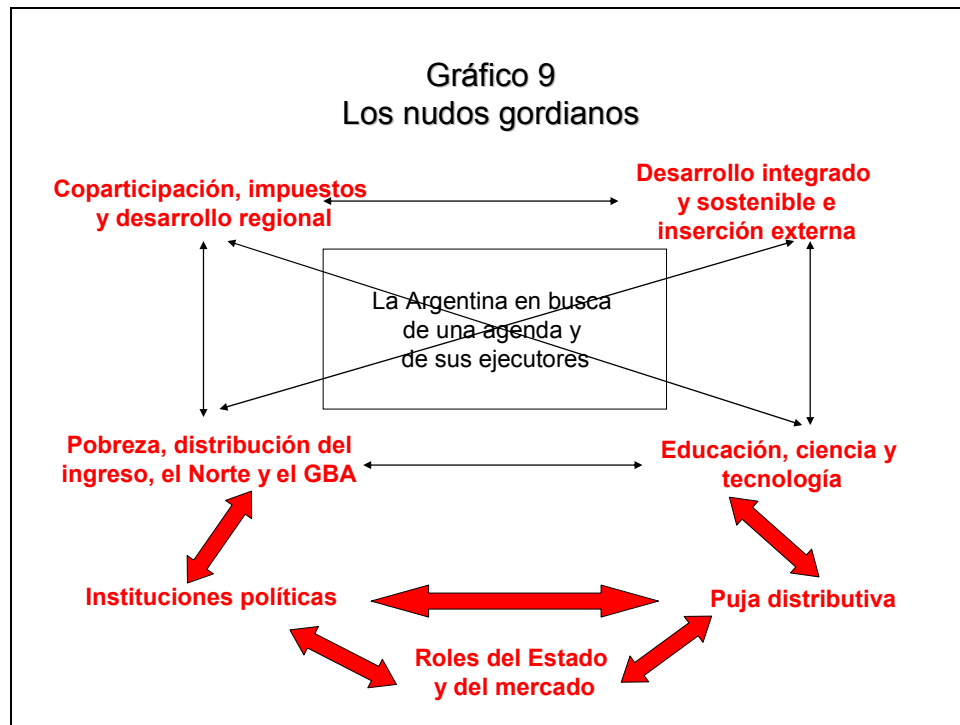
2.1.2. Los cuatro nudos gordianos

El sistema impositivo, la coparticipación y el desarrollo regional; el desarrollo integrado y sostenible, el perfil productivo y la integración al mundo; la pobreza,

²⁶ Cuenta la leyenda que en Gordión -la actual Anatolia- habitaba Gordias, campesino según algunos y rey de su tierra, Frigia, según otros. Tenía gran habilidad para hacer nudos, y los aplicaba para unir sus bueyes al tiro de la ocasión. Llegó a hacerlo tan bien que ya no podían desatarse. Se generó así una leyenda según la cual quien destara esos nudos sería premiado por los dioses conquistando el Oriente. Ese fue Alejandro Magno, aunque en verdad no los desató sino que los cortó con su espada. Cuando muchos siglos después apareció la idea del pensamiento lateral, se consideró que la solución de Alejandro también era una aplicación del mismo. La clave era resolver el problema, y no tomar literalmente su formulación.

²⁷ Quedaría pendiente, aun en tal caso, la cuestión de la propiedad o gestión pública o privada de los medios de producción, sobre todo en la energía y en los servicios públicos, tema en el que no podemos detenernos. Lo que sí debe quedar claro es que una gestión eficiente de los mismos es condición imprescindible para el desarrollo económico sostenido.

la distribución del ingreso y su especial expresión geográfica en las provincias del Norte y en el GBA y, en fin, la cuestión de la educación, la ciencia y la tecnología son a juicio de los autores los cuatro factores principales que limitan la posibilidad de que la Argentina aproveche plenamente la oportunidad histórica que se le ofrece.



Cada uno de ellos se relaciona con los tres restantes, lo que revela la complejidad del problema. Este puede verse como una situación de “mal equilibrio” en sentido económico, en tanto limita el crecimiento. Y también como una típica situación de empate en el sentido político. Una y otra vez se intentan soluciones individuales para uno u otro de los nudos basadas en coaliciones políticas transitorias; pero al no dar respuesta a la interacción con los otros nudos, dichas soluciones también resultan ser transitorias.

Influencias recíprocas entre los nudos gordianos. Veamos algunos ejemplos, dejando el resto abierto a la imaginación del lector. El sistema impositivo y la coparticipación influyen sobre el estilo de desarrollo, y también este sobre aquéllos. En el primer caso, impuestos como las retenciones, los débitos bancarios y los ingresos brutos en etapas intermedias distorsionan la asignación de recursos y limitan el crecimiento. En el segundo caso, si el modelo de desarrollo se basa en impuestos unitarios, limita el crecimiento de las provincias; en cambio si elige otros caminos tributarios, da cabida a todas ellas. Esto último ha ocurrido en alguna medida en los últimos años, pero mucho más por el influjo de la demanda externa que por las políticas internas, que pusieron claros límites al desarrollo real y potencial del Interior.

Otro ejemplo muy claro y actual es el de la coparticipación en relación con la pobreza. Además de limitar el desarrollo económico del Interior, el sistema fiscal

unitario vigente desde principios de siglo dificulta seriamente a la provincias llevar adelante políticas de combate estructural a la pobreza –educación, nutrición, salud; a cambio, con los recursos así apropiados, el Estado nacional lleva adelante políticas con predominio de componentes sólo asistenciales y con sentido clientelista; a su turno, estas clientelas presionan al gobierno nacional para obtener mayores beneficios, perpetuando la apropiación centralista de la renta y, lo que es más importante, tanto gobernadores como intendentes ven limitada su autonomía política por la fuerte dependencia financiera con el tesoro nacional.

Un tercer caso que merece especial mención es el de la educación, la ciencia y la tecnología. Aunque podría haberse graficado junto con el de la pobreza y la distribución del ingreso, hemos preferido mencionarlo separadamente, como un nudo gordiano en si, por la importancia crucial que tiene tanto para el desarrollo integrado y sostenible y el perfil productivo, como para el desarrollo de las provincias y para la reducción estructural de la pobreza y la mejora de la distribución del ingreso. Para hacer sostenible tanto el desarrollo nacional como el de las regiones, una clave central es aumentar significativamente la cantidad y la calidad de la inversión en educación de todos los niveles, en ciencia y en tecnología. Por un lado, ello permitiría lograr que en cada provincia argentina se desarrollara al menos una cadena de valor, un cluster o racimo productivo, que llegara hasta los productos diferenciados, con calidad y marca internacional. Las virtudes de este estilo de desarrollo son varias. Como se ampliará luego, se genera así un perfil productivo y exportador menos dependiente de los commodities, siempre más volátiles. Por otro lado, cuanto más valor se agregue, tanto en los eslabonamientos hacia atrás (insumos y bienes de capital) como hacia adelante (elaborando los bienes hasta su etapa final), mayor es el potencial de generación de empleo calificado, para el que estas cadenas están especialmente dotadas. Cuyo con el vino ha mostrado que esto es posible. Por esta vía, se atacan la pobreza y el desempleo de modo estructural, y se logra una distribución del ingreso más equitativa. Por cierto, estos últimos efectos se producen análogamente cuando aumenta la cantidad y calidad de educación adquirida por los estudiantes y trabajadores, cualquiera sea la actividad posterior en que las apliquen. En fin, es obvio que dado que buena parte de la educación se encuentra en manos de las provincias, para que esto sea posible se requiere un sistema de coparticipación sustancialmente distinto del vigente.

2.2. La agenda de desarrollo de la Argentina

2.2.1. Desatando los nudos gordianos

El desarrollo integrado y sostenible del país y de sus regiones, la construcción de una sociedad más equitativa y la mejora de su calidad institucional requieren dar *respuestas coordinadas y simultáneas a los nudos gordianos y a sus bajos continuos que operan cíclica pero permanentemente como sus causas últimas*. Parafraseando al Pellegrini de “sin industria no hay

Nación” hoy puede decirse que *sin el protagonismo del agro y las agroindustrias tampoco habrá Nación*, es decir, no habrá una sociedad con capacidad de progresar y hacer progresar a todos sus habitantes. *Va de suyo, a su vez, que no habrá agro ni agroindustrias exitosas si la Nación y sus sectores no se realizan*, porque en tal caso difícilmente sea posible llegar a acuerdos que permitan el pleno desarrollo de los agroalimentos y demás productos básicos.

Se esquematizan en el Gráfico 10 los principales lineamientos aquí sugeridos como puntos de partida para desatar simultáneamente los nudos gordianos que traban el desarrollo económico y social de la Argentina²⁸. Ellos se exponen en las secciones siguientes divididos en dos grupos. Aunque sólo en algunos casos se presenta un desarrollo completo de los temas, se ha considerado mejor incluirlos a todos ellos, para mostrar la necesidad de darles respuestas simultáneas. Está por un lado la agenda federal, vinculada con la agenda social, el desarrollo humano y la producción. Aquí se incluyen las propuestas de un fondo de convergencia complementario de la coparticipación federal –cuya sanción se ve políticamente mucho más difícil de alcanzar- y vinculado a una ley de desarrollo humano, que incluye la asignación universal por hijo orientada a la nutrición como uno de sus componentes; se propone también el reemplazo gradual de las retenciones a las exportaciones por impuestos a las ganancias y, por último, se destacan las políticas de desarrollo local.



Por otro lado, se plantea la agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa. Ella incluye un nuevo sistema de incentivos que elimine

²⁸ En J. J. Llach (2010, en prensa), se muestra como estos lineamientos cuentan con acuerdo bastante amplio tanto entre diversas organizaciones de la sociedad civil que han hecho propuestas de largo plazo para la Argentina como en las plataformas de la mayoría de los principales partidos políticos

gradualmente todos los impuestos distorsivos; respuestas al desafío de agregar cada vez valor en las agroindustrias, sobre todo aguas abajo de las cadenas de valor; incentivos para hacer compatible el crecimiento con la biodiversidad productiva; políticas específicamente orientadas al desarrollo manufacturero mediante la reducción del costo del capital, una política monetaria y cambiaria que evite apreciaciones excesivas del peso, el desarrollo de los recursos humanos; esquemas de precios y salarios compatibles con la competitividad de las manufacturas; inversión en ciencia y tecnología, entre otras.

2.2.2. La agenda federal, el desarrollo humano y la producción

2.2.2.1. Diagnóstico: necesidad de la agenda federal

La distribución vigente de la renta fiscal tiene un amplio espectro de efectos negativos que se desglosa a continuación. Se vislumbran también algunos importantes vientos de cambio.

1. Unitarismo político y fiscal, cierto federalismo económico, desprotección social, nuevas dirigencias. Pese al unitarismo político y fiscal, hay tendencias positivas en el federalismo político, tales como una nueva generación del 2000 de dirigentes que empiezan a emerger o la creciente importancia otorgada al desarrollo local. Esto se manifestó claramente en el amplio apoyo que recibió el campo a lo largo del 2008. En lo económico se observa un crecimiento regionalmente más equilibrado que en el pasado, impulsado sobre todo por un factor que ha llegado para quedarse y que es el desarrollo de Asia y otros países emergentes que son fuertes demandantes de producciones regionales dispersas a lo largo y a lo ancho de la Argentina. Estas tendencias permanecen tibias y en las sombras, porque la distribución vigente de la renta fiscal –nuestro sistema económico y rentístico, como quería Alberdi pero irrealizado aun hoy- tiene un amplio espectro de efectos negativos que se desglosa a continuación.

2. Coparticipación federal incumplida. Han transcurrido ya más de 13 años de incumplimiento del mandato constitucional de votar una ley de coparticipación para el año 1996. Vivimos, también en esto, al margen de la ley.

3. Sistema rentístico fuertemente unitario. Tal sistema es, además, fuertemente unitario y coloca a provincias y municipios en una relación de fuerte dependencia política del poder central.

4. La cuestión de los municipios. El papel de los municipios, y su frontera de responsabilidades compartidas con las provincias, están al rojo vivo. Por un lado, por la menor coparticipación municipal que reciben dada la menor coparticipación que obtienen a su vez las provincias. Por el otro, porque ante las falencias de éstas en la atención de su población en sus funciones propias, las demandas sociales se dirigen cada vez más hacia las municipalidades, que son la cara más cercana del poder. Ante ese cuadro, los municipios se ven casi obligados a aceptar alguna dependencia del poder central, lo que está en conflicto con el sistema constitucional vigente.

5. *Limitaciones al desarrollo regional.* La distribución vigente de la renta fiscal, directa e indirectamente, implica una fuerte transferencia de recursos sectorial y regional. Quienes proveen dichos recursos son el campo -en especial las áreas “marginales” desde el punto de vista agropecuario, que son las más castigadas- el sector agroalimentario en general, los productores de bienes básicos y el conjunto del Interior. Estas discrecionales redistribuciones se dan por varias vías. Por un lado, porque los impuestos a las exportaciones disminuyen la rentabilidad de la producción. En segundo lugar porque, al hacerlo, reducen capacidad contributiva propia de las provincias, por ejemplo las de los impuestos inmobiliario rural e ingresos brutos. En tercer lugar, porque el sistema lleva a que las provincias estén recibiendo alrededor de un 30% de la recaudación tributaria nacional, valor mínimo en mucho tiempo que limita su capacidad de realizar políticas de desarrollo.

6. *El Gran Buenos Aires.* Es cierto que parte de los recursos así apropiados por la Nación se redistribuyen luego hacia las provincias y los municipios (alrededor de 10.000 millones de pesos por año). Pero las regiones más beneficiadas por esta re-redistribución son las grandes ciudades, sobre todo el Gran Buenos Aires, principal receptora de los subsidios a la energía y los transportes urbanos, y también, por el tamaño de su población, del subsidio implícito a los precios de los alimentos derivado de las retenciones a las exportaciones. Como contracara, los habitantes del Gran Buenos Aires, cualquiera sea su condición social, son los que menos coparticipación per capita reciben. No hay un cálculo que permita conocer en qué medida esto último cambia si se incluyen los subsidios mencionados. A esto se agrega el hecho de que los habitantes de los partidos del GBA son los menos representados políticamente de toda la Argentina y, por otra parte, que una porción significativa de quienes viven en la provincia de Buenos Aires son migrantes internos. La provincia debe así asistir a cientos de miles de personas nativas de otras provincias, o hijos de ellas. La mayor concentración geográfica de personas pobres está así manifiestamente mal atendida sin que se observen políticas de Estado adecuadas, y menos aun un plan estratégico para el AMBA, que por su naturaleza debería contar con la participación del gobierno nacional y de la ciudad y la provincia de Buenos Aires.

7. *Limitaciones al desarrollo productivo.* Además del impacto negativo sobre la producción y las exportaciones agroalimentarias, también hay un daño al desarrollo de la producción y el comercio en general por los efectos indirectos de la menor producción agroalimentaria y de bienes básicos sobre el conjunto del PIB de cada provincia o región.

8. *Limitaciones al desarrollo humano.* En fin, el sistema vigente también limita el desarrollo humano al imposibilitar a las provincias mejorar lo suficiente la inversión en educación, salud, nutrición y promoción social.

2.2.2.2. Propuestas para la agenda federal, vinculada al desarrollo humano y a la producción

Hay un núcleo bien claro que une a las distintas propuestas que se presentan respecto de la agenda federal, vinculadas a la social y a la productiva. ***La renta originada en la demanda de agroalimentos y otros bienes básicos debe ser apropiada principalmente por las provincias para ser invertida en el desarrollo regional y local y en el desarrollo humano de sus poblaciones.*** Para ello se propone, por un lado un complemento de la coparticipación federal, bajo la forma de un Fondo de Desarrollo Humano. En segundo lugar, las políticas de desarrollo local, que se mencionan a continuación de la anterior. En tercer lugar, el reemplazo gradual de las restricciones y los impuestos a las exportaciones por el impuesto a las ganancias, tratado en la sección 2.3.3. Por último, una política de nutrición universal, que se propone en la sección 2.3.4.

a) *Fondo para el Desarrollo Humano (FDH)*. La virtual imposibilidad de contar con una nueva ley de coparticipación en un plazo razonable y el vencimiento de las metas financieras de la ley de financiamiento educativo (LFE) brindan una oportunidad para hacer algo distinto. Podría crearse un Fondo de Desarrollo Humano integrado por dos fondos: (1) de financiamiento educativo y (2) de convergencia. El objetivo general del FDH es cumplir con lo establecido en la Constitución (Art. 75,2, CN) de “dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

a1) *Fondo de Financiamiento Educativo*.²⁹ La ley de educación nacional estableció en su artículo 9° que “cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB)”. Aunque la redacción no es clara, la interpretación más lógica es que a partir del 2011 la Nación y las provincias se obligarían a invertir en educación, de modo permanente, un 6% del PIB. No obstante, el dictado de una nueva ley es por demás aconsejable. Por un lado, no hay seguridad alguna de que tal meta se cumpla, ya que desaparecen las garantías de recursos coparticipables de la LFE. Por otro lado, si bien es muy probable que la meta financiera final de la ley se cumpla en 2010, todos, absolutamente todos sus objetivos educativos se han incumplido. Ocurre que el aumento de los salarios docentes –cerca de un 30% en términos reales desde 2005- ha absorbido un porcentaje muy elevado de los recursos. No hay información precisa al respecto, pero es probable que tales aumentos hayan absorbido un 75% del aumento total de recursos. Sin dudas, la mejora de las remuneraciones reales de los docentes es condición imprescindible no sólo para la jerarquización de la profesión, sino también para el logro de las metas de escolarización y calidad educativa. Pero tal como se ha dado hasta aquí dificulta el logro de las metas educativas mencionadas. Además, estas mejoras salariales no han tenido hasta el momento una contraprestación en el logro de otros objetivos establecidos en las leyes –pero condicionadas a la negociación colectiva- tales

²⁹ Esta sección se basa en parte en J. J. Lluch, M. Carratú y M. M. Harriague (2009).

como lograr que los mejores docentes enseñen en las escuelas y zonas más necesitadas o tender a una concentración significativa de las horas cátedra de los profesores de la enseñanza media en una o a lo sumo dos escuelas, para acentuar su compromiso con el proyecto educativo de la escuela.

Una nueva ley es pues necesaria para armonizar las políticas de inversión de recursos con las metas propiamente educativas. En tal sentido, se enumeran a continuación algunas cláusulas que podrían facilitar este objetivo. 1) Incorporar a la Nación como garante del incremento de los fondos coparticipables, dado que en la ley vigente sólo se obliga en tal sentido a las provincias. Los aportes de la Nación y de las provincias pueden ser análogos a los de la ley vigente. 2) Aumentar gradualmente la obligación de inversión hasta el 7.0% del PIB en 2020, y establecer que al menos un 50% del aumento de los recursos totales en pesos deberá invertirse en las políticas educativas mencionadas más adelante. Este aumento del 6% al 7% es necesario, al menos por un tiempo, dado el retraso relativo de la Argentina, aun con respecto a otros países de América Latina. Por dar un solo ejemplo, la ley de financiamiento educativo estableció una meta de 30% de escuelas de doble jornada en la educación básica para el año 2010, y hasta el momento el progreso ha sido nulo. Para el 2020 debería proponerse como meta que el 100% de las escuelas fueran de jornada extendida, para dar así a todos los estudiantes la posibilidad de acceder a la segunda lengua, las tecnologías, la expresión artística, el deporte y la recreación, entre otras disciplinas a las que hoy sólo pueden acceder los chicos de mayores recursos económicos. 3) Para revertir el retraso de la educación argentina, el aumento de la inversión debe tener resultados susceptibles de ser medidos, y medirse efectivamente. Además de los puntos incluidos en los numerales que siguen, tales resultados deberían incluir la universalización del nivel inicial; el aumento del número de escuelas de jornada extendida; la reducción de la repitencia en la escuela primaria y de la deserción en la enseñanza secundaria; el aumento de la graduación a tiempo, tanto en la primaria como en la media; avances anuales en el cumplimiento de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria; progresos en las pruebas de evaluación de la calidad o medidas correctivas si no los hubiera; avances en la prioridad otorgada a la atención de las zonas más necesitadas, incluyendo el ejercicio allí de los docentes más experimentados; desarrollo sostenido de las nuevas modalidades establecidas a partir de la ley de educación nacional; concentración de horas cátedra en la enseñanza media. Al mismo tiempo, debería establecerse mecanismos de reducción de aportes a las provincias que no registraran progresos significativos. Desde ya, todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires deberían llevar un registro anual de todos los indicadores mencionados. 4) Establecer en el Ministerio de Educación una unidad técnica específicamente destinada a la evaluación del cumplimiento de las metas financieras y educativas de la nueva ley, tales como las enumeradas en 3) y a publicar al menos un informe anual con los resultados de dicha evaluación. 5) Establecer en el propio Ministerio, en cada una de las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, consejos de evaluación del cumplimiento de las cuatro leyes básicas –nacional de educación,

financiamiento, educación técnica y 180 días de clases- integrados por representantes de los tres poderes del estado, las comunidades educativas y la sociedad civil, que producirían un informe anual. El objetivo es comprometer a la sociedad y a los poderes públicos en una atención continua y sistemática de la evolución de la situación educativa, siempre ensalzada como importante en los discursos, pero no en las agendas cotidianas. 6) Establecer mecanismos específicos para garantizar que en el uso de los recursos se dé efectiva prioridad a Zonas de Atención Educativa Prioritaria a crearse en la nueva ley. En particular, las políticas de universalización de la escolaridad –sobre todo en las salas de 4 y 5 años y de la enseñanza media-, de extensión de la jornada escolar y de incorporación de la segunda lengua y las tecnologías deberían realizarse primero en dichas zonas, luego en las restantes. Incluir en este mismo criterio las políticas de mejores maestros en escuelas más necesitadas y de concentración de horas cátedra. 7) Para las escuelas que empeoren sus rendimientos o que no logren mejorarlos, las jurisdicciones diseñarán políticas especiales, centradas en la dotación de recursos adecuados, en la capacitación de directivos y docentes y en el fortalecimiento de las comunidades educativas. 8) En consonancia con lo establecido en los puntos 2, 3 y 4, establecer la obligatoriedad de realizar al menos cada dos años pruebas censales de evaluación en las etapas intermedia y final de los ciclos educativos primario y secundario. La sociedad tiene el derecho de conocer cómo evoluciona la calidad de los aprendizajes de los educandos y las autoridades necesitan de dicha información para poder diseñar políticas escuela por escuela. El objetivo de estas pruebas debe ser esencialmente pedagógico. Podría incluso legislarse que por un período determinado, los resultados sólo sean conocidos por las autoridades educativas y por la comunidad de cada escuela, evitando que los mismos se conviertan en una cuestión meramente competitiva y permitiendo, en cambio, que su función principal sea la de transformarse en un instrumento que permita dar adecuada respuesta a las debilidades y oportunidades de mejora observadas. 9) En todas las escuelas secundarias con doble jornada, tanto las existentes como las que se incorporen sucesivamente, se capacitará a todos los estudiantes de tal modo que adquieran una competencia laboral. 10) La nueva ley no tendrá plazo de vigencia preestablecido, salvo para la meta financiera, que deberá revisarse en 2020.

a2) *Fondo de Convergencia (FC)*³⁰. Su objetivo es lograr gradualmente la convergencia del PIB por habitante de todas las provincias argentinas al promedio nacional, análogamente a lo que se realiza en países federales avanzados, como Canadá. Para lograrlo, los recursos originados en este fondo se invertirán del siguiente modo: dos tercios en desarrollo humano (educación y capacitación, nutrición, salud y promoción social) y un tercio en obras de infraestructura. Los fondos serán recibidos: a) por las provincias que tengan un PIB por habitante inferior al promedio; b) por aquéllas que, estando por encima del promedio, contengan zonas con niveles de NBI superiores al promedio

³⁰ La primera propuesta de este tipo para la Argentina fue desarrollada por la Provincia de Salta (Salta, 2009) por iniciativa de su gobernador Juan Manuel Urtubey.

nacional, en cuyo caso los recursos deberán ser invertidos en esas zonas. El FC se integrará con un 30% del aumento de la recaudación de impuestos nacionales, coparticipados o no, y con un tercio de la reducción de subsidios a la energía y los transportes. Para participar en el FC las provincias deberán emparejar con recursos propios los fondos recibidos. Los recursos asignados al FC irán reemplazando gradualmente a las transferencias discrecionales del PEN, pero en ningún momento debería reducirse el monto que cada provincia estaba recibiendo por tal concepto.

a3) Aspectos comunes y coordinación entre ambos fondos. Los dos componentes del Fondo para el Desarrollo Humano tienen aspectos comunes – empezando por sus objetivos- que hacen necesaria su coordinación. Desde el punto de vista financiero, parece aconsejable mantener para el FFE el mismo esquema vigente, dado que ha funcionado razonablemente bien; allí contribuyen la Nación con un 40% y las provincias con un 60% de los aumentos de recursos. Para el Fondo de Convergencia, en cambio, se propone financiarlo con un 30% del aumento de la recaudación de impuestos *nacionales*, por lo que dada la distribución actual, la Nación estaría aportando cerca del 70% de los aumentos. Esta diferencia se justifica en dos razones. Por un lado, se pretende limitar de tal modo las transferencias discrecionales a provincias, que colocan a estas en situación de subordinación del poder central, cualquiera que este sea. Por otro lado, dado su objetivo más amplio y de naturaleza constitucional, que es el de igualar las oportunidades de los habitantes en todo el territorio nacional surge lógico este esquema de financiamiento. En fin, también sería aconsejable que determinados porcentajes de los aportes de las provincias y la Nación al nuevo FFE fueran reconocidos al mismo tiempo como aportes al Fondo de Convergencia.

a4) Financiamiento del FDH. El financiamiento de estas propuestas es viable en los escenarios de crecimiento alto y medio-alto, lo que implica una mejora de la calidad de las políticas económicas. En efecto, en los escenarios 1 y 2 los ingresos y gastos consolidados crecen a tasas anuales del 5.1% y del 3% en términos reales, respectivamente, lo que da margen para el financiamiento de los dos componentes sugeridos. Pero como podrá verse en las secciones 2.3.3 y 2.3.5, las reformas propuestas generan beneficios fiscales netos que podrían aplicarse a estos fines (2.3.3) y existen también otras fuentes de financiamiento que podrían utilizarse para el conjunto de reformas propuestas (2.3.5).

b) Desarrollo local. El futuro desarrollo de las economías regionales y locales se verá notoriamente favorecido con una redistribución de la renta fiscal del tipo de la presentada en este trabajo. *Como se dijo más arriba, para ello es clave que la renta originada en la demanda de agroalimentos y otros bienes básicos sea apropiada principalmente a nivel local para ser invertida en el desarrollo humano de las regiones, las provincias, el campo y las ciudades.* Idealmente, esto debería lograrse mediante un cambio sustancial de las potestades

tributarias de la Nación, las provincias y los municipios³¹. Uno de los efectos laterales de propuestas de este tipo es que el impuesto inmobiliario rural provincial podría cobrarse sobre valuaciones fiscales más realistas, allegando así más recursos a provincias y municipios pero alentando la producción en vez de desalentarla³². Con el actual nivel de retenciones y trabas a la producción esto es casi imposible. En conjunción con las demás propuestas que integran esta agenda, una reforma impositiva de este tipo daría lugar a procesos de *desarrollo local* que, como es sabido, son una de las características centrales del desarrollo económico y social contemporáneo en los países más exitosos. *Al respecto también debe tenerse en cuenta que los efectos negativos de los impuestos a las exportaciones se manifiestan más intensamente cuanto más "marginal" es la región productora, y por lo tanto más necesita un desarrollo local endógeno, que surja desde ella misma. Mientras la rentabilidad de los productores de las zonas núcleo de cada cultivo puede continuar siendo positiva y significativa con retenciones, la misma puede ser muy baja o nula en las zonas agrónomicamente menos productivas, que son por lo general las más alejadas de los centros y las más pobres. Se las despoja así de variadas alternativas de producción.*

El desarrollo local debe apoyarse además en la configuración de *clusters* o racimos productivos basados en los recursos naturales u otros, ya que ello no excluye, por cierto, a actividades manufactureras no agroindustriales, como se menciona más adelante. Tal como lo analizó hace muchos años Joseph Ramos (s/f, 1999 y 2006), América del Sur tiene una dotación de factores en espejo y complementaria de la de Asia: muchos recursos naturales en relación a la población aquí, lo opuesto allá. Por ello es muy poco probable, si no imposible, que una estrategia de desarrollo exitosa para Sudamérica y para la Argentina, pueda ser la imitación de Asia. La complementariedad entre ambos continentes es la que fundamenta el inmenso el potencial de desarrollo que ofrece a Sudamérica el crecimiento de Asia y los demás países emergentes. La alternativa inteligente en nuestro caso, argumenta Ramos, no es ni la de especializarse en recursos naturales solamente, ni la de buscar una industrialización basada en la baratura de la mano de obra, que nunca lo será tanto como en Asia u otros países emergentes. La estrategia adecuada es desarrollar racimos productivos *a partir* de los recursos naturales, mirando lo que han hecho países como Finlandia que sin perjuicio del desarrollo de industrias como Nokia, a partir de la sola disponibilidad de bosques, empezó primero con los aserraderos y la carpintería; luego con la industria papelera, llegando a

³¹ Este tema fue desarrollado en J. J. Llach y M. M. Harriague (2005 y 2008). En el primero de los trabajos se mostró la factibilidad política y fiscal de un cambio de las potestades tributarias, devolviendo a las provincias aproximadamente la mitad del impuesto a las ventas-IVA, el impuesto a las ganancias de las personas y el de bienes personales. Y transfiriendo a su vez a los municipios la potestad para cobrar al menos una parte de los impuestos inmobiliario, automotor y ventas de los pequeños establecimientos.

³² Un sistema de este tipo fue propuesto hace casi 25 años en J. J. Llach y Fernández Pol (1985). J. Nogués y A. Porto (2007) estiman que un impuesto a la renta potencial a la tierra –que no es otra cosa que un inmobiliario sobre valuaciones fiscales realistas- podría recaudar aproximadamente US\$ 5.000 millones.

fabricar todos los insumos y maquinarias para ella; y en paralelo, con la industria del mueble, desarrollada en tan alto grado que hizo de su capacidad de diseño una marca mundial. Las ventajas de un desarrollo en clusters respecto de otro que se limite a los recursos naturales residen en que el primero requiere para su desarrollo mucho capital humano en red, es decir, genera conjuntos de empresas interconectadas e intensivas en recursos humanos. Una sociedad cuya base productiva principal sean racimos productivos basados en RRNN mostrará una mayor integración social y una mayor movilidad que otra recostada principalmente sobre los RRNN con menos agregación de valor aguas abajo de las cadenas.

A pesar de haber tenido una de las primeras industrias alimentarias de clase mundial como lo fueron los frigoríficos desde fines del siglo XIX, la Argentina no tiene hoy una presencia significativa en los supermercados del mundo, salvo en el caso de la carne –en medida limitada- y crecientemente en los vinos finos. El caso de la industria vitivinícola es muy importante porque revela que el país puede hacerlo, y revela también las cualidades asociadas a los *clusters* que acabamos de mencionar. Este tema se desarrolla y ejemplifica más adelante, en la sección 2.2.3.2.a y b.

c) *Capital humano*. La Argentina conserva aun una cierta ventaja competitiva en el contexto sudamericano en materia de capital humano, sobre todo en lo que se refiere a los niveles de escolarización. Las leyes de educación técnica, financiamiento educativo y educación nacional fueron apenas puntos de partida, y todavía es mucho lo que resta por hacer, especialmente en materia de equidad y calidad educativa. Esta es la doble vía para lograr, por un lado, un país sin pobreza, con mayor integración social y más equitativo³³ y, al mismo tiempo, un desarrollo productivo con crecientes contenidos de capital humano incorporado, creando al mismo tiempo los incentivos adecuados para producir y exportar bienes y servicios con capital humano y no el capital humano mismo, como ha ocurrido frecuentemente en la Argentina durante los últimos cincuenta años. El objetivo “social” no solo no se contrapone con el objetivo “económico”: se trata de un mismo proceso. Se enfrenta, sin embargo, un serio problema. Hoy observamos cómo a pesar de la ley de financiamiento y de la voluntad de muchos gobernadores de poner al sistema educativo a la altura de la sociedad del conocimiento del siglo XXI, se enfrentan serias dificultades, financieras aunque también de otro tipo, para lograrlo. Las provincias no sólo tienen a su cargo la educación inicial, primaria y media, sino también los *institutos terciarios tecnológicos*, cuyo desarrollo es imprescindible. Y tanto las provincias como los municipios de mayor tamaño también deben aspirar a la creación de los *colegios comunitarios*, que permitan a cientos de miles de jóvenes a acceder a los estudios terciarios que hoy les están vedados. ***El desafío es muy concreto. Para lograr el pleno acceso de la Argentina a la sociedad del conocimiento es imprescindible federalizar ampliamente la distribución de la renta fiscal, y de allí la propuesta aquí formulada de un Fondo para el Desarrollo Humano con sentido regional, provincial y local.*** Junto a un aumento

³³ Pueden verse al respecto J. J. Llach, J. C. Del Bello et al. (2006) y J. J. Llach y colaboradores (2006).

cuantitativo y cualitativo de la inversión en capital humano, un desarrollo sustentable debe otorgar un papel protagónico a la ciencia, la tecnología y la innovación productiva (punto este última tratado en 2.3.2.2. d).

2.2.3. *La agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa*

2.2.3.1. Diagnóstico y necesidad de la agenda del desarrollo

1. *Sin rumbo.* Desde hace muchas décadas la Argentina carece de un camino estable para el desarrollo y la integración al mundo.

2. *Volatilidad.* Los reiterados cambios de estrategia han sido causa importante de la violencia de los ciclos económicos, determinantes a su vez de un crecimiento muy magro a largo plazo.

3. *Agro “versus” industria.* Ha sido clave en esta carencia la dificultad de armonizar el desarrollo del agro, las agroindustrias y las demás industrias manufactureras. Cada vez que se ha tratado de desarrollar un sector a expensas del otro el sistema fue inestable, y un nuevo ciclo recomenzó.

4. *El desafío de agregar más valor en las cadenas agroindustriales* (ver 2.2.3.2 b). El sector agropecuario y las agroindustrias agregan mucho valor a los recursos naturales, pero principalmente “aguas arriba” de las cadenas de valor, es decir, en los eslabonamientos hacia atrás demandantes de insumos, servicios profesionales, tecnologías y bienes de capital. En cambio, son muy pocas las cadenas de valor que llegan hasta la etapa final de elaboración. Una de las claves para armonizar el desarrollo del agro, las agroindustrias y las manufacturas es agregar más valor “aguas abajo” de las cadenas. No sólo por razones económicas sino también, como se ha visto, por razones sociales y regionales.

5. *Biodiversidad productiva.* Otra clave es lograr un desarrollo agropecuario lo más diversificado posible y respetuoso de la biodiversidad productiva (ver 2.2.3.2. c).

6. *Los desafíos de la industria manufacturera* (ver 2.2.3.2.d). Las formidables perspectivas que el desarrollo de los países emergentes ofrecen al agro, las agroindustrias y otros productos básicos, son en buena medida desafíos o aun amenazas para la industria manufacturera. Es bien sabido que no resulta nada fácil competir con las fábricas asiáticas, que proliferan día a día, que tienen colas de trabajadores esperando ser incorporados con salarios inicialmente muy bajos y cuyos gobiernos tienen por sistema evitar hasta el límite posible la apreciación de las monedas domésticas. Es cierto, por otro lado, que el desarrollo industrial argentino difícilmente pueda basarse de manera permanente en mano de obra barata, dado que su abundancia nunca fue una característica de nuestro mercado laboral, ni siquiera en comparación con algunos vecinos latinoamericanos como Brasil.

7. *Un mal sistema de incentivos a la producción y las exportaciones.* Hay dos rasgos muy negativos del actual sistema de incentivos a la producción y a las exportaciones. El primero es que el sistema impositivo de la Argentina se diferencia notoriamente del prevaleciente tanto en países desarrollados como

emergentes³⁴. La principal diferencia es la elevada incidencia de impuestos distorsivos –es decir, los que suben los costos o bajan los precios de la producción- que desalientan la producción. Ellos alcanzaron en 2008 a la friolera de 72.560 millones de pesos ó 7.02% del PIB, una cifra ciertamente enorme (Cuadro 81 del Anexo Estadístico). Dado que en un marco de estabilidad macroeconómica es altamente improbable que la moneda nacional vuelva a estar tan depreciada como a principios de siglo, la reducción de los impuestos distorsivos tendrá cada vez mayor importancia para lograr competitividad (ver la sección 2.3.5).

2.2.3.2. Propuestas para la agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa

Los hilos conductores de las propuestas de la agenda del desarrollo son la integración sectorial y regional, que el mismo sea sostenible en el tiempo, tanto en lo ambiental como en lo macroeconómico y social, y la integración al mundo. Sus principales componentes son los que siguen.

a) Nuevo sistema de incentivos a la producción, comparable al vigente en los países que compiten con la Argentina

- *Propuestas*

1. Eliminación gradual de todos los impuestos distorsivos, salvo los que coadyuven a un desarrollo integrado del agro, las agroindustrias y las manufacturas (como el “diferencial oleaginoso”)

2. Eliminación gradual de los sesgos anti-exportadores que limitan el desarrollo del país, sobre todo el de las economías regionales (ver 2.3.3)

- Reemplazo gradual de los derechos de exportación (DEX) por el impuesto a las ganancias, manteniendo diferenciales como el de las oleaginosas. Eliminación del subsidio al gasoil-agro
- Eliminación gradual de las restricciones cuantitativas a las exportaciones (REX)
- Mantenimiento de los reintegros a las exportaciones hasta su compatibilidad en el marco de la OMC

3. Eliminación gradual de los subsidios a los consumos energéticos de los sectores sociales en condiciones de pagarlos (ver 2.5). Esto debe formar parte de un plan estratégico para el sector de energía y combustibles, que procure no sólo aventar la amenaza de transformar a la Argentina en importador neto, sino también recuperar la ventaja competitiva que tuvo al respecto hasta hace poco tiempo.

4. Unificación inicial de las alícuotas del IVA sobre alimentos en el 10.5%, como parte de las políticas nutricionales (ver 2.4), y posterior reducción gradual de las mismas tanto como sea necesario para compensar el impacto en los precios internos de la reducción de los DEX y las REX.

³⁴ Ver J. J. Llach y M. M. Harriague (2005).

b) *El desafío de las agroindustrias: valor agregado, diferenciación de productos y racimos productivos (clusters)* (ver también sección 2.2.2.2.b).

Para lograr un desarrollo más integrado y sostenible, la Argentina debe proponerse tener una presencia mucho más relevante en los supermercados y centros comerciales del mundo, tanto en los países desarrollados como en los emergentes. Esto implica agregar más valor “aguas abajo” de las cadenas, diferenciar los productos y favorecer los *clusters*

Hay ejemplos concretos de estos desarrollos en la Argentina, pero en la mayoría de los casos las distintas trabas a la producción limitan su desarrollo y son de escala reducida. Tres casos recientes ilustran la viabilidad de estar propuesta.

- *De una economía regional atrapada sin salida a una marca de clase mundial: la vitivinicultura cuyana.* Este es, sin dudas, el caso más exitoso de los que venimos analizando. Aunque hay ciertas analogías con un caso anterior, el de la fruticultura del Alto Valle del Río Negro, el caso de Cuyo ha logrado mayores avances en el valor agregado industrial y en la diferenciación del producto y en las marcas. Se trata de una economía regional que hasta hace un par de décadas se caracterizaba, como casi todas las de la Argentina, por ciclos de sobreproducción, fuerte caídas de precios, luego ciclos de escasez, intervenciones permanentes y discrecionales del gobierno, total orientación al mercado interno y escaso dinamismo. Después de una intensa y rápida reestructuración el sector se muestra dinámico, sin ciclos violentos, crecimiento hacia adentro y hacia fuera y fuerte de desarrollo de variedades y marcas. Es bien sabido que en buena parte del mundo desarrollado el Malbec ha pasado a ser emblemático de la Argentina en su conjunto. Hoy se exportan aproximadamente US\$ 200 M sólo de Malbec, y cerca de US\$ 600 M de vinos finos. Si cada provincia Argentina lograra gradualmente al menos un nuevo cluster de este tipo no sólo se sumarían US\$ 14.000 M a las exportaciones – un aumento de cerca del 25% respecto del 2009- sino que empezaría a cambiar en la buena dirección el desarrollo económico y social del país por las nuevas estructuras económicas y sociales que nacerían, creadoras de empleos de mayor calidad y complejidad tecnológica.
- *La principal agroindustria argentina de escala y clase mundial: el complejo oleaginoso.* Se trata de un caso muy distinto, pero también muy exitoso. Aquí el peso del volumen es determinante, dado que el sector exportará en 2009 aproximadamente US\$ 14.000. Para su desarrollo se han aunado la “segunda revolución en las Pampas” (H. Huergo, 2009 a y b), cuya expresión principal fue la revolución tecnológica del cultivo de soja, con una casi disimulada política de estado consistente en el mantenimiento, durante varias décadas, de un diferencial arancelario -generalmente alrededor de un 3%- entre las retenciones a la exportación de granos oleaginosos y, por otro lado, las de aceites y subproductos de la molienda. La Argentina logró así el liderazgo mundial en la exportación de aceites y harinas de soja. Este salto de producción y exportaciones permitió el desarrollo de un polo productivo muy

significativo centrado en la red de puertos en torno a la ciudad de Rosario, que transformó positivamente a toda la región.

- *¿Una clave del futuro?: la fabricación de productos oleaginosos diferenciados.* Aunque ha habido algunos logros muy parciales, el complejo oleaginoso sigue siendo en esencia un exportador, ciertamente muy bienvenido, de commodities. Si a ello pudiera añadirse mayor valor agregado aguas abajo de las cadenas de valor el impacto económico y social resultaría formidable. Algo así está empezando a ocurrir en Oncativo, provincia de Córdoba, con fábricas que obtienen harinas de soja parcialmente desgrasadas, de mayor potencial nutritivo animal (15% a 20%) que los producidos a granel por las aceiteras, por la alta digestibilidad de sus proteínas³⁵. Es sólo un botón de muestra y vale por sí mismo para indicar un camino, aunque no baste para mostrar su capacidad de generalización, ya que proyectos de este tipo requieren pasar la prueba del desarrollo de mercados y, sobre todo, la de la escala máxima a la que podrían llegar.

Instrumentos propuestos para la agregación de valor

1) La mencionada propuesta de eliminación de los impuestos distorsivos tendría un impacto muy favorable para todas las economías regionales y para la agregación de valor a sus productos básicos, en tanto dejaría de lado los ‘ruidos tributarios’ que se oponen al desarrollo de las cadenas productivas, tales como los elevados impuestos de sellos, el retorno reciente del impuesto a los ingresos brutos en las etapas intermedias y las tasas municipales de seguridad e higiene y otras, que en verdad son impuestos disfrazados. Por cierto, estos ‘ruidos tributarios’ son en buena medida respuestas obligadas de provincias y municipios al centralismo vigente de la renta fiscal.

2) Lo propio ocurriría con la mejora cualitativa y cuantitativa de la inversión en educación, ciencia y tecnología, ya mencionada y para la que se propone el Fondo para el Desarrollo Humano.

3) Menores costos del capital (ver “Los desafíos de la industria manufacturera”, más abajo).

4) Establecer o mantener diferenciales arancelarios entre las materias primas y los productos elaborados para todas las cadenas agroindustriales, como los vigentes para la cadena oleaginosa, para favorecer, junto a las otras políticas, la industrialización in situ. Como se ha visto, el caso de los oleaginosos ha tenido un indudable impacto positivo en el desarrollo de una industria en la que la Argentina es ahora líder mundial. Casos análogos podrían desarrollarse en muchas otras cadenas productivas, en las que ahora se observan algunos progresos, tal como en la industria avícola. La industria láctea no tuvo la misma suerte porque otras trabas a la producción y a las exportaciones llevaron a que en 2009 se produjera casi lo mismo que diez años antes, unos 10.000 millones de litros. Otro caso que podría sumarse a esta idea de no producir y exportar sólo granos, sino también granos incorporados a las carnes, es el de los porcinos. Desarrollos análogos podrían producirse en mayor escala en las

³⁵ La principal fábrica es Sojacor. “Como desarrollar la cadena de valor de la soja” (*Todo Agro*, 10 de febrero de 2008, <http://www.todoagro.com.ar/todoagro2/nota.asp?id=8500>).

cadenas del trigo o del maíz, en la actividad forestal, en las cadenas frutícolas, en las de hortalizas y en tantas otras. Además de justificativos internos una política de este tipo también los tiene externos, porque los países importadores, sobre todo los desarrollados y los más importantes o avanzados de Asia, tienen aranceles tanto más altos cuanto mayor es el valor agregado o el grado de elaboración. En fin, una política de este tipo realizada en el marco de una gradual liberación de las restricciones a producir agroalimentos redundaría en un aumento cualitativo y en una mayor diversidad de la oferta interna, induciendo también a los argentinos a variar y enriquecer su dieta, alejándola de la excesiva dependencia de las harinas y la carne vacuna.

5) Hacer uso pleno de los subsidios a la investigación y desarrollo y a las regiones desfavorecidas permitidos por la OMC.

c) Incentivos para hacer compatible el crecimiento agropecuario y agroindustrial con la biodiversidad productiva

La demanda global empujará a la Argentina a especializarse cada vez más en la soja que, junto con la carne aviar, es el alimento que mayor demanda excedente global tendrá en los próximos lustros (J. J. Llach y M. Marcela Harriague, 2008). La excesiva especialización casi nunca resulta ser una buena estrategia de desarrollo. Se corren variados riesgos, tales como cambios violentos en los precios; cambios tecnológicos que pueden generar sustitutos o hacer perder ventajas competitivas; la emergencia de plagas específicas y, por último pero muy importante, es negativa desde el punto de vista de la sustentabilidad ambiental, para la que la rotación de cultivos juega un papel muy relevante (G. Oliverio y G. López, 2008). También es menos conducente al desarrollo en *clusters* tratado en la sección anterior. Tampoco parece adecuado repetir hacia el futuro lo que ha ocurrido en el pasado reciente, como señala Reca (2006): “La evolución de la producción agropecuaria en el último cuarto de siglo muestra que el stock de recursos, los sistemas de incentivos y la adopción de nuevas tecnologías han sido insuficientes para sustentar, simultáneamente, la expansión de la agricultura y de la ganadería”. Para que sea posible un desarrollo armónico de las distintas actividades que tengan ventajas genuinas, pero que también pueden quedar transitoriamente perjudicadas por vaivenes bruscos y aleatorios del proteccionismo o de los mercados mundiales, se requieren políticas públicas adecuadas. Estas incluyen aspectos crediticios y asistencia técnica (INTA y empresas), pero es crucial el sistema de incentivos. Por eso, lo principal que debería hacer la Argentina para recuperar biodiversidad productiva –que será muy escasa en el agro pampeano en la campaña 2009-2010- es volver a dar rentabilidad natural (al menos) al cultivo de maíz y trigo y a la producción de leche y carnes, cuyo castigo vía la combinación de REX, DEX y todo tipo de manejos discrecionales de los precios internos, ha empujado a todos los productores que podían hacerlo a cultivar soja. En el mediano plazo, podría considerarse también establecer DEX cuando los precios de uno o más de los principales exportables se ubiquen por encima de máximos elevados. Los fondos así generados podrían invertirse exclusivamente en medidas tendientes

al logro de la biodiversidad productiva, fomentando dentro de límites razonables cultivos alternativos.

d) *Desafíos, amenazas y propuestas para la industria manufacturera*

Diagnóstico

1) La gran oportunidad que ofrece el desarrollo de los emergentes para la producción minera, forestal, pesquera y agroindustrial plantea al mismo tiempo nuevos desafíos y aun amenazas para la industria manufacturera.

2) El primer desafío, y no sólo para la Argentina sino también para gran cantidad de países desarrollados y emergentes, está dado por los bajos costos laborales y la gran eficiencia productiva de los PE, sobre todo los de Asia.

3) El segundo desafío surge de que el eventual aumento de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales originado en la eliminación de impuestos distorsivos podría dar lugar a un exceso de oferta de divisas, determinante de una excesiva apreciación de la moneda.

Ejes de la propuesta

1) Una propuesta de desarrollo sostenible para la Argentina debe buscar la superación de la antinomia industria-campo con propuestas concretas y viables.

2) ***El eje central es tender a una industria manufacturera capaz de pagar salarios medios, análogos a los que hoy permiten a muchos países de Europa Oriental un sólido crecimiento industrial, y para ello es esencial aumentar en cantidad y en calidad y abaratar la oferta de los principales factores productivos que necesita la industria, a saber, los recursos humanos, el capital y la tecnología.*** Por su dotación de factores productivos, especialmente la mano de obra menos calificada, la Argentina no es como Asia hoy, ni como África mañana, y tampoco como Brasil. Por ello, será muy difícil que nuestro país pueda desarrollarse de modo sostenible, y menos aun insertarse exitosamente en el mundo, haciendo eje en industrias intensivas en trabajo de bajo salarios. Aunada a vastas cadenas agroindustriales, la alternativa más realista es un estilo de desarrollo manufacturero apoyado en el capital físico, la tecnología y el capital humano. Si bien el país no se caracteriza por la abundancia de capital, tampoco está afectado por su escasez, como lo muestran los aproximadamente US\$ 130.000 millones de activos del sector privado no financiero invertidos en el exterior. Se observa claramente que cada vez que se crean adecuadas condiciones de confianza el problema que surge es el contrario, a saber, como frenar excesivas entradas de capitales. Si se afianzara una política de solvencia fiscal, la caída del riesgo país podría conducir a obtener el *investment grade*, como Brasil, y aumentaría sustancialmente la oferta de capital nacional y extranjero dispuesto a invertirse en el país con un horizonte de mediano y largo plazo.

3) Estas corrientes de capital deberían complementarse con la *inversión pública* en todos aquéllos sectores en los que, pese a mostrar beneficios sociales netos, no participará el sector privado. El desarrollo de la infraestructura necesita indudablemente un nuevo salto adelante, muy evidente en lo que se

refiere a la energía, pero también relevante en todo el sistema de transportes, la provisión de agua y servicios sanitarios o la preservación del medio ambiente.

4. *La solvencia fiscal, la cuestión cambiaria y el riesgo de la “enfermedad holandesa”*. Es amplia la literatura económica que coincide en señalar que la abundancia de recursos naturales exportables puede conducir a niveles de tipo de cambio real muy apreciados, afectando seriamente y negativamente las posibilidades de producción de una parte relevante de los demás sectores productores de bienes comercializables, especialmente los de la industria manufacturera³⁶. Se trata de un argumento muy digno de atención, asociado en parte al de la *estructura productiva desequilibrada* presentado antes. También hay consenso en la literatura en que son cuatro las políticas adecuadas para responder a este desafío sin reprimir el desarrollo del sector de recursos naturales³⁷. Una solvencia fiscal estructural, conducente a la reducción del riesgo país y al sostenimiento de la paridad cambiaria al nivel más alto posible, pero compatible con baja inflación; la inversión en infraestructura; la inversión en capital humano y, en cuarto lugar, todo lo que sea necesario para el desarrollo de los racimos productivos analizados antes. Actuando conjuntamente, estas políticas tienen el potencial para moderar la apreciación cambiaria y, al mismo tiempo, para crear nuevas ventajas competitivas apoyadas sobre el capital físico y el capital humano.

En particular, una política de solvencia fiscal estructural, esto es, que se sostenga más allá de ciclos favorables, no sólo ayudaría a reducir de modo permanente el riesgo país y abaratar así el capital. También es un instrumento crucial para lograr que el tipo real de cambio sea el más alto compatible con una baja tasa de inflación y un crecimiento sostenible de la economía al 5% ó 6%, o aun más. A ella podría contribuir la constitución de un fondo de ahorro público, lo que implica que al menos por un tiempo el sector público debería ser superavitario. Aunque en este trabajo se argumenta que es probable que el *shock* de demanda global de alimentos sea prolongado, lo cierto es que no podemos saberlo. Por ello, la política prudente sería ahorrar parte de los ingresos fiscales derivados del precio actual de las commodities. Como lo han hecho Noruega desde hace tiempo, y Chile más recientemente, un modo de institucionalizarlo es mediante un fondo de ahorro público. En la sección 2.3.5 se analiza la factibilidad fiscal de esta propuesta.

Propuestas

1) *Bajar sustancialmente el costo del capital* mediante los siguientes instrumentos.

³⁶ El caso histórico más famoso es el de España en el siglo de oro, cuando la afluencia del oro y la plata americanos condujo a una elevada inflación y también a la apreciación cambiaria, lo que determinó la pérdida de competitividad de muchas industrias españolas respecto de las de los Países Bajos. La expresión “enfermedad holandesa” se refiere en cambio a un fenómeno mucho más reciente, de la década del sesenta del siglo XX, cuando el descubrimiento y explotación de yacimientos de gas en el mar del Norte produjo en Holanda un fenómeno análogo, aunque mucho más atenuado.

³⁷ Una revisión reciente de la literatura puede encontrarse en Lederman y Maloney (2007), quienes además argumentan que no se trata de una enfermedad incurable.

- a) Reglas de juego previsible para la inversión;
 - b) Recuperación de la solvencia fiscal, llevando el riesgo país a 200/230 puntos básicos, logrado por la Argentina en enero de 2007 y por buena parte de Sudamérica hoy.
 - c) Aprovechamiento de la mayor oferta de *divisas de bajo costo* para financiar las importaciones de bienes de capital y abaratar la inversión en maquinaria y equipo.
 - d) Recuperar la credibilidad argentina en el exterior para maximizar el acceso al financiamiento de proveedores, a la búsqueda de socios y a las alianzas empresarias.
 - e) Desarrollar los instrumentos necesarios para lograr financiamiento abundante y barato de la producción y de la inversión (Banco de la Nación Argentina) y del comercio exterior (BICE especializado), principalmente para las pymes. *La Argentina es uno de los pocos países de tamaño medio o grande, desarrollados y no desarrollados, que no cuenta aun con un buen sistema de financiamiento público o público-privado del comercio exterior y de la inversión. Esto debe remediarse, no con discursos sino reconvirtiendo los bancos mencionados en direcciones como las sugeridas y otorgando total transparencia a su accionar.* Es indudable que ayudaría en tal sentido la transformación del Banco de la Nación Argentina y del BICE en entidades mixtas, de capital abierto y con cotización bursátil.
- 2) *Impedir excesos de apreciación cambiaria.*
- a) Una mayor solvencia fiscal, que es posible, permitirá que la Tesorería reemplace parcialmente al BCRA en la compra de divisas. Esto conducirá a una tasa de inflación sensiblemente menor que la actual – algo decisivo para evitar excesos de apreciación-y a una reducción del riesgo país, dado que bajaría la relación deuda / PIB.
 - b) El nuevo sistema de incentivos incrementará significativamente la tasa de inversión, y las consecuentes importaciones de bienes de capital llevarán a un aumento de la demanda de divisas.
 - c) Lo propio ocurrirá con las importaciones de energía, ya que aun corrigiendo sus precios actuales, ellas serán crecientes por varios años, hasta que los nuevos incentivos generen mayor inversión en exploración en explotación de petróleo y gas.
 - d) Limitar las entradas de capitales de corto plazo, que casi siempre son fuente de desequilibrios en la economía.
- 3) *Los recursos humanos.*
- a) Las propuestas del Fondo de Desarrollo Humano permitirán aumentar la disponibilidad de capital humano para la producción.
- 4) *Las negociaciones salariales*
- a) Deben hacerse de tal modo que sean compatibles con la competitividad de la industria manufacturera.
 - b) Un escenario de menor inflación creará condiciones más favorables a acuerdos de precios y salarios compatibles con la competitividad de la

industria. Ellos podrían lograrse eventualmente mediante mecanismos de concertación representativos y creíbles.

5) *Inversión en ciencia y tecnología*

Junto a un aumento cuantitativo y cualitativo de la inversión en capital humano, un desarrollo sustentable debe otorgar un papel protagónico a la ciencia, la tecnología y la innovación productiva, cuestión de amplio consenso como se vio en el capítulo III. Se trata de un área en la que ha habido progresos en los últimos años, incluyendo la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva. Pero todavía se está muy lejos de la meta. En 2007 (último dato disponible) la Argentina invirtió 0.51% del PIB en I+D, cuando la meta debería ser al menos el 1% que muestra Brasil. Para ello se requiere un esfuerzo conjunto del sector público y también del sector privado, cuya participación en el financiamiento de la I+D es muy baja en la comparación internacional. Es bien sabido que el desarrollo integral, y su necesaria manifestación en el desarrollo local requieren, como lo plantea hace cuatro décadas Jorge Sábato, una interacción dinámica y fecunda entre el gobierno, el sistema científico y tecnológico y educativo y las empresas.

- a) Fijar una meta mínima de inversión del 1% del PIB en ciencia y tecnología.
- b) Crear las condiciones para usar tanto como sea posible los subsidios a la I+D admitidos por la OMC.

6. *Desarrollo de otras industrias*

- a) Las políticas propuestas en el conjunto de la agenda de desarrollo acelerarán significativamente el crecimiento de las industrias elaboradoras de materias primas agropecuarias y forestales. Y como se ha visto en el caso de la maquinaria agrícola, este desarrollo favorecerá la formación de racimos (*clusters*) de producción de los insumos, bienes de capital y servicios de las industrias en expansión
- b) Un capítulo aparte es el de los llamados “sectores sensibles”, es decir, los que por utilizar mano de obra poco calificada tienen una fuerte competencia de Asia o de Latinoamérica. Se incluyen aquí sectores tales como calzados, confecciones, algunos textiles, muebles, juguetes y algunas ramas de la industria metalmeccánica. La política adecuada para ellos es financiar programas de reconversión, de tal modo que apunten hacia la elaboración de productos diferenciados, de mayor calidad y marca, dejando de lado las políticas erráticas de apertura-cierre de la economía aplicadas hasta tiempos recientes.

2.3. Simulación de algunas políticas de desarrollo

En base a escenarios alternativos de crecimiento de la economía para el período 2010-2014 se proyectan las cuentas públicas de la Nación, las provincias y el sector público consolidado y se analiza la factibilidad fiscal de las

políticas tendientes a eliminar restricciones sobre la producción y las exportaciones y a ganar competitividad sistémica, en particular las que implican mayor costo fiscal.

2.3.1. Escenarios de crecimiento

Se proyectan cuatro escenarios de crecimiento de la economía argentina para el período 2009-2014: alto, medio alto, medio y bajo, asociados a distintos marcos de la economía global y de las políticas económicas domésticas (Cuadro 20). Estos escenarios pueden considerarse en promedio conservadores, si se tienen en cuenta la mejora de la economía global y el hecho de que un previsible cambio de políticas económicas a partir del 2011 dará a la economía argentina una perspectiva de crecimiento al menos análoga a la que tuvo entre 2003 y 2007. En el Anexo Metodológico (sección 4.2) pueden consultarse los supuestos con lo que se construyeron las proyecciones (inflación, tipo de cambio, exportaciones e importaciones).

2.3.2. Proyecciones fiscales de base

En base a los cuatro escenarios macroeconómicos se proyectaron las cuentas fiscales de la Nación, del agregado de provincias y del sector público consolidado (sin municipios) para el período 2009-2014. En esta instancia se supone que no hay cambios significativos en las políticas públicas, las que se tratan en la sección 2.3.3.

Cuadro 20. Crecimiento del PIB en los distintos escenarios: 2010-2014

Políticas económicas de la Argentina	Economía mundial	
	Medio-alto	Medio-bajo/ bajo
Mejores políticas	Escenario 1 6%	Escenario 2 4%
Sin mejores políticas (*)	Escenario 3 2.5%	Escenario 4 1%

(*) Sin cambios significativos, sólo los necesarios para evitar una gran crisis.

Restricción fiscal: el superávit fiscal primario. Dadas las circunstancias fiscales de la Argentina, claramente peores que las vigentes hasta hace unos tres años se impuso como restricción de las proyecciones al superávit primario. Esta restricción resulta lógica dado que, de otro modo, le resultará muy difícil a la Argentina lograr acceso al financiamiento a tasas razonables. Para los escenarios de crecimiento 1 y 2, el superávit primario es igual al pago de intereses de la deuda, lo que supone que hay acceso al mercado internacional de capitales para refinanciar los vencimientos de capital. Para los escenarios de crecimiento 3 y 4, el superávit primario es igual al pago de intereses de la deuda

más un tercio de los vencimientos de capital, suponiéndose que el acceso continúa pero que es más restringido. Resulta lógico suponer que el sólo hecho de pasar de una situación de déficit fiscal como la actual a otra de equilibrio financiero (escenarios 1 y 2) o de superávit financiero (escenarios 3 y 4) mejoraría claramente la posibilidad de la Argentina de acceder al financiamiento.

Proyecciones de recaudación. Se supuso que la recaudación crece como el PIB nominal de cada escenario, es decir, una elasticidad recaudación/PIB=1, verificada en los últimos años. Las excepciones fueron: a) el impuesto a las ganancias, estimado un 50% con la variación del PIB del período y un 50% con la del período anterior; b) los derechos de importación y exportación, estimados de acuerdo a las proyecciones de ambas variables y c) la tasa de estadística, estimada por la variación de exportaciones e importaciones.

Gasto público. Dadas la restricción de superávit fiscal primario y las proyecciones de recaudación, el gasto público queda definido pasivamente.

Resultados fiscales. En los Cuadros A1 a A24 del Anexo Estadístico se muestran las proyecciones fiscales de la Nación, las provincias y el consolidado para los cuatro escenarios de crecimiento de la economía. De allí se deduce que la situación fiscal actual es bastante apretada. Aun en el escenario 1, creciendo la economía al 6%, el gasto primario nacional puede crecer como máximo 15.3% y el de las provincias 13.5% para respetar la restricción fiscal. En el otro extremo, el escenario 4 (crecimiento del 1%) nos muestra un aumento anual del gasto nacional de sólo el 10.1% y del de las provincias de 9.6%, en ambos casos por debajo de la inflación proyectada (precios implícitos en el PIB), que es del 11%. Sirva como patrón de comparación que el crecimiento interanual del gasto primario en 2009 (hasta noviembre) fue del 25.6%. ***Resulta claro que para evitar que la actual crisis fiscal se transforme en crónica deben diseñarse políticas que permitan un rápido crecimiento de la economía y, por esa vía, reconstruir la solvencia fiscal.***

2.3.3. Políticas pro producción y exportaciones

2.3.3.1. El sistema impositivo argentino y el de los países que progresan.

En un trabajo anterior (J. J. Llach y M. M. Harriague, 2005) se desarrollaron dos propuestas de reforma impositiva, con y sin cambios en la coparticipación. En ambas se eliminaban gradualmente³⁸ todos los impuestos distorsivos y las exenciones no justificadas y se compensaban los aumentos de precios de los alimentos con rebajas del IVA. Los impuestos distorsivos eran entonces (año 2004) 6.17% del PIB, y llegaron en 2008 (última información disponible) al 7.02% del PIB. En el caso de la reforma con cambios en la coparticipación se devolvían potestades tributarias a las provincias. *Se mostró que, con hipótesis de crecimiento de la economía que luego se verificaron en la realidad, las propuestas eran fiscalmente factibles.*

³⁸ En el trabajo referido se estimaban plazos de 2 a 4 años para la reforma. En las condiciones actuales es necesario pensar en aproximadamente 4 años.

Estos cambios se fundamentaban en la conveniencia de que la Argentina se acercara gradualmente a sistemas impositivos como los de los países desarrollados y emergentes que progresan de manera sostenida y que, en el caso de los países federales, se caracteriza también mayores potestades tributarias de los gobiernos subnacionales³⁹. En dichos sistemas, los impuestos centrales son el IVA, el impuesto a las ganancias personales y corporativas y los aportes y contribuciones a la seguridad social, más el impuesto inmobiliario subnacional. Los efectos de las propuestas del trabajo citado resultaban variados y muy potentes. 1) Acercamiento del sistema impositivo argentino al de otros países, tanto desarrollados como emergentes. 2) Aumento de la equidad entre sectores sociales y económicos. 3) Mayor solvencia fiscal de mediano y largo plazo, por basarse en impuestos permanentes y por otorgar mayores incentivos a la responsabilidad fiscal. 4) Mejora de la gobernanza, al remover causas importantes de los déficits fiscales crónicos y al hacer más transparentes las gestiones de la Nación, las provincias y los municipios. 5) Mejor funcionamiento del federalismo y de la democracia representativa, creando condiciones para una mayor credibilidad en el sistema político. 6) Mejora sustancial de la competitividad de la economía por la eliminación de los impuestos distorsivos, con consecuencias muy positivas sobre la producción, las exportaciones y el desarrollo económico y social en momentos en que se estaba perdiendo gradualmente la competitividad obtenida por la devaluación del 2002.

2.3.3.2. Políticas simuladas en los cuatros escenarios.

a) *Reemplazo gradual de las retenciones a las exportaciones (DEX) agroalimentarias por impuestos a las ganancias.* Se reduce 1/5 de la alícuota del 2009 cada año a partir del 2010, llegando a cero en 2014. Por ejemplo, las que están en 20%, pasan a 16% en 2010, 12% en 2011, 8% en 2012, 4% en 2013 y 0 en 2014. El 35% de la pérdida de recaudación por retenciones, cada año, es pago a cuenta del impuesto a las ganancias, lo que genera para el sector agroalimentario un contexto de fuertes incentivos para inscribirse en dicho impuesto y pagar lo que corresponde. *Se mantiene el diferencial del complejo oleaginoso.*

b) *Eliminación gradual de las restricciones a las exportaciones (REX), al mismo ritmo que los DEX.*

c) *Reducción de los subsidios vigentes a la producción agroalimentaria, pari passu con la reducción de los DEX y las REX.*

d) *Unificación gradual de la alícuota del IVA sobre los alimentos en un 10,5%, lo que permite morigerar el impacto del aumento de las retenciones en los precios de los alimentos como uniformar el tratamiento tributario de toda la cadena agroalimentaria.*

e) *Eliminación gradual del subsidio al gasoil-agro, también pari passu con la reducción de los DEX y las REX.*

³⁹ Cuando se la compara con los demás países federales, la Argentina es quien muestra un mayor desbalance fiscal vertical, es decir, un mayor desequilibrio entre los gastos que realizan los gobiernos subnacionales y sus recursos propios (C. Adrogué y J. J. Llach, 2005).

Las propuestas incluyen también una política nutricional de alcance universal, que se trata en la sección 2.3.4.

2.3.3.3. Efectos de las políticas simuladas sobre la recaudación fiscal, las exportaciones, el PIB y el crecimiento de la economía

Los efectos plenos de la reforma son imposibles de estimar con precisión, dado que se carece de modelos capaces de captar todos los efectos dinámicos involucrados o, por otro parte, capaces de estimar la trayectoria del tipo real de cambio, una variable a su vez fundamental para estimar los beneficios sectoriales y las cantidades ofrecidas en los mercados externo e interno ante cambios en las políticas. No obstante estas limitaciones, algunos efectos pueden considerarse como ciertos y aquí se presentará una estimación de los mismos⁴⁰.

1. *Efectos tributarios indirectos*⁴¹. a) Reducción gradual de la evasión en el agro, como efecto natural de la retención en la Aduana del 35% de la reducción de las retenciones. b) Aumento de la recaudación de bienes personales. Se considera del siguiente modo: $\Delta BP = 0.75$ (alícuota) \times 0.203 (coeficiente de inversión) \times ΔDEX (rebaja retenciones). c) Aumento de la recaudación del inmobiliario rural (por valorización de la tierra), hasta 25.0% al final del período. d) Aumento de la recaudación fiscal originado en el aumento de la facturación de la venta final de alimentos y bebidas por los mayores precios derivados de la eliminación gradual de DEX y REX. Se considera del siguiente modo: $\Delta RF = .0649$ (aumento facturación) \times AB (facturación) \times PTN (presión tributaria inicial).

2. *Efectos sobre las exportaciones*. La eliminación gradual de los DEX y las REX conduce a un aumento en las exportaciones (Cuadro 18, sección 1.3.4). Se utilizaron elasticidades de reacción de la oferta análogas, aunque no idénticas, a las utilizadas por Anderson y Valenzuela (2007) y por J. Nogués y A. Porto (2007), cuyos detalles se muestran en el Anexo Metodológico.

3. *Efectos sobre el nivel del PIB (una sola vez)*. a) *Efecto directo*. Como se indica en el Anexo Metodológico, la eliminación de DEX y REX resulta en un aumento del 42.85% del PIB agroindustrial. Dada su participación en el PIB total (14.54%), resulta un aumento del PIB de una sola vez del 6.23%. b) *Impacto indirecto en el PIB*. Se estima en un máximo del 73.9% del impacto directo, lo que lleva el aumento total del PIB, de una sola vez, de 6.23% a 10.83%. c) *Hipótesis adoptada*. Es probable que los resultados obtenidos en a) y b) sean una hipótesis de máxima, sobre todo porque las elasticidades pueden no ser tan altas o, algo muy importante, porque la presión resultante sobre los recursos – tierra y trabajo- puede resultar excesiva, enfrentándose así costos crecientes. Por ello se adoptó una hipótesis de mínima, tomando sólo la mitad del efecto, lo que implica que en el quinto año (2014) el PIB habrá aumentado 5.42% en vez de un 10.83%. Dado que las retenciones (y eventualmente también las restricciones) se aplican gradualmente, el aumento del PIB es del 1.061 por año, o sea que respecto del año base el PIB real aumenta 1.061% en 2010, 2.134% en 2011, 3.22% en 2012, 4.31% en 2013 y 5.42% en 2014.

⁴⁰ Ver los detalles en el Anexo Metodológico.

⁴¹ Los puntos b), c) y d) siguientes se tomaron de J. Nogués, A. Porto et al. (2007).

4. *Efectos sobre el crecimiento de la economía y otros efectos dinámicos.* Respecto de los efectos dinámicos ya mencionados, dos cosas son ciertas. La primera es que existen. La segunda es que resulta muy difícil medirlos, ya que los modelos disponibles no captan adecuadamente, por ejemplo, los que se dan a través de aumentos de la inversión en los sectores positivamente afectados por las políticas o, más aun, los referidos a la inversión en capital humano y la introducción de nuevas tecnologías, con sus respectivas externalidades. J. Nogués, A. Porto et al. (NP, p.67) encuentran que “en algunos modelos, los impactos dinámicos sobre los ingresos representan un múltiplo de entre dos y cuatro respecto a las proyecciones basadas en versiones estáticas”. Uno de los vehículos más aceptados en cuanto a su poder de generar efectos dinámicos es el de los procesos de apertura comercial, que dan lugar tanto a efectos dinámicos como estáticos. Por ejemplo, los autores citados estiman, en base a la experiencia de la Argentina de 1996 al 2005, que cada 10% de aumento de las exportaciones totales el PIB aumenta 3.2%, pero este es un efecto de estática comparada. Ya en el campo de los efectos dinámicos, se observa que “los países que liberalizaron mejoraron sus *tasas* de crecimiento económico en 1.5 puntos porcentuales en relación al período pre-liberalización” (NP, p. 68). Por su parte, Dollar y Kraay concluyen que un aumento de la relación entre comercio y PIB de 20 puntos porcentuales aumenta *el crecimiento* del ingreso per cápita entre 0.5% y 1.5% anual. Para este trabajo se estudiaron hipótesis de mínima, de media y de máxima para los efectos dinámicos, cuyos detalles pueden verse en el Anexo Metodológico. Combinando la hipótesis de mínima y la media (se descartó la de máxima) resulta que las medidas propuestas incrementarían la tasa de crecimiento de la economía en 1.65% por año, 1.15% por el aumento de exportaciones y 0.5% por el efecto dinámico de la liberalización. Adoptando una posición conservadora, como en el caso de la hipótesis de efectos de una sola vez sobre el PIB, se utiliza aquí la mitad de la combinación de las hipótesis de mínima y media, o sea un aumento de la tasa de crecimiento de 0.825% anual. Pero además, dado que los efectos dinámicos llevan tiempo, se adopta el criterio de que este añadido a la tasa de crecimiento sea gradual, en esta secuencia: 0.1 en 2010; 0.3 en 2011; 0.45 en 2012; 0.65 en 2013 y 0.825% en 2014.

5. *Síntesis de los efectos sobre el PIB y sobre su tasa de crecimiento.* El aumento del PIB (lineal) en cada año es de 1.06% (estático) más 0.825% (dinámico y efectos sobre la tasa). Una vez hecho en forma acumulativa y, en el caso del efecto dinámico, también gradual, resultan las tasas de aumentos del PIB, que se agregan a las de cada escenario de manera multiplicativa⁴² y pueden verse en el Cuadro 21.

⁴² Por ejemplo, para el escenario 1 en 2010, la tasa de crecimiento del 6% se transforma así. $1.06 * 1.01162 = 1.07232$, o sea 7.23% de tasa final. En el 2014 será $1.06 * 1.01895 = 1.08009$, o sea 8% de tasa final.

Cuadro 21
Tasas de crecimiento efectivas resultantes después de las políticas en los cuatro escenarios

	2010	2011	2012	2013	2014
Escenario 1 (6%)	7.23	7.44	7.61	7.82	8.01
Escenario 2 (4%)	5.21	5.42	5.58	5.79	5.97
Escenario 3 (2.5%)	3.69	3.90	4.05	4.26	4.44
Escenario 4 (1%)	2.17	2.38	2.53	2.74	2.91

Nota: el porcentaje entre paréntesis de la primera columna indica cuál era la tasa de crecimiento original de cada escenario macro, antes de las políticas.

2.3.3.4. Simulación de los efectos de las reformas propuestas sobre las finanzas públicas

Se realizaron dos simulaciones alternativas de los efectos de las reformas propuestas para cada uno de los escenarios de crecimiento de la economía utilizados. En esta instancia no se incluyó la disminución del subsidio al gasoil-agro, por falta de información, ni la política nutricional de alcance universal, que se trata en la sección 2.3.4.

1. *Caso de fuerte superávit.* Este fue el caso considerado inicialmente, aplicándose a los escenarios base 1, 2, 3 y 4 el conjunto de políticas descriptas, con las siguientes condiciones fiscales. a) *Escenarios 1 (crecimiento alto) y 2 (crecimiento medio-alto).* El superávit primario es igual al pago de intereses de la deuda (se supone que hay acceso al mercado internacional de capitales). b) *Escenarios 3 (crecimiento medio-bajo) y 4 (crecimiento bajo).* El superávit primario es igual al pago de intereses de la deuda más un tercio de los vencimientos de capital, dado que se supone que habrá mayores dificultades de financiamiento.

2. *Caso de gasto público/PIB constante.* El caso 1 conduce a una fuerte reducción de la relación deuda / PIB – desde 40.3% en 2009 a entre 30.8% y 35.4% en 2014. Dado que esta es una regla de solvencia demasiado fuerte, y de difícil aceptación política, en el caso 2 se usa la regla de mantener la relación entre gasto primario y PIB al mismo nivel del 2009. *Este caso es el que finalmente se adopta para evaluar los efectos fiscales de las políticas.* Cabe consignar que aquí también se observa una reducción de la relación deuda/PIB, aunque menor que en el caso 1. En efecto dicha relación cae del 40.3% en 2009 a entre 31.7% (escenario 3) y 38.3% (escenario 2). Esto significa que las proyecciones fiscales del caso 2 continúan siendo bastante exigentes y que, por lo tanto, *en un escenario de políticas económicas generadoras de confianza, el margen fiscal para las reformas y para un papel más activo del sector público sería razonablemente amplio*⁴³.

⁴³ Es cierto, sin embargo, que los supuestos realizados respecto a la refinanciación de la deuda podrían considerarse optimistas a la luz de las actuales circunstancias del país. Como se consigna en el Anexo Metodológico, Los intereses de la deuda anterior se toman directamente

2.3.3.5. Resultados económicos y factibilidad fiscal de las políticas propuestas

1. *Ganancias, pérdidas y efectos netos de las políticas propuestas.* En los cuadros A 25 hasta A 32 del Anexo Estadístico se muestran en detalle las ganancias y pérdidas fiscales originadas en las políticas descritas hasta aquí, para los cuatro escenarios de crecimiento de la economía. Como ilustración, mostramos en los cuadros 22 y 23 las ganancias y pérdidas fiscales correspondientes al escenario 1.

Cuadro 22
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas en M de pesos.
Escenario 1

	Impuestos exportación (-)	Ganancias (+)	IVA alimentos (-)	Facturación alimentos y bebidas (+)	Subsidios al agro (+)	Bienes pers., inmob. (+)	PIB (+)	TOTAL
2010								
Nación	-2295	1654	-335	2668	979	181	1698	4550
Provincias	-942	1430	-250	1501		347	1040	3127
2011								
Nación	-7410	4249	-773	3066	2263	493	4594	6482
Provincias	-2642	3673	-577	1751		919	2879	6003
2012								
Nación	-14599	7713	-1328	3487	3885	901	8766	8826
Provincias	-4988	6667	-990	2027		1662	5541	9920
2013								
Nación	-24354	12184	-2008	3925	5876	1425	14590	11639
Provincias	-8101	10533	-1497	2330		2611	9252	15126
2014								
Nación	-36554	17670	-2820	4371	8253	2057	22339	15316
Provincias	-11942	15275	-2103	2656		3752	14174	21812

Nota. *Impuestos exportación:* efecto de la eliminación gradual de las retenciones. *Ganancias:* aumento de su recaudación por menor evasión y por la retención del 35% de la rebaja de la alícuota en la Aduana como pago a cuenta. *IVA alimentos:* efectos de la unificación de su alícuota en 10.5%. *Facturación alimentos y bebidas:* efecto de mayor recaudación por el aumento de sus precios. *Subsidios agro:* eliminación pari passu con la de las retenciones. *Bienes personales e inmobiliario:* efecto directo originado en el aumento del precio de los inmuebles rurales + en el aumento patrimonial por mayor inversión. *PIB:* efectos directos e indirectos de las políticas en el aumento del PIB, según lo consignado en el texto.

La ganancia final (año 2014) es de 0.64% del PIB para la Nación y del 0.92% del PIB para las provincias, totalizando una mejora de 1.56% del PIB. Surge así la conclusión de que una reforma como la propuesta en este trabajo, de gradual liberalización de la producción y las exportaciones, tiene efectos

del perfil de vencimientos de la deuda informado por el gobierno. En cambio, los intereses de la deuda nueva y de los refinanciamientos se estiman a una tasa del 5.24%, equivalentes a Libor más 300 pb en el escenario 1 y en los restantes escenarios se suman 100 puntos básicos por escenario, de forma que en el escenario 4 los intereses son de 8.24%. En los escenarios 1 y 2 se renuevan totalmente los vencimientos de capital de la deuda y en los escenarios 3 y 4 se paga un tercio de los mismos, cada año. Cabe aclarar que, con estos supuestos, los intereses sobre nuevas colocaciones son muy diferentes a los que figuran en el Presupuesto 2010.

fiscales positivos. Sin embargo, en la sección 2.3.5 se determinará hasta que punto esta mejora fiscal, junto a otros recursos es suficiente para financiar todas las políticas aquí propuestas, es decir, agregando a las ya analizadas una política nutricional universal, eliminación de otros impuestos distorsivos y eventuales aportes a un fondo de ahorro público.

Cuadro 23
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, en % del PIB.
Escenario 1

	Impuestos exportación (-)	Ganancias (+)	IVA alimentos (-)	Facturación alimentos y bebidas (+)	Subsidios al agro (+)	Bienes pers., inmob. (+)	PIB (+)	TOTAL
2010								
Nación	-0.17	0.12	-0.03	0.20	0.07	0.01	0.13	0.34
Provincias	-0.07	0.11	-0.02	0.11		0.03	0.08	0.24
2011								
Nación	-0.48	0.27	-0.05	0.20	0.15	0.03	0.30	0.42
Provincias	-0.17	0.24	-0.04	0.11		0.06	0.19	0.39
2012								
Nación	-0.81	0.43	-0.07	0.19	0.22	0.05	0.49	0.49
Provincias	-0.28	0.37	-0.05	0.11		0.09	0.31	0.55
2013								
Nación	-1.17	0.59	-0.10	0.19	0.28	0.07	0.70	0.56
Provincias	-0.39	0.51	-0.07	0.11		0.13	0.45	0.73
2014								
Nación	-1.54	0.74	-0.12	0.18	0.35	0.09	0.94	0.64
Provincias	-0.50	0.64	-0.09	0.11		0.16	0.60	0.92

Nota: ídem Cuadro 22

2. *Proyecciones fiscales detalladas.* En los cuadros A 33 hasta A 80 del Anexo Estadístico se muestran en detalle las proyecciones fiscales para la Nación, las provincias y el consolidado para cada uno de los cuatro escenarios de crecimiento y para los dos casos de política fiscal mencionados en 2.3.3.4, a saber, (1) fuerte superávit y (2) gasto constante como porcentaje del PIB.

En el Cuadro 24 se presenta una síntesis de los efectos de las políticas propuestas sobre el crecimiento económico, las exportaciones y los principales resultados fiscales, todo ello para el Caso 2, es decir el caso central de las proyecciones, y para los escenarios 1 y 3.

Surge claramente del Cuadro 24 que **un conjunto de políticas como las aquí propuestas, promotoras de la producción y las exportaciones agroalimentarias tiene efectos positivos sobre el crecimiento y es compatible con una solvencia fiscal mayor a la que existe hoy.** Existe alguna probabilidad de que estos efectos encuentren atenuantes parciales en dos factores, sobre todo si el salto productivo y exportador iguala o aun supera al previsto aquí. El primero es una apreciación del tipo de cambio que limite el desarrollo de otros sectores de la economía, sobre todo la industria manufacturera. De allí la importancia de las políticas aquí propuestas específicamente dirigidas a evitar una excesiva apreciación cambiaria (2.2.4.2.d).

Cuadro 24
Síntesis de los efectos de las políticas pro crecimiento, producción y exportaciones. Caso 2. Gasto público / PIB constante

	Crecimiento rápido (Escenario 1)	Crecimiento medio-bajo (Escenario 3)
Crecimiento económico		
- Aumento del PIB (una sola vez, 2014)	5.42% ¹	5.42% ¹
- Aumento de la tasa de crecimiento del PIB	0.83% ²	0.83% ²
- Aumento valor de producción (VBP) agro (*) M US\$	21370	21370
- Aumento del VBP agroindustrias ***	543	543
Exportaciones		
- Aumento de las exportaciones (X) básicas (**)	11949	11949
- Aumento del resto de las X agroindustriales (***)	159	159
Variables fiscales, 2009-2014		
- Tasa de crecimiento gasto público primario Nación	16.4%	12.6%
- Tasa de crecimiento gasto público primario provincias	16.4%	12.6%
- Gasto público primario Nación / PIB (2014=2009)	21.53%	21.53%
- Gasto público primario provincias / PIB (2014=2009)	15.06%	15.06%
- Deuda pública nacional / PIB 2009	40.3%	40.3%
- Deuda pública nacional / PIB 2014	33.9%	31.7%
- Resultado financiero Nación / PIB (promedio 2010-14)	-0.45%	-0.35%
- Resultado financiero provincias / PIB (")	-0.89%	-0.83%
- Aumento ingresos fiscales netos Nación / PIB. 2010	0.34%	0.34%
- Aumento ingresos fiscales netos Nación / PIB. 2014	0.64%	0.61%
- Aumento ingresos fiscales netos provincias /PIB. 2010	0.24%	0.24%
- Aumento ingresos fiscales netos provincias /PIB. 2014	0.92%	0.93%
Precios		
- Aumento máximo canasta alimentaria <i>media</i>	14.1%	14.1%

Notas. (*) Incluye carne vacuna, leche, trigo, maíz y complejos oleaginosos (soja y girasol). (**) Las exportaciones básicas tienen el mismo alcance que el indicado en (*). (***) Estimación. No analizado en detalle el estudio. 1. Se trata de una hipótesis conservadora, ya que el aumento estimado es 10.83% y se tomó sólo la mitad del mismo. 2. También en este caso, se consideró sólo la mitad del aumento estimado en la tasa de crecimiento, que es 1.65%.

El segundo factor es el de los costos crecientes que podrían surgir como consecuencia del aumento de la demanda de insumos por parte del sector agroalimentario. A diferencia del anterior, en este caso lo más probable es que se cuente con antidotos automáticos. Por un lado, la mayor parte de los insumos del sector son bienes comercializables con el exterior, por lo que un aumento de su demanda se traslada fundamentalmente a un aumento de las importaciones, y no de los precios. Lo propio cabe decir de la disponibilidad de capital, ya que existe gran abundancia de fondos, tanto externos como internos, dispuestos a invertirse en la actividad ante señales como las de las políticas aquí propuestas. Podría sí generarse alguna presión de costos por el lado del factor trabajo, sobre todo de recursos humanos calificados, ya que el de menor calificación se resolvería si es necesario por vía de la inmigración. Pero también la oferta de

recursos calificados aumentaría ante cambios en las políticas, y el incremento de su precio durante el período de ajuste no sería un factor limitante dado que su participación en los costos totales no es elevada.

2.3.4. Política nutricional universal

Parte esencial de este trabajo es la propuesta de una política nutricional de alcance universal capaz de erradicar la desnutrición en la Argentina. Ella es necesaria de por sí, porque no es aceptable que haya tantos chicos malnutridos en el país, pero lo es más aun en el contexto de la gradual eliminación de las retenciones a las exportaciones. Analizamos esta cuestión desde dos puntos de vista, cada uno de los cuales conlleva un instrumento diferente, y que pueden ser sustitutos o complementarios.

2.3.4.1. Impacto de las políticas en el precio de los alimentos y rebaja adicional del IVA sobre los mismos

a) *Aumento de los precios.* Hay una notable coincidencia entre fuentes en cuanto al impacto máximo⁴⁴ que se produciría como consecuencia de la eliminación de las REX y los DEX. Por un lado, actualizando la estimación de J. J. Llach y M. M. Harriague (2005) surge un aumento de 14.1% en la canasta alimentaria, a los valores actuales de REX y DEX. J. Nogués, A. Porto et al. (2007) llegan a un valor de 14.5% y Cristini et al. (2009) lo estiman en 14.3%.

b) *Rebaja del IVA y costo fiscal.* Para neutralizar completamente estos aumentos debería llevarse la alícuota del IVA de alimentos a un 2.14%. El costo fiscal de esta política es de 0.57% del PIB⁴⁵. Como se muestra en la sección 2.3.5, este costo fiscal es sustancialmente menor que las ganancias fiscales que resultan en 2014, en todos los escenarios considerados, y que ascienden en promedio a 1.8% del PIB. También hay que tener en cuenta que la política de eliminación de las REX y los DEX es gradual, y por lo tanto también lo es la necesidad de la rebaja del IVA. Esto da la oportunidad de ir monitoreando la evolución de los precios, y negociando con los oferentes el efectivo traslado a los mismos de las rebajas del IVA sobre los alimentos.

2.3.4.2. La asignación universal por hijo (AUH) como política nutricional universal

a) *Propuesta de universalización.* Como es sabido, a fines del 2009 se amplió el alcance del universo de personas elegibles para el subsidio por hijo. Sin embargo, esta ampliación no llevó el sistema a la universalidad. Quedaron excluidos los hijos de personas con ingresos mayores al salario mínimo, los hijos

⁴⁴ Se considera que estos impactos son máximos en tanto suponen el traslado pleno de los aumentos de precios de las materias primas a la venta final, que podría ser menor en la medida en que se permita la máxima competencia posible en el sector de consumo masivo, y se la defienda desde el ente regulador.

⁴⁵ A valores del año 2009. Este costo es adicional al que implicó la unificación de la alícuota en el 10.5% (0.05% del PIB en 2009), ya incluido en los cuadros 22 y 23 de ganancias y pérdidas fiscales.

de trabajadores domésticos no formales y varias categorías de monotributistas. También se anunció que a partir del año 2010, la percepción de esta asignación es incompatible con cualquier otro programa de empleo o plan social⁴⁶.

Aquí se propone que dicha asignación sea universal. Este enfoque tiene al menos dos ventajas. La primera es que se garantiza que el mismo llegue a todos los menores de 18 años, los discapacitados y los chicos por nacer. En segundo lugar, con esta propuesta se evita el clientelismo, al transformarla en un derecho universal de cobro automático. Además, no es lógico que para los trabajadores formales el ingreso máximo para recibir asignaciones familiares sea \$ 4.800 y que para los trabajadores informales, con el nuevo sistema, dicho límite sea el salario mínimo, o sea \$ 1.400.

b) *Estimación del costo de la universalización.* Aunque no hay estadísticas fehacientes para algunos de los conceptos necesarios para estimar este costo, el que sigue puede considerarse muy aproximado a la realidad⁴⁷.

- 1. Universo de hijos: 12.887.608 (incluye hijos por nacer)
- 2. Hijos que ya reciben el subsidio (asignación familiar): 5.159.524
- 3. Hijos ya alcanzados por la deducción por hijo en ganancias: 923.132
- 4 = 1-2-3. Población elegible: 6.804.952
- 5. Valor anual de la asignación por = \$ 180 x 12 meses = \$ 2160
- 6 = 4 x 5. Costo total: \$ 14.986.900.000 (aproximadamente 1.5% del PIB)
- 7. Costo estimado de los programas que se eliminan: \$ 3.000.000.000
- 8 = 6-7. Costo neto de la reducción de otros programas: 11.986.900.000

c) *Otorgar carácter nutricional a la asignación por hijo.* Los problemas de malnutrición que se observan en la Argentina no son sólo de cantidad de alimentos (por ejemplo, de calorías) sino, aun en mayor medida, de calidad (S. Britos et al, 2005, 2008 y 2009; J. J. Llach y S. Britos, 2009). Por ello, para complementar o sustituir parcialmente la rebaja del IVA sería muy recomendable instrumentar una política de descuentos selectivos de alimentos, dejando de lado la “monotonía alimentaria” y dando prioridad a los más nutritivos y dejados de lado en las dietas, tales como harinas y lácteos reforzados (por ejemplo con hierro o calcio), frutas o verduras. El vehículo ideal para hacerlo es la AUH, acreditándola en una tarjeta de compras con la que podría accederse a los descuentos. Este uso podría ser opcional u obligatorio. La ventaja de esta última

⁴⁶ Los programas alcanzados son: Familia, Jefes de Hogar, Empleo Comunitario, Trabajo Autogestionado, Talleres Protegidos de Producción, Seguro de Capacitación y Empleo, Terminalidad Educativa, Formación Profesional y Práctica Laboral con Crédito Fiscal, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Compensación de Gastos de Traslado y Refrigerio.

⁴⁷ Lamentablemente no se cuenta con datos para incluir también a los hijos discapacitados, cuyo valor mensual es de \$ 720. Por otro lado, en la estimación se supone que todos los nuevos beneficiarios cobrarían el monto máximo de \$180, por lo que en tal sentido es un cálculo de máxima dado que la nueva asignación debería respetar la misma escala progresiva vigente para las asignaciones familiares por hijo, que hoy es de \$180 para ingresos inferiores \$ 2400; \$ 136 para ingresos de \$ 2400 hasta menos de \$ 3600 y de \$ 91 para ingresos desde 3600 hasta menos de \$ 4800, que es el tope. Por todo ello, el cálculo aquí presentado debe considerarse más bien de máxima.

alternativa es que permitiría reemplazar gradualmente a los comedores escolares –salvo para los refuerzos de desayuno o merienda, según el turno que se curse- y permitiendo así recuperar la comensalidad familiar, que tiene un valor en sí misma⁴⁸.

2.3.5. Fuentes de fondos alternativas para financiar el conjunto de políticas

En el Cuadro 25 se presenta una síntesis de los aspectos fiscales del trabajo que permita mostrar la posibilidad de financiar todas las políticas propuestas en la medida que la Argentina opte por una estrategia sólida y renovada de desarrollo integrado y sostenible. Es necesario hacer dos precisiones sobre este cuadro. Primero, se han utilizado los datos del escenario 1 –el de rápido crecimiento- para poner más claramente en evidencia todas las oportunidades que se abren a la Argentina si se decide a hacer lo necesario para crecer rápida y sostenidamente. Segundo, se muestran primero los proyectados al año 2014, porque recién en ese plazo se completan las reformas aquí propuestas. Luego, en el Cuadro 26, se muestra el ejercicio para el año 2010 para ejemplificar la factibilidad de las políticas año a año.

Posibles fuentes de fondos. En el Cuadro 25 se muestran primero tres fuentes de fondos que podrían usarse para financiar las políticas. La primera surge de las ganancias fiscales de las políticas pro desarrollo productivo y exportador, analizadas antes en la sección 2.3.3.5 y mostradas en los cuadros 22 y 23. La segunda posible fuente de financiamiento está dada por los subsidios a la energía y los combustibles⁴⁹. Su eliminación gradual es aconsejable y urgente, tanto por razones de eficiencia como de equidad. Si la Argentina no introduce cambios significativos en sus políticas hacia la energía y combustibles, y salvo imprevisibles descubrimientos de nuevos yacimientos, el país se transformará gradualmente en importador neto de combustibles, y entonces el ajuste de precios puede producirse de manera bastante violenta, al alejarse los mismos de la paridad de exportación y acercarse a la de importación. Desde el punto de vista de la equidad, una parte significativa de dichos subsidios –seguramente más del 50% y probablemente hasta un 66%- se dirige a sectores con capacidad de pagar los costos económicos de la energía y los combustibles. Una tercera fuente posible de financiamiento es la eliminación de exenciones impositivas de dudosa justificación, como las referidas a las rentas financieras y las ganancias de capital, las de los combustibles, algunas exenciones del IVA –como las referidas a viviendas- y, eventualmente, los regímenes de promoción, dado que las políticas propuestas eliminan impuestos distorsivos que pueden compensar o más que compensar las ventajas obtenidas en dichos regímenes. Las exenciones que se propone aquí eliminar suman

⁴⁸ Existen tarjetas alimentarias en funcionamiento al menos en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Formosa y Santa Fe y en muchos municipios de la provincia de Buenos Aires.

⁴⁹ No hay información oficial completa y fidedigna sobre la magnitud de estos subsidios, en parte porque algunos de ellos están escondidos en la inextricable contabilidad de los fondos fiduciarios. No obstante, la estimación de base de \$17.200 millones para el año 2009 puede considerarse una buena aproximación a la realidad.

\$13.474.3 millones (valores del 2010), poco más de la mitad del total de las presupuestadas al año 2010, que ascienden a \$26.407.2 millones⁵⁰.

Cuadro 25
Fuentes y usos de fondos para el financiamiento de las políticas
Escenario 1, año 2014

	En millones de pesos			En % del PIB		
	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total
<i>Fuentes de fondos</i>						
Ganancias reformas	15316	21812	37128	0.64	0.92	1.56
Subsidios energía y combustibles	36655	0	36655	1.54	0	1.54
Exenciones impositivas	16661	10949	27610	0.7	0.46	1.16
<i>Total de fuentes</i>	<i>68632</i>	<i>32761</i>	<i>101393</i>	<i>2.88</i>	<i>1.38</i>	<i>4.26</i>
<i>Usos de fondos</i>						
Rebaja IVA: compensación total	8140	5427	13567	0.34	0.23	0.57
Asignación universal por hijo (AUH)	22136	0	22136	0.93	0	0.93
<i>Total de usos</i>	<i>30276</i>	<i>5427</i>	<i>35703</i>	<i>1.27</i>	<i>0.23</i>	<i>1.50</i>
Fuentes - usos de fondos	38356	27334	65690	1.61	1.15	2.76
Fuentes - usos con 50% AUH	49424	27334	76758	2.07	1.15	3.23

Usos de fondos. Se incluyen en el cuadro sólo dos usos. Uno es el costo de rebajar el IVA alimentos al 2.14%, neutralizando así por completo el aumento de precios originado en la eliminación de REX y DEX. El otro es el costo *total* de la AUH, o sea, no sólo el de extender el universo de beneficiarios respecto del existente hasta hoy. Por ello es que esta estimación de usos de fondos debe considerarse de máxima. Por la misma razón, se agrega una última fila en la que se considera solo un 50% del costo total del programa de AUH, proporción que está más cerca del costo adicional del programa al llevarlo desde la norma vigente hasta la universalización propuesta en este trabajo⁵¹. Se observa que, tanto computando el costo total del programa de AUH como sólo el 50% del mismo, hay recursos fiscales excedentes por entre 2.76% y 3.23% del PIB. Este superávit fiscal se da tanto en la Nación como en las provincias.

¿Qué pasaría con las fuentes y usos de fondos año a año? Para contestar esta pregunta, en el Cuadro 26 se muestran cuáles serían los resultados para el año 2010. Puede verse que el balance fiscal se mantiene superavitario, salvo para el caso especial de financiarse con las fuentes la totalidad del programa de la AUH, en cuyo caso la Nación tiene un pequeño déficit de 0.21% del PIB. Como ya se dijo, esta hipótesis no es realista, porque aproximadamente la mitad del financiamiento del programa AUH ya está contemplada en el presupuesto 2010.

⁵⁰ A ellas se agregó una estimación del monto eximido en concepto de ganancias de capital, que no figura en la documentación oficial, por lo que el monto total de exenciones consideradas pasibles de eliminación a valores del 2010 es de \$ 15358 millones.

⁵¹ La ANSES, organismo ejecutor del programa, no ha publicado información que permita saber cuál es el número de beneficiarios o su costo total, pese a que el programa se financia desde el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Provisional Argentino.

Cuadro 26
Fuentes y usos de fondos para el financiamiento de las políticas
Escenario 1, año 2010

	En millones de pesos			En % del PIB			
	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total	
<i>Fuentes de fondos</i>							
Ganancias reformas	4550	3127	7677	0.34	0.24	0.58	
Subsidios energía y combustibles	4095	0	4095	0.31	0	0.31	
Exenciones impositivas	1854	1192	3045	0.14	0.09	0.23	
<i>Total de fuentes</i>	<i>10498</i>	<i>4319</i>	<i>14817</i>	<i>0.79</i>	<i>0.33</i>	<i>1.12</i>	
<i>Usos de fondos</i>							
Rebaja IVA: compensación total	906	604	1509	0.07	0.05	0.11	
Asignación universal por hijo (AUH)	12313	0	12313	0.93	0	0.93	
<i>Total de usos</i>	<i>13219</i>	<i>604</i>	<i>13822</i>	<i>1.00</i>	<i>0.05</i>	<i>1.04</i>	
Fuentes - usos de fondos	-2720	3715	994	-0.21	0.28	0.08	
Fuentes - usos sin asignación por hijo	3436	3715	7151	0.26	0.28	0.54	

Los excedentes así generados podrían utilizarse tanto para crear un fondo de ahorro público –herramienta muy importante para limitar la apreciación cambiaria- como para reducir los impuestos distorsivos que limitan la producción. Si se optara exclusivamente por este último camino se podrían eliminar casi todos los impuestos distorsivos que, netos de retenciones, alcanzan a un 3.53% del PIB (año 2008, Cuadro 81). De este modo, la economía argentina haría una muy significativa y duradera ganancia de competitividad sistémica. Sin embargo, los autores consideran que lo óptimo sería combinar una reducción gradual de impuestos distorsivos con el desarrollo de un fondo de ahorro público, dada la importancia que se concede en este trabajo a la necesidad de evitar una excesiva apreciación cambiaria.

3. Conclusiones

Después de la peor crisis desde 1930, la economía global está despegando, lentamente en los países desarrollados (PD) y mucho más rápido en los países emergentes (PE), sobre todo en Asia. Los PE salen fortalecidos de la crisis, afianzándose así la megatendencia prevista en un estudio anterior y, en ese marco, también se revitalizan las proyecciones de demanda global de alimentos para los próximos lustros, ofreciendo a la Argentina una oportunidad sin precedentes. Este rápido crecimiento de los emergentes, que tiene altas probabilidades de ser duradero, es crucial para nuestro país porque de ellos vendrá cerca del 90% del aumento de la demanda de alimentos y de los productos básicos de todas las provincias argentinas por mucho tiempo. El trabajo destaca también que, así como esta megatendencia abre grandes oportunidades a los agroalimentos y otros bienes básicos, plantea al mismo tiempo amenazas y desafíos para otros sectores y para el país en su conjunto.

La clientela potencial de la Argentina de hoy es más importante que la que dio lugar a su integración al mundo a fines del siglo XIX y principios del XX. En valores comparables y dólares constantes, el mercado potencial por habitante argentino era entonces de US\$ 230.000 y llega hoy a US\$ 412.500. Otros dos rasgos realzan aun más la ventaja actual. Uno es que la demanda de Asia y los PE no se agota -como en 1900- en los productos de la Pampa Húmeda sino que alcanza a todos los bienes básicos, desde mineros hasta forestales, desde pesqueros hasta frutícolas. Por la misma razón, ella no se limita a la Pampa Húmeda, sino que se extiende a todo el país. Tanto este trabajo como el anterior advierten, sin embargo, que las megatendencias descritas no “garantizan” precios altos de los agroalimentos por mucho tiempo pero sí que el tamaño de mercado de los mismos continuará creciendo con firmeza.

La Argentina está aprovechando muy parcialmente esta oportunidad, y así se lo constata claramente cuando se compara el desarrollo del sector agroalimentario argentino de las últimas décadas –salvo el caso de la soja- con los de Brasil o Uruguay. Esta diferencia se debe claramente al sesgo anti-agroalimentario de las políticas de la Argentina en comparación con sus vecinos, no sólo por los elevados impuestos a las exportaciones sino, aun peor, por las restricciones cuantitativas y otros controles que pesan sobre la producción y las exportaciones.

Como consecuencia de las políticas con sesgo contrario a los agroalimentos, la Argentina deja de producir algo más de 21.000 millones de dólares, de los cuales se exportarían casi 12.000. Adicionalmente, la pérdida de valor de stock ganadero asciende a 6391 millones de dólares. La producción perdida equivale a un 33.7% del total producido hoy por el agro y las agroindustrias y a un 16.6% de lo producido por la industria manufacturera no agroindustrial. Es virtualmente imposible que otros sectores puedan dar un salto productivo de esta magnitud, y hacerlo a un costo tan bajo como el del agro y las agroindustrias. En lo concerniente a las exportaciones, la pérdida estimada equivale al 21% del total exportado en 2009, al 30% del aumento del total exportado entre 2001 y 2010

(estimado), al 29.5% del total de exportaciones agropecuarias y MOA 2008 y al 139% de las importaciones de bienes de capital del 2009. Es muy ilustrativa al respecto la comparación de lo ocurrido en las dos últimas décadas en la Argentina y en Brasil. Tanto en los últimos veinte años como en los últimos diez, cuando la Argentina volvió a optar por un sistema de tipos de cambio múltiples, los resultados obtenidos por Brasil fueron superiores, creciendo más su PIB, su PIB por habitante, su sector agropecuario, su industria y sus exportaciones totales. Logró así mostrar que se pueden encontrar caminos para compatibilizar el desarrollo del agro y el de la industria, sin que uno crezca a expensas del otro.

En contraste, una de las razones del pobre aprovechamiento de esta gran oportunidad por parte de la Argentina es que todavía no se ha resuelto la cuestión del desarrollo armónico de sus sectores productivos. Hay consenso en que el desarrollo de los distintos sectores debe armonizarse, pero es notorio el disenso sobre los instrumentos para alcanzar estos objetivos. Para lograrlo, el país necesita una agenda de desarrollo que “le hable” a todos los sectores, en la que todos vean que tienen su lugar y su posibilidad de crecer. La agenda debe dar respuestas simultáneas y coherentes a los bajos continuos de los desacuerdos argentinos, que son la fragilidad institucional, las pujas distributivas y los constantes cambios, muchas veces entre extremos, en cuanto a los roles del Estado y del mercado. Y también debe dar respuestas a los nudos gordianos que limitan el desarrollo argentino y son el sistema impositivo, la coparticipación y el desarrollo regional; el desarrollo integrado y sostenible, el perfil productivo y la integración al mundo; la pobreza, la distribución del ingreso y su especial expresión geográfica en las provincias del Norte y en el GBA y, en fin, la cuestión de la educación, la ciencia y la tecnología.

Como aportes a la formación de los necesarios consensos, el trabajo formula una agenda para el desarrollo de la Argentina. Se plantea, por un lado, la agenda federal, vinculada con la agenda social, el desarrollo humano y la producción. Aquí se incluyen las propuestas de un Fondo de Desarrollo Humano, integrado por un Fondo de Financiamiento Educativo –para reemplazar al que vence en 2010- y un Fondo de Convergencia, complementario de la ley de coparticipación federal, cuya sanción se ve políticamente mucho más difícil de alcanzar. También se proponen el reemplazo gradual de las retenciones a las exportaciones por el impuesto a las ganancias, políticas de desarrollo local y una política nutricional de alcance universal. Hay un núcleo bien claro que une a las distintas propuestas que se presentan respecto de la agenda federal, vinculadas a la social y a la productiva. Se trata de que *la renta originada en la demanda de agroalimentos y otros bienes básicos debe ser apropiada principalmente por las provincias para ser invertida en el desarrollo regional y local y en el desarrollo humano de sus poblaciones.*

Por otro lado, se plantea la agenda del desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa. Ella incluye un nuevo sistema de incentivos que elimine gradualmente impuestos distorsivos; respuestas al desafío de agregar cada vez valor en las agroindustrias, sobre todo aguas abajo de las cadenas de valor; incentivos para hacer compatible el crecimiento con la biodiversidad productiva y políticas específicamente orientadas al desarrollo manufacturero.

En base a escenarios alternativos de crecimiento de la economía para el período 2010-2014 se proyectan las cuentas públicas de la Nación, las provincias y el sector público consolidado y se analiza la factibilidad fiscal de algunas de las políticas tendientes a eliminar restricciones sobre la producción y las exportaciones y a ganar competitividad sistémica, en particular de aquéllas que implican un costo fiscal. ***De estas proyecciones surge una conclusión clave y es que para evitar que la actual crisis fiscal se transforme en crónica deben diseñarse políticas que permitan un rápido crecimiento de la economía y, por esa vía, reconstruir la solvencia fiscal.***

A partir de los escenarios y las proyecciones fiscales de base se simula la factibilidad fiscal de las aquéllas políticas de las que normalmente se afirma que no son fiscalmente factibles, a saber, el remplazo gradual de las retenciones a las exportaciones (DEX) agroalimentarias, hasta su eliminación, por impuestos a las ganancias, manteniendo el diferencial del complejo oleaginoso; la eliminación gradual de las restricciones a las exportaciones (REX), al mismo ritmo que los DEX; la reducción de los subsidios vigentes a la producción agroalimentaria, *pari passu* con la reducción de los DEX y las REX; la unificación gradual de la alícuota del IVA sobre los alimentos en un 10,5% y, en fin, la eliminación gradual del subsidio al gasoil-agro. *Las políticas propuestas tienen como mínimo, al cabo del período de proyección (año 2014), un efecto de una sola vez de aumento del PIB de 5.42% más un aumento de su tasa de crecimiento anual de 0.825 puntos porcentuales.* Los efectos de las políticas propuestas también son positivos para los resultados fiscales. Por ejemplo, para el escenario 1, la ganancia final (año 2014) es, en porcentajes del PIB, de 0.64% para la Nación, del 0.92% para las provincias y del 1.56% en total. Surge así la conclusión de que una reforma como la propuesta en este trabajo, de gradual liberalización de la producción y las exportaciones, tiene efectos fiscales positivos. Esto significa que, en conjunto, *políticas como las aquí propuestas, promotoras de la producción y las exportaciones agroalimentarias tiene efectos positivos sobre el crecimiento y son compatibles con una solvencia fiscal claramente mayor a la de hoy.*

También se propone una política nutricional de alcance universal, no sólo para compensar los aumentos de precios de los alimentos que podrían surgir de las políticas propuestas, sino también por su necesidad intrínseca. Los dos instrumentos recomendados son una rebaja adicional del IVA alimentos, tanto como sea necesario para compensar los aumentos inducidos de sus precios, y la universalización de la asignación por hijo, dotada de un componente de descuentos que permitan mejorar la calidad de la dieta alimentaria.

La última sección del trabajo muestra que, además de los excedentes generados por las políticas propuestas, existen otras fuentes de financiamiento y que sería recomendable hacer uso de las mismas tanto por razones de eficiencia como por cuestiones de equidad. Ellas son la reducción gradual de los subsidios a la energía y los combustibles y la eliminación, también gradual de algunas de las exenciones impositivas vigentes, como las referidas a las rentas financieras y las ganancias de capital o las de los combustibles. Los excedentes así generados podrían llegar en 2014 a un 3.23% del PIB y utilizarse tanto para crear un fondo de ahorro público –herramienta muy importante para limitar la

apreciación cambiaria- como para reducir los impuestos distorsivos que limitan la producción. Si se optara por este último camino se podrían eliminar casi todos los impuestos distorsivos que, netos de retenciones, alcanzan a un 3.53% del PIB (año 2008). De este modo, la economía argentina haría una muy significativa y duradera ganancia de competitividad sistémica. Sin embargo, se considera preferible aplicar los recursos así generados a ambos objetivos, dado que el ahorro público es crucial para evitar procesos de excesiva apreciación de la moneda.

4. Anexo Metodológico

4.1. Estimación de impacto de las retenciones (DEX) y restricciones (REX) a las exportaciones, y de su eliminación, sobre el valor bruto de la producción, las exportaciones y el valor agregado agroalimentarios y sobre el PIB

4.1.1. Impacto de los DEX y REX y de su eliminación sobre el valor bruto de la producción (VBP) y las exportaciones (X)

Se presenta a continuación la metodología con la que se estimaron los efectos de la liberalización de la producción y el comercio agroalimentarios, es decir, los que resultarían de una eliminación total de las retenciones o derechos a la exportación (DEX) y de las restricciones cuantitativas a las mismas (REX). El análisis se limitó a los principales rubros afectados, a saber, trigo, otros cereales, oleaginosos, carne vacuna, leche, carnes procesadas, lácteos procesados y aceites y derivados. Se partió de la estimación de Anderson y Valenzuela (2006) acerca del efecto de la liberalización del comercio sobre el valor de la producción agroalimentaria sobre el valor agregado de los agroalimentos, que es del 34.7%. Sin embargo, dado que J. Nogués, A. Porto et al. (2007) accedieron a papeles de trabajo de los autores citados en primer término, de los que surge que el efecto es del 32.6%, se tomó inicialmente este último valor.

REX y DEX. Sin embargo, ambos trabajos fueron realizados en momentos en que tanto los DEX como las REX eran menores que los actuales. Se procedió por ello a la actualización indicada en la siguiente tabla

Cuadro 4.1
DEX y REX utilizados.
Valor de DEX equivalente, en tanto por uno

	Anderson y Valenzuela	Nogués, Porto et al.	Este trabajo
Materias primas			
Trigo	0.20	0.325	0.325
Otros cereales	0.20	0.224	0.224
Oleaginosos	0.223	0.275	0.34
Carne vacuna	0.20	0.38	0.38
Leche	0.20	0.10	0.20
Productos elaborados			
Carne vacuna	0.20	0.33	0.38
Aceites	0.20	0.24	0.32
Lácteos	0.20	0.05	0.20

Elasticidades. Se tomaron centralmente las estimadas por Anderson y Valenzuela (AV), a saber. Trigo: 0.636. Otros cereales y granos: 0.636 (AV dan 0.456, lo que no aparece justificado y por eso se tomó la misma que para el trigo). Oleaginosos: 0.896. Carne vacuna y carnes procesadas: 0.50 (AV dan 0.164, que parece muy baja dada la elevada productividad de la ganadería). Leche: 0.50 (AV utilizan 0.352, que parece muy baja dada la elevada productividad de la producción tampera). Aceites y subproductos: 0.892 (AV dan 1.24, que parece muy elevada). Productos lácteos: 0.50 (AV utilizan 0.38).

Estimación de los aumentos de producción y valor agregado sectoriales. En base a los DEX y REX y a las elasticidades se estimaron los aumentos de VBP y X para cada uno de los rubros mencionados, que se presentaron en el Cuadro 18 del texto principal. Cabe agregar las siguientes aclaraciones.

- 1) *Carne vacuna.* Los VBP están a valor Liniers y las exportaciones en peso producto valuado a US\$ 4000 la Tn.
- 2) *Leche:* una Tn de exportaciones equivale a 8.5 litros de leche fluida y el precio por Tn. es de US\$ 3000.
- 3) *Trigo.* Precio FOB US\$ 220 la Tn.
- 4) *Maíz.* Precio FOB US\$ 175 la Tn.
- 5) *Soja,* precios FOB por Tn: granos US\$ 370; aceites US\$ 832.5; harinas US\$ 305.3. Mix de producción: total granos: 44.8 MTn; en grano 9.45 MTn; en aceite 6.6 MTn y en harinas 27.8MTn.
- 6) *Girasol,* precios FOB por Tn: granos 310 US\$, aceites US\$ 775 y harinas US\$ 111.9.

4.1.2. Estimación de la eliminación de las retenciones y restricciones a las exportaciones sobre el valor agregado del sector agroalimentario y sobre el PIB.

Como se dijo, Anderson y Valenzuela (AV) estimaron que la eliminación de DEX y REX redundaría en un aumento del valor agregado del complejo agroalimentario del 32.6%. Tal estimación debe ser corregida por los aumentos de DEX y REX del Cuadro 4.1. Un problema importante era el de los ponderadores. Se utilizaron los de la MIP 1997, pero en base a evidencia de los cambios ocurridos desde entonces, se los modificó del siguiente modo.

Corrección a las participaciones dentro del sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca

- * Cereales: 5177.1 \Rightarrow 15.4%. Se mantuvo igual.
- * Oleaginosos: 5217.0 \Rightarrow 15.5%. Se subió al 25%
- * Animales vivos: 7351.5 \Rightarrow 21.9%. Baja al 17%
- * Otros productos animales (leche, entre otros): 3711.5 \Rightarrow 11.0%. Leche queda en 7%

Corrección a las participaciones dentro del sector alimentos, bebidas y tabaco

- * Carnes: 12988.3 \Rightarrow 22.0. Baja al 17%
- * Aceites, grasas + subproductos: 6457.6 \Rightarrow 11.0%. Sube al 17.7%
- * Lácteos: 6540.2 \Rightarrow 11.1%. Queda en el 11.1%

En base a estos ponderadores y a los DEX y REX del Cuadro 4.1, resultan los siguientes aumentos de producción adicionales a los estimados por AV para los rubros aquí considerados (el resto de los productos no necesitan corrección respecto de lo estimado por AV, porque sus DEX y REX no sufrieron modificaciones desde su trabajo original).

Corrección del aumento de la producción del sector agropecuario adicional a la estimada por Anderson y Valenzuela (2006)

- * Complejo trigo y cereales. Crece 10.5% más que en AV \Rightarrow $(.105 * .154 = \underline{1.6\%})$
- * Oleaginosos. Crece 23.6% más que en AV \Rightarrow $(.236 * .25 = \underline{5.9\%})$
- * Ganado vacuno. Crece 26.5 más que en AV \Rightarrow $(.265 * .17 = \underline{4.5\%})$
- * Leche. Crece 3.7% más que en AV \Rightarrow $(.037 * .07 = \underline{0.3\%})$

* *Suma corrección agropecuario: 12.3%*

Corrección del aumento de la producción de alimentos, bebidas y tabaco adicional a la estimada por Anderson y Valenzuela (2006)

* Carnes. Crece 26.5 más que en AV $\Rightarrow (.265 \cdot .17 = 4.5\%)$

* Aceites, grasas y subproductos. Crece 11% más que en AV $\Rightarrow (.11 \cdot .177 = 1.9\%)$

* Lácteos. Crece 3% más que en AV $\Rightarrow (.03 \cdot .111 = 0.3\%)$

* *Suma corrección alimentos, bebidas y tabaco: 6.7%*

En base a estas estimaciones surgen dos alternativas para estimar el valor ponderado del aumento de producción resultante de la eliminación de DEX y REX, en exceso del considerado por AV.

* Alternativa 1. Por participaciones de los sectores considerados en el VBP producción de ambos (oferta de la MIP 97), que son del 45.2% para el Agro y del 54.8% para las Agroindustrias = $(.123 \text{ Agro} \cdot .452 = 5.56) + (.067 \text{ Agroindustria} \cdot .548 = 3.67) = 9.23\%$

* Alternativa 2. Por participaciones de los sectores considerados en el valor agregado bruto (VAB, 2007) de ambos, que son del 63.4% para el Agro y del 36.6% para las Agroindustrias = $(.123 \text{ Agro} \cdot .634 = 7.80) + (.067 \text{ Agroindustria} \cdot .366 = 2.45) = 10.25\%$. Se usa esta alternativa, por considerar que representaba mejor la realidad actual, aunque como se aprecia no hay grandes diferencias entre ambos métodos.

4.1.2.1. El impacto directo sobre el valor agregado agroindustrial y sobre el PIB

A partir de las estimaciones anteriores, al impacto de la eliminación de DEX y REX en el valor agregado agroindustrial estimado por AV (32.6%) se le suma un 10.25%, resultando un aumento total del 42.85%. Dada la participación de Agro+Agroindustrias en el total (VAB 2007: 14.54%), resulta un aumento del PIB de una sola vez del 6.23%.

4.1.2.2. El impacto indirecto sobre el PIB

En base a la estimación de J. Nogués, A. Porto et al. (2007), resulta un impacto indirecto equivalente a 0.739 del directo, lo que implica que el 6.23% de aumento del PIB se transforma en un 10.83%. Como en el caso anterior, se trata de un impacto de una sola vez.

4.1.2.3. Aplicación de las estimaciones anteriores a las proyecciones

Es probable que el resultado obtenido sea una hipótesis de máxima, sobre todo porque las elasticidades pueden ser algo elevadas y, algo muy importante, porque la presión resultante sobre los recursos –tierra y trabajo– puede resultar excesiva, enfrentándose así costos crecientes. Por ello se adoptó una hipótesis de mínima, tomando sólo la mitad del efecto, lo que implica que en el quinto año (2014) el PIB habrá aumentado 5.42% en vez de un 10.83%. Dado que las retenciones (y eventualmente también las restricciones) se aplican gradualmente, el aumento del PIB es del 1.061 por año, o sea que respecto del año base el PIB real aumenta 1.061% en 2010, 2.134% en 2011, 3.22% en 2012, 4.31% en 2013 y 5.42% en 2014.

4.1.3. Efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía y otros efectos dinámicos

Respecto de los efectos dinámicos, dos cosas son ciertas. La primera es que existen. La segunda es que resulta muy difícil medirlos, ya que aun los modelos de

equilibrio general disponibles no captan adecuadamente los efectos que se dan a través de aumentos de la inversión, externalidades y otros. J. Nogués, A. Porto et al. (NP, p.67) encuentran que “en algunos modelos, los impactos dinámicos sobre los ingresos representan un múltiplo de entre dos y cuatro (veces) respecto a las proyecciones basadas en versiones estáticas”. Uno de los vehículos más aceptados en cuanto a su poder de generar efectos dinámicos es el de los procesos de apertura comercial. Los mismos dan lugar tanto a efectos dinámicos como estáticos. Por ejemplo, los autores citados estiman, en base a la experiencia de la Argentina de 1996 al 2005, que cada 10% de aumento de las exportaciones totales el PIB aumenta 3.2%, pero este es un efecto de estática comparada. Ya en el campo de los efectos dinámicos, se observa que “los países que liberalizaron mejoraron sus tasas de crecimiento económico en 1.5 puntos porcentuales en relación al período pre-liberalización” (NP, p. 68). Por su parte, Dollar y Kraay concluyen que un aumento de la relación entre comercio y PIB de 20 puntos porcentuales aumenta el crecimiento del ingreso per cápita entre 0.5% y 1.5% anual. En este trabajo hemos adoptado inicialmente distintas hipótesis.

a) *Hipótesis de mínima.* Se considera sólo el efecto del aumento de las exportaciones, dada la importancia que en la Argentina ha tenido la llamada “restricción externa” como límite al crecimiento sostenido. Recuérdese que este es un efecto de estática comparada. Dado que al final de nuestro período de proyección, en 2014, las exportaciones habrán aumentado un 18%, resulta un aumento anual de las mismas del orden del 3.6% y por lo tanto un aumento del PIB del 1.15% anual.

b) *Hipótesis media.* Se darían vía la liberalización comercial, las que estarían entre 0.5 y 1.5 puntos porcentuales anuales. Aquí se opta por la alternativa de mínima, es decir 0.5% anual.

c) *Hipótesis de máxima.* La que sería de entre dos y cuatro veces el efecto estático.

d) *Hipótesis adoptada.* Combinando la hipótesis de mínima y la media resulta que las medidas propuestas incrementarían la tasa de crecimiento de la economía en 1.65% por año, 1.15% por el aumento de exportaciones y 0.5% por el efecto dinámico de la liberalización. Adoptando una posición conservadora, como en el caso de la hipótesis de efectos estáticos, se utiliza aquí la mitad del aumento de la tasa de crecimiento que surge de combinar las hipótesis de mínima y media, o sea de 0.825% anual. *Pero dado que los efectos dinámicos llevan tiempo, se adopta el criterio de que este añadido a la tasa de crecimiento sea gradual, en esta secuencia: 0.1 en 2010; 0.3 en 2011; 0.45 en 2012; 0.65 en 2013 y 0.825% en 2014.*

Síntesis final. El aumento del PIB (lineal) en cada año es de 1.06% (estático) más 0.825% (dinámico, tasas). Una vez hecho en forma acumulativa y, en el caso del efecto dinámico, también gradual, resultan las siguientes tasas de aumentos del PIB que se agregan a las de cada escenario de manera multiplicativa. Ejemplo, para el escenario 1 en 2010, la tasa de crecimiento del 6% se transforma así. $1.06 * 1.01162 = 1.07232$, o sea 7.23% de tasa final. En el 2014 será $1.06 * 1.01895 = 1.08009$, o sea 8% de tasa final.

2010: $1.01061 * 1.001 = 1.01162$ de multiplicador de las tasas \Rightarrow crecimiento adicional de 1.162%.

2011: $1.01061 * 1.003 = 1.01363$ de multiplicador de las tasas \Rightarrow crecimiento adicional de 1.363%.

2012: $1.01061 * 1.0045 = 1.01516$ de multiplicador de las tasas \Rightarrow crecimiento adicional de 1.516%.

2013: $1.01061 * 1.0065 = 1.01718$ de multiplicador de tasas \Rightarrow crecimiento adicional de 1.718%

2014: $1.01061 * 1.00825 = 1.01895$ de multiplicador de tasas \Rightarrow crecimiento adicional de 1.895%.

4.2. Proyecciones fiscales de base

4.2.1. Supuestos macroeconómicos

- *Base 2009*

PIB real (estimación propia, diferente a la del INDEC): -2.3%.

Inflación IPI (índice de precios implícitos): 11%.

Tipo de cambio promedio del año: 3.75.

Exportaciones. US\$ 54.500 M.

Importaciones. US\$ 37.500 M.

- *Escenarios 2010-2014*

Escenario 1

Inflación IPI. 11%, 9%, 8%, 7%, 6%.

Tipo de cambio. Varía igual que la inflación IPI menos 2 puntos.

Variación exportaciones en dólares. 20%, 17%, 15%, 13%, 11%.

Variación importaciones en dólares. 15%, 20%, 14%, 13%, 12%.

Escenario 2

Inflación IPI. Igual que escenario 1.

Tipo de cambio. Igual que escenario 1.

Variación exportaciones en dólares. 18%, 10%, 8%, 7%, 6%.

Variación importaciones en dólares. 14%, 14%, 10%, 9%, 8%.

Escenario 3

Inflación IPI. Igual que escenario 1.

Tipo de cambio. Igual que escenario 1.

Variación exportaciones en dólares. 18%, 14%, 12%, 10%, 9%

Variación importaciones en dólares. 10%, 8%, 8%, 7%, 5%.

Escenario 4

Inflación IPI. Igual que escenario 1.

Tipo de cambio. Igual que escenario 1.

Variación exportaciones en dólares. 18%, 8%, 7%, 6%, 5%.

Importaciones en dólares. 10%, 6%, 5%, 4%, 3%.

4.2.2. Estimación de la recaudación

- *Recaudación Nacional 2009*

En primer lugar se realizó una estimación de los recursos del año 2009 teniendo en cuenta su estacionalidad y los montos recaudados hasta agosto de 2009. Esta recaudación se comparó con la recaudación esperada para el año 2009 en el Mensaje del Presupuesto 2010. En el caso de "Combustible Fondo Vial", se consideró el publicado en el presupuesto 2010, en todos los otros casos se consideró la estimación propia. El total de los recursos estimados para el 2009 implican una menor recaudación de \$M 4080 respecto a la estimada en el Mensaje de Presupuesto 2010, generando en consecuencia un mayor déficit.

- *Proyección de recaudación nacional 2010-2014*

Como criterio general se consideró que el crecimiento de la recaudación está vinculado al crecimiento del PIB nominal con una elasticidad recaudación/PIB igual a uno, que se ha verificado en los últimos años. Se trataron de modo diferente los siguientes casos. a) Impuesto a las ganancias: 50% variación del PIB en el período y 50% variación del PIB con un rezago. b) Derechos de importación y exportación: varían como las importaciones y exportaciones, expresadas en pesos. c) Tasa de estadísticas, varían como la suma de importaciones más exportaciones, expresadas en pesos.

En un segundo paso, y teniendo en cuenta la distribución de los recursos nacionales entre Nación y provincias⁵² se estima la distribución entre ambos niveles de gobierno para cada año y cada escenario. Cabe destacar que los recursos del Fondo Solidario Federal no se encuentran incluidos en esta distribución ya que se trata como una transferencia presupuestaria que luego será una transferencia recibida por las provincias en el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (en adelante, A-I-F). Los restantes recursos no tributarios, tanto corrientes como de capital, se estiman considerando la variación de los precios implícitos de cada escenario, a partir de la información del 2009 del Mensaje de Presupuesto 2010.

- *Recursos provinciales 2009*

Para el año 2009 se consideran las estimaciones de recaudación publicadas por Economía y Regiones en agosto de 2009 (informe 115).

- *Recursos provinciales 2010-2014*

Los recursos tributarios provinciales se estiman considerando la variación del PIB nominal. En el caso del impuesto inmobiliario se consideró adicionalmente una pauta de mejora de la recaudación de 10% en el 2010 y del 5% en los años siguientes. Los recursos no tributarios y rentas de la propiedad se estiman con la variación del PIB nominal. Las transferencias corrientes se estiman considerando la participación de las transferencias corrientes y de capital en el total de los ingresos tributarios del Sector Público Nacional (sin aportes y contribuciones) base caja en el año 2009, este porcentaje ha sido creciente por la incorporación de Fondo Solidario Federal y se ha estimado en un 15% de los recursos tributarios.

4.2.3. Esquemas Ahorro – Inversión – Financiamiento (AIF)

- *AIF Sector Público Nacional 2009*

Para el año 2009 se consideran las recaudaciones estimadas para este estudio, pero sin variaciones en los gastos, lo que implica un mayor déficit. En cuanto a la deuda, se consideran por un lado el stock de deuda y el perfil de vencimientos de intereses y de capital publicados por la Secretaría de Financiamiento del Ministerio de Economía al 30/06/2009 (deuda anterior). La deuda emitida entre julio y octubre de 2009 y los vencimientos de deuda entre junio y diciembre (asumiendo que se refinancian) y la diferencia de déficit estimada se consideran como nueva deuda. Se netea la deuda la deuda intra-sector público, con excepción de la del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, los adelantos del BCRA y la deuda con las provincias (BOGAR y BODEN).

- *A-I-F Sector Público Nacional 2010-2014*

Para los años 2010-2014, y siguiendo los criterios de estimación pasiva del gasto consignados en el texto, fue necesario estimar el stock de deuda y sus servicios de capital e intereses. Los intereses de la deuda denominada deuda anterior se toman directamente del perfil de vencimientos de la deuda informado oficialmente. En cambio,

⁵² Cuadro página 235 del Mensaje de Presupuesto 2010

los intereses de la deuda nueva y de los refinanciamientos se estiman a una tasa del 5.24%, equivalentes a Libor más 300 pb en el escenario 1 y en los restantes escenarios se suman 100 puntos básicos por escenario, de forma que en el escenario 4 los intereses son de 8.24%. En los escenarios 1 y 2 se renuevan totalmente los vencimientos de capital de la deuda y en los escenarios 3 y 4 se paga un tercio de los mismos, cada año. Cabe aclarar que, con estos supuestos, los intereses sobre nuevas colocaciones son muy diferentes a los estimados en las proyecciones del Presupuesto 2010.

- *A-I-F Gobiernos provinciales*

Se consideró el stock de deuda estimado por Economía y Regiones (\$ 99500 M), pero en este caso fue necesario también estimar un perfil de vencimiento de la deuda provincial, a partir de datos de Córdoba y Misiones. El stock de deuda anterior al 2009 devenga interés del 3.2%, en cambio, la deuda que se refinancia en cada año devenga un interés del 7%, similar a los PAF que se firmaron en el 2009.

- *AIF del sector público consolidado*

A estos efectos, las transferencias presupuestarias a provincias se consideran como un gasto figurativo en el sector público nacional y como un recurso figurativo en los gobiernos provinciales. Cabe destacar que a medida que se implementa la reducción de retenciones se reducen también las transferencias vinculadas al Fondo Federal de Redistribución (basado en las retenciones sobre la soja), análogamente a la pérdida de recaudación por retenciones pero considerando sólo las exportaciones del rubro que incluye a las semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales, paja y forrajes; grasas y aceites animales o vegetales, productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas, ceras de origen animal o vegetal y residuos y desperdicios de las industrias alimenticias y alimentos preparados para animales.

4.2.4. Estimación de los efectos fiscales de las políticas y de sus impactos inmediatos en la economía

- *Reducción de retenciones*

A partir de la información de recaudación de retenciones por secciones de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (AFIP) y de la de exportaciones por rubros (INDEC) se estimó la alícuota implícita por rubro para el año 2008. Para el año 2009 se estimó primero la evolución de las exportaciones por rubro, a partir de los datos de exportaciones hasta septiembre, y posteriormente se estimó la recaudación por rubro del año 2009 con las alícuotas estimadas para el año 2008. Los rubros considerados son los siguientes:

- Carne y despojos comestibles
- Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos
- Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte
- Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios
- Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías
- Cereales
- Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo
- Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales, paja y forrajes
- Grasas y aceites animales o vegetales, productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas, ceras de origen animal o vegetal

- Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos
- Preparaciones de hortalizas (incluso "silvestres"), frutas u otros frutos o demás partes de plantas
- Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre
- Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales
- Resto industria alimentaria

Para todos ellos se calcula primero la recaudación teórica de cada año a partir de la estimación de exportaciones y de las alícuotas medias. Luego se estima la recaudación efectiva después de la reducción. En tercer lugar, se detrae de la recaudación potencial un 20% el primer año, un 40% el segundo año y así sucesivamente hasta deducir el 100% en 2014. De la diferencia entre potencial y efectiva de cada año se calcula la pérdida de recaudación para estimar lo que ingresará por ganancias.

Para los restantes sectores las alícuotas se mantienen inalteradas. Las exportaciones se proyectaron en el 2010 considerando una caída del 10% de las exportaciones de cereales y en productos de molinería, un aumento del 30% en semillas y frutos oleaginosos y un aumento del 35% en grasas y aceites, los restantes sectores se estimaron de forma de mantener el crecimiento establecido en los supuestos macroeconómicos. En los años subsiguientes se consideró la evolución de las exportaciones según lo detallado en los supuestos macroeconómicos.

- *Aumento de la recaudación de ganancias*

El 35% de la pérdida de recaudación por retenciones se considera como recaudación del impuesto a las ganancias, y se distribuye luego según lo establecido hoy entre Nación y provincias.

- *Reducción de la evasión y elusión en el impuesto a las ganancias del sector agroalimentario*

Para estimar la reducción de la evasión en el impuesto a las ganancias se partió de la estimación de recaudación del escenario base. El sector agroalimentario participa con el 13,97% de la recaudación del impuesto, cifra que surge de ponderar su participación en ganancias de personas físicas -donde pesa un 24%- y en ganancias de sociedades-donde pesa un 10.5%. La ponderación viene dada por el peso en la recaudación. La evasión+elusión de base se tomó de J. J. Llach y otros (2002). A partir de allí se estima la recaudación potencial del sector agroindustrial y luego se establece una mejora anual del 8% en la recaudación, de manera de lograr reducir la evasión+elusión al 10% en el año 2014, porcentaje de mejora que se acumula ya que no se corrige la recaudación potencial (los porcentajes correspondientes a cada año son 8%, 16%, 24%, 32% y 40%).

- *Reducción del IVA a alimentos y bebidas*

Se parte de la recaudación de IVA por alimentos y bebidas, tomada de J. J. Llach y M. M. Harriague (2005) y que es de un 5.27% del total recaudado por IVA. Posteriormente se estima la recaudación de IVA por este concepto para cada escenario y finalmente se estima una reducción de un 10% acumulativo cada año –con un procedimiento análogo al aplicado para las retenciones- de forma que en el 2014 se eliminó el 50% de dicha recaudación, que equivale aproximadamente a reducir la alícuota al 10.5%. Es, como se aprecia, un cálculo aproximado, ya que no se dispone de información sobre recaudación del IVA sobre alimentos y bebidas por sub-componentes. El monto así estimado se reduce del IVA y posteriormente se recalcula la distribución entre Nación provincias.

- *Reducción de subsidios a la producción de alimentos*

A partir del monto estimado de subsidios del 2009 (\$ 4.161 m), se estima la evolución para el período 2010-2014 en base a la variación del PIB, y luego se reducen 20% anual, análogamente a lo realizado para las retenciones.

4.2.5. Estimación de los efectos fiscales de las políticas y de los impactos indirectos de las mismas en la economía (sin considerar efectos sobre el crecimiento del PIB o dinámicos)

- *Bienes personales*⁵³

Su base se incrementa por lo invertido como consecuencia de las mayores ganancias. Se estima del siguiente modo medir así:

$$\delta BP = 0.75 * 0.203 * \delta R$$

donde

δBP : aumento de la recaudación del impuesto a los bienes personales

0.75: alícuota del segundo tramo del impuesto

0.203: coeficiente de inversión

δR : disminución de las retenciones respecto del período anterior, netas del monto ingresado por impuesto a las ganancias.

- *Inmobiliario rural*

Dada la valorización de las tierras a medida que se pone en práctica la eliminación gradual de las retenciones, se establece una pauta de aumento de la recaudación del 5% por año llegando a un 25% en el año 2014, estimando que el mismo es un 30% de la recaudación total del impuesto inmobiliario⁵⁴.

- *Aumento de la facturación del sector de alimentos y bebidas (efecto indirecto 1b)*⁵⁵

Como consecuencia directa de la eliminación de las retenciones aumenta *pari passu* el valor de la facturación del consumo de alimentos y bebidas. La proporción de este aumento se toma de J. J. Llach y M. M. Harriague (2005), actualizándola por el incremento producido desde entonces en las retenciones sobre los oleaginosos. El porcentual del aumento de la canasta alimentaria total (CAT) resultante es del 6.49%. Por lo tanto, la facturación aumenta en ese porcentaje y ella genera una corriente de ingresos fiscales adicionales iguales a la presión tributaria neta de retenciones agroalimentarias. Puede estimarse así:

$$\delta RF1b = .0649 * AB * PTN$$

Donde:

$\delta RF1b$: aumento de la recaudación por el efecto indirecto 1b.

.0649: aumento de la facturación de la venta final de alimentos y bebidas

AB: facturación en 2009 de la venta final de alimentos y bebidas

PTN: presión tributaria en 2009, neta de retenciones a las exportaciones agroalimentarias

Para calcular AB (en millones de pesos):

$$AB_{2009} = (666.000 - RI) * 0.31286$$

Donde:

666.000: es el consumo privado, estimado con una caída real del 1.8% en 2009 y un aumento del 14% en los precios al consumidor.

⁵³ Se sigue el método sugerido por J. Nogués, A. Porto et al. (2007).

⁵⁴ Este porcentaje fue estimado sobre la base de informaciones de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

⁵⁵ Se sigue el método sugerido por J. Nogués, A. Porto et al. (2007).

RI: renta imputada de la vivienda 2009 se estimó como el 77% del valor agregado de la letra k de las cuentas nacionales

0.31286: participación de los alimentos y bebidas en la canasta de consumo total.

El valor resultante se distribuye luego entre Nación y provincias de acuerdo a la participación en la recaudación de recursos tributarios totales y se suma como un ingreso adicional en cada jurisdicción.

4.2.6. Estimación de los efectos fiscales de las políticas resultantes de los impactos de las mismas en el crecimiento de la economía

Sobre las estimaciones de recaudación y esquemas de ahorro inversión posteriores a la implementación de políticas se calcula una nueva estimación completa (tanto de recursos como de esquema ahorro – inversión y subsidios) que considera los efectos de las políticas sobre el crecimiento del PIB (consignado en 4.1.2. y 4.1.3., más arriba) y de las exportaciones (según lo consignado en 4.1.1).

4.2.7. Cuadros de ganancias y pérdidas fiscales

En el cuadro de ganancias y pérdidas los efectos fiscales del aumento de las exportaciones inducido por las políticas están incorporados en la columna de “Impuestos exportación”. La compensación parcial de los mismos originada en la retención en la Aduana como pago a cuenta del impuesto a las ganancias figura en la columna “Ganancias”. Los efectos de la unificación del IVA alimentos en 10.5%, los aumentos de la recaudación originados en el incremento de la facturación de alimentos y bebidas, la reducción de los subsidios a la producción agropecuaria y los aumentos de recaudación de los impuestos inmobiliario y bienes personales tienen cada uno su propia columna. El resto de los efectos directos e indirectos del crecimiento de la economía sobre los impuestos y subsidios se incluyeron en la columna PIB.

5. Anexo Estadístico

Cuadros A1-A24. Proyecciones fiscales base

Cuadro A1. Escenario 1. Proyección fiscal Nación, M de pesos

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	296287	345816	399276	456052	515131
- Tributarios	151133	181206	214609	250968	289872	330564
- Seguridad social	74972	88212	101920	116679	132337	148694
- Otros	24206	26868	29286	31629	33843	35874
II. Gasto primario	239478	276905	324273	375999	431020	487284
III. Resultado primario (I-II)	10833	19381	21543	23277	25032	27847
IV. Intereses de la deuda	24989	19381	21543	23277	25032	27847
V. Gasto total (II+IV)	264468	296287	345816	399276	456052	515131
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	0	0	0	0	0

Cuadro A2. Escenario 1. Proyección fiscal Nación, % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.64	22.87	23.06	23.23	23.35
- Tributarios	13.59	13.85	14.19	14.50	14.76	14.98
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.05	1.94	1.83	1.72	1.63
II. Gasto primario	21.53	21.16	21.44	21.72	21.95	22.09
III. Resultado primario (I-II)	0.97	1.48	1.42	1.34	1.27	1.26
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.48	1.42	1.34	1.27	1.26
V. Gasto total (II+IV)	23.78	22.64	22.87	23.06	23.23	23.35
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Cuadro A3. Escenario 1. Proyección fiscal provincias, M de pesos

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	180768	197879	216667	234969	252349
- Tributarios provinciales	53281	61065	66509	72852	79076	85046
- Tributarios nacionales	73294	82718	90233	98583	106709	114429
- Otros	34321	36984	41137	45233	49184	52874
II. Gasto primario	167525	173868	190981	209757	227948	244376
III. Resultado primario (I-II)	-6629	6900	6898	6910	7021	7973
IV. Intereses de la deuda	3184	3341	3491	3635	3777	3954
V. Gasto total (II+IV)	170709	177209	194471	213392	231725	248330
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	3559	3408	3276	3244	4018

Cuadro A4. Escenario 1. Proyección fiscal provincias, % del PIB

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.50	14.41	14.47	14.52	14.56
- Tributarios provinciales	4.79	4.90	4.84	4.86	4.89	4.91
- Tributarios nacionales	6.59	6.63	6.57	6.58	6.59	6.60
- Otros	3.09	2.97	3.00	3.02	3.04	3.05
II. Gasto primario	15.06	13.94	13.91	14.01	14.09	14.10
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	0.55	0.50	0.46	0.43	0.46
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.27	0.25	0.24	0.23	0.23
V. Gasto total (II+IV)	15.35	14.21	14.17	14.25	14.32	14.33
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	0.29	0.25	0.22	0.20	0.23

Cuadro A5. Escenario 1. Proyección fiscal consolidada, M de pesos

SP Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	455797	530673	611389	697210	786777
- Tributarios (con seg.social)	352681	417645	488385	564914	646571	732076
- Otros	33825	38153	42288	46474	50639	54701
II. Gasto primario	382301	432628	504917	583475	667106	753299
III. Resultado primario (I-II)	4204	23169	25757	27914	30104	33478
IV. Intereses de la deuda	28173	23169	25757	27914	30104	33478
V. Gasto total (II+IV)	410474	455797	530673	611389	697210	786777
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	0	0	0	0	0

Cuadro A6. Escenario 1. Proyección fiscal consolidada, % del PIB

SP Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	34.83	35.09	35.32	35.51	35.66
- Tributarios (con seg.social)	31.71	31.91	32.30	32.63	32.93	33.18
- Otros	3.04	2.92	2.80	2.68	2.58	2.48
II. Gasto primario	34.37	33.06	33.39	33.71	33.98	34.15
III. Resultado primario (I-II)	0.38	1.77	1.70	1.61	1.53	1.52
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.77	1.70	1.61	1.53	1.52
V. Gasto total (II+IV)	36.90	34.83	35.09	35.32	35.51	35.66
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Cuadro A7. Escenario 2. Proyección fiscal Nación, M de pesos

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	291684	332362	373741	415755	457439
- Tributarios	151133	178268	204965	231914	259284	286380
- Seguridad social	74972	86548	98111	110198	122628	135185
- Otros	24206	26868	29286	31629	33843	35874
II. Gasto primario	239478	271980	310142	349465	389357	427770
III. Resultado primario (I-II)	10833	19704	22220	24276	26399	29669
IV. Intereses de la deuda	24989	19704	22220	24276	26399	29669
V. Gasto total (II+IV)	264468	291684	332362	373741	415755	457439
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	0	0	0	0	0

Cuadro A8. Escenario 2. Proyección fiscal Nación, % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.72	22.83	22.86	22.85	22.81
- Tributarios	13.59	13.88	14.08	14.18	14.25	14.28
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.09	2.01	1.93	1.86	1.79
II. Gasto primario	21.53	21.18	21.31	21.37	21.40	21.33
III. Resultado primario (I-II)	0.97	1.53	1.53	1.48	1.45	1.48
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.53	1.53	1.48	1.45	1.48
V. Gasto total (II+IV)	23.78	22.72	22.83	22.86	22.85	22.81
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Cuadro A9. Escenario 2. Proyección fiscal provincias, M de pesos

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	183510	209010	235488	262782	290405
- Tributarios provinciales	53281	61959	70518	79538	88898	98450
- Tributarios nacionales	73294	83729	95209	107106	119377	131814
- Otros	34321	37822	43283	48844	54507	60141
II. Gasto primario	167525	179722	204797	230851	257710	284773
III. Resultado primario (I-II)	-6629	3788	4213	4637	5072	5631
IV. Intereses de la deuda	3184	3788	4213	4637	5072	5631
V. Gasto total (II+IV)	170709	183510	209010	235488	262782	290405
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	0	0	0	0	0

Cuadro A10. Escenario 2. Proyección fiscal provincias, % del PIB

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.29	14.36	14.40	14.44	14.48
- Tributarios provinciales	4.79	4.83	4.84	4.86	4.89	4.91
- Tributarios nacionales	6.59	6.52	6.54	6.55	6.56	6.57
- Otros	3.09	2.95	2.97	2.99	3.00	3.00
II. Gasto primario	15.06	14.00	14.07	14.12	14.16	14.20
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	0.30	0.29	0.28	0.28	0.28
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.30	0.29	0.28	0.28	0.28
V. Gasto total (II+IV)	15.35	14.29	14.36	14.40	14.44	14.48
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Cuadro A11. Escenario 2. Proyección fiscal consolidada, M de pesos

SP Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	448454	510627	574443	639645	704887
- Tributarios (con seg.social)	352681	410504	468802	528757	590187	651829
- Otros	33825	37950	41825	45686	49458	53058
II. Gasto primario	382301	424962	484194	545529	608174	669586
III. Resultado primario (I-II)	4204	23493	26433	28913	31471	35300
IV. Intereses de la deuda	28173	23493	26433	28913	31471	35300
V. Gasto total (II+IV)	410474	448454	510627	574443	639645	704887
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	0	0	0	0	0

Cuadro A12. Escenario 2. Proyección fiscal consolidada, % del PIB

SP Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	34.92	35.08	35.13	35.16	35.14
- Tributarios (con seg.social)	31.71	31.97	32.21	32.34	32.44	32.50
- Otros	3.04	2.96	2.87	2.79	2.72	2.65
II. Gasto primario	34.37	33.09	33.26	33.37	33.43	33.38
III. Resultado primario (I-II)	0.38	1.83	1.82	1.77	1.73	1.76
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.83	1.82	1.77	1.73	1.76
V. Gasto total (II+IV)	36.90	34.92	35.08	35.13	35.16	35.14
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Cuadro A13. Escenario 3. Proyección fiscal Nación, M de pesos

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	288499	326448	365149	403592	441127
- Tributarios	151133	176332	201861	228022	254044	279540
- Seguridad social	74972	85300	95301	105498	115705	125714
- Otros	24206	26868	29286	31629	33843	35874
II. Gasto primario	239478	258476	291493	326474	357108	386874
III. Resultado primario (I-II)	10833	30023	34955	38675	46484	54253
IV. Intereses de la deuda	24989	19248	21055	22126	22739	24079
V. Gasto total (II+IV)	264468	277724	312548	348600	379847	410954
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	10776	13900	16549	23745	30174

Cuadro A14. Escenario 3. Proyección fiscal Nación, % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.80	23.09	23.33	23.51	23.65
- Tributarios	13.59	13.93	14.28	14.57	14.80	14.99
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.12	2.07	2.02	1.97	1.92
II. Gasto primario	21.53	20.42	20.62	20.86	20.80	20.74
III. Resultado primario (I-II)	0.97	2.37	2.47	2.47	2.71	2.91
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.52	1.49	1.41	1.32	1.29
V. Gasto total (II+IV)	23.78	21.94	22.10	22.27	22.13	22.03
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	0.85	0.98	1.06	1.38	1.62

Cuadro A15. Escenario 3. Proyección fiscal provincias, M de pesos

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	181164	203679	226620	249669	272391
- Tributarios provinciales	53281	61065	68499	76146	83879	91552
- Tributarios nacionales	73294	82718	92704	102786	112910	122876
- Otros	34321	37380	42476	47689	52879	57963
II. Gasto primario	167525	174264	196780	219710	242647	264418
III. Resultado primario (I-II)	-6629	6900	6898	6910	7021	7973
IV. Intereses de la deuda	3184	3341	3491	3635	3777	3954
V. Gasto total (II+IV)	170709	177605	200271	223345	246425	268372
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	3559	3408	3276	3244	4018

Cuadro A16. Escenario 3. Proyección fiscal provincias, % del PIB

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.31	14.41	14.48	14.54	14.60
- Tributarios provinciales	4.79	4.83	4.84	4.86	4.89	4.91
- Tributarios nacionales	6.59	6.54	6.56	6.57	6.58	6.59
- Otros	3.09	2.95	3.00	3.05	3.08	3.11
II. Gasto primario	15.06	13.77	13.92	14.04	14.13	14.18
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	0.55	0.49	0.44	0.41	0.43
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.26	0.25	0.23	0.22	0.21
V. Gasto total (II+IV)	15.35	14.03	14.16	14.27	14.35	14.39
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	0.28	0.24	0.21	0.19	0.22

Cuadro A17. Escenario 3. Proyección fiscal consolidada, M de pesos

SP Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	443213	499848	557566	615154	671587
- Tributarios (con seg.social)	352681	405415	458365	512452	566539	619681
- Otros	33825	37798	41483	45115	48616	51906
II. Gasto primario	382301	406290	457994	511981	561649	609361
III. Resultado primario (I-II)	4204	36923	41854	45585	53506	62226
IV. Intereses de la deuda	28173	22588	24545	25761	26517	28034
V. Gasto total (II+IV)	410474	428879	482540	537742	588165	637395
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	14335	17308	19825	26989	34192

Cuadro A18. Escenario 3. Proyección fiscal consolidada, % del PIB

SP Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.02	35.35	35.62	35.83	36.01
- Tributarios (con seg.social)	31.71	32.03	32.42	32.74	33.00	33.22
- Otros	3.04	2.99	2.93	2.88	2.83	2.78
II. Gasto primario	34.37	32.10	32.39	32.71	32.72	32.67
III. Resultado primario (I-II)	0.38	2.92	2.96	2.91	3.12	3.34
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.78	1.74	1.65	1.54	1.50
V. Gasto total (II+IV)	36.90	33.89	34.13	34.36	34.26	34.17
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	1.13	1.22	1.27	1.57	1.83

Cuadro A19. Escenario 4. Proyección fiscal Nación, M de pesos

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	285626	317000	347915	377704	405510
- Tributarios	151133	174707	195182	215351	234781	252855
- Seguridad social	74972	84051	92532	100934	109079	116780
- Otros	24206	26868	29286	31629	33843	35874
II. Gasto primario	239478	255387	281623	308675	330547	350458
III. Resultado primario (I-II)	10833	30239	35377	39240	47157	55052
IV. Intereses de la deuda	24989	19463	21477	22690	23412	24878
V. Gasto total (II+IV)	264468	274850	303100	331365	353959	375336
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	10776	13900	16549	23745	30174

Cuadro A20. Escenario 4. Proyección fiscal Nación, en % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.90	23.09	23.23	23.34	23.40
- Tributarios	13.59	14.01	14.22	14.38	14.51	14.59
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.15	2.13	2.11	2.09	2.07
II. Gasto primario	21.53	20.48	20.51	20.61	20.42	20.23
III. Resultado primario (I-II)	0.97	2.42	2.58	2.62	2.91	3.18
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.56	1.56	1.52	1.45	1.44
V. Gasto total (II+IV)	23.78	22.04	22.08	22.13	21.87	21.66
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	0.86	1.01	1.11	1.47	1.74

Cuadro A21. Escenario 4. Proyección fiscal provincias, M de pesos

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	180768	197879	216667	234969	252349
- Tributarios provinciales	53281	61065	66509	72852	79076	85046
- Tributarios nacionales	73294	82718	90233	98583	106709	114429
- Otros	34321	36984	41137	45233	49184	52874
II. Gasto primario	167525	173868	190981	209757	227948	244376
III. Resultado primario (I-II)	-6629	6900	6898	6910	7021	7973
IV. Intereses de la deuda	3184	3341	3491	3635	3777	3954
V. Gasto total (II+IV)	170709	177209	194471	213392	231725	248330
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	3559	3408	3276	3244	4018

Cuadro A22. Escenario 4. Proyección fiscal provincias, % del PIB

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.50	14.41	14.47	14.52	14.56
- Tributarios provinciales	4.79	4.90	4.84	4.86	4.89	4.91
- Tributarios nacionales	6.59	6.63	6.57	6.58	6.59	6.60
- Otros	3.09	2.97	3.00	3.02	3.04	3.05
II. Gasto primario	15.06	13.94	13.91	14.01	14.09	14.10
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	0.55	0.50	0.46	0.43	0.46
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.27	0.25	0.24	0.23	0.23
V. Gasto total (II+IV)	15.35	14.21	14.17	14.25	14.32	14.33
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	0.29	0.25	0.22	0.20	0.23

Cuadro A23. Escenario 4. Proyección fiscal consolidada, M de pesos

SP Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	440188	485602	532279	577456	619930
- Tributarios (con seg.social)	352681	402542	444456	487720	529646	569111
- Otros	33825	37647	41146	44559	47810	50819
II. Gasto primario	382301	403050	443326	486129	523277	556906
III. Resultado primario (I-II)	4204	37138	42276	46150	54179	63024
IV. Intereses de la deuda	28173	22804	24967	26325	27189	28832
V. Gasto total (II+IV)	410474	425853	468294	512454	550467	585738
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	14335	17308	19825	26989	34192

Cuadro A24. Escenario 4. Proyección fiscal consolidada, % del PIB

SP Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.30	35.37	35.54	35.68	35.78
- Tributarios (con seg.social)	31.71	32.28	32.37	32.57	32.73	32.85
- Otros	3.04	3.02	3.00	2.98	2.95	2.93
II. Gasto primario	34.37	32.32	32.29	32.46	32.33	32.14
III. Resultado primario (I-II)	0.38	2.98	3.08	3.08	3.35	3.64
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.83	1.82	1.76	1.68	1.66
V. Gasto total (II+IV)	36.90	34.15	34.11	34.22	34.01	33.81
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	1.15	1.26	1.32	1.67	1.97

Cuadros A25-A 32. Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas

Cuadro A25
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, M de pesos.
Escenario 1

	Impuestos exportación (-)	Ganancias (+)	IVA alimentos (-)	Facturación alimentos y bebidas (+)	Subsidios al agro (+)	Bienes pers., inmob. (+)	PIB (+)	TOTAL
2010								
Nación	-2295	1654	-335	2668	979	181	1698	4550
Provincias	-942	1430	-250	1501		347	1040	3127
2011								
Nación	-7410	4249	-773	3066	2263	493	4594	6482
Provincias	-2642	3673	-577	1751		919	2879	6003
2012								
Nación	-14599	7713	-1328	3487	3885	901	8766	8826
Provincias	-4988	6667	-990	2027		1662	5541	9920
2013								
Nación	-24354	12184	-2008	3925	5876	1425	14590	11639
Provincias	-8101	10533	-1497	2330		2611	9252	15126
2014								
Nación	-36554	17670	-2820	4371	8253	2057	22339	15316
Provincias	-11942	15275	-2103	2656		3752	14174	21812

Nota. *Impuestos exportación*: efecto de la eliminación gradual de las retenciones. *Ganancias*: aumento de su recaudación por menor evasión y por la retención del 35% de la rebaja de la alícuota en la Aduana como pago a cuenta. *IVA alimentos*: efectos de la unificación de su alícuota en 10.5%. *Facturación alimentos y bebidas*: efecto de mayor recaudación por el aumento de sus precios. *Subsidios agro*: eliminación pari passu con la de las retenciones. *Bienes personales e inmobiliario*: efecto directo originado en el aumento del precio de los inmuebles rurales + en el aumento patrimonial por mayor inversión. *PIB*: efectos directos e indirectos de las políticas en el aumento del PIB, según lo consignado en el texto.

Cuadro A26
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, % del PIB.
Escenario 1

	Impuestos exportación (-)	Ganancias (+)	IVA alimentos (-)	Facturación alimentos y bebidas (+)	Subsidios al agro (+)	Bienes pers., inmob. (+)	PIB (+)	TOTAL
2010								
Nación	-0.17	0.12	-0.03	0.20	0.07	0.01	0.13	0.34
Provincias	-0.07	0.11	-0.02	0.11		0.03	0.08	0.24
2011								
Nación	-0.48	0.27	-0.05	0.20	0.15	0.03	0.30	0.42
Provincias	-0.17	0.24	-0.04	0.11		0.06	0.19	0.39
2012								
Nación	-0.81	0.43	-0.07	0.19	0.22	0.05	0.49	0.49
Provincias	-0.28	0.37	-0.05	0.11		0.09	0.31	0.55
2013								
Nación	-1.17	0.59	-0.10	0.19	0.28	0.07	0.70	0.56
Provincias	-0.39	0.51	-0.07	0.11		0.13	0.45	0.73
2014								
Nación	-1.54	0.74	-0.12	0.18	0.35	0.09	0.94	0.64
Provincias	-0.50	0.64	-0.09	0.11		0.16	0.60	0.92

Nota: ídem Cuadro 25.

Cuadro A27
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, M de pesos.
Escenario 2

	Impuestos exportación	Ganancias	IVA alimentos	Facturación alimentos y bebidas	Subsidios al agro	Bienes pers., inmob.	PIB	TOTAL
	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	
2010								
Nación	-2255	1637	-328	2618	961	179	1662	4472
Provincias	-930	1415	-245	1472		343	1018	3074
2011								
Nación	-6733	4033	-744	2945	2178	458	4366	6503
Provincias	-2436	3486	-555	1692		859	2704	5750
2012								
Nación	-12366	7023	-1254	3280	3670	787	8097	9236
Provincias	-4317	6072	-935	1928		1471	5001	9220
2013								
Nación	-19526	10700	-1861	3615	5445	1178	13138	12689
Provincias	-6660	9250	-1387	2180		2199	8081	13663
2014								
Nación	-28085	15046	-2564	3945	7503	1624	19645	17114
Provincias	-9424	13007	-1912	2444		3031	12029	19175

Nota: ídem Cuadro 25.

Cuadro A28
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, % del PIB.
Escenario 2

	Impuestos exportación	Ganancias	IVA alimentos	Facturación alimentos y bebidas	Subsidios al agro	Bienes pers., inmob.	PIB	TOTAL
	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)	
2010								
Nación	-0.17	0.13	-0.03	0.20	0.07	0.01	0.13	0.34
Provincias	-0.07	0.11	-0.02	0.11		0.03	0.08	0.24
2011								
Nación	-0.45	0.27	-0.05	0.20	0.15	0.03	0.29	0.44
Provincias	-0.16	0.23	-0.04	0.11		0.06	0.18	0.39
2012								
Nación	-0.73	0.41	-0.07	0.19	0.22	0.05	0.48	0.54
Provincias	-0.25	0.36	-0.05	0.11		0.09	0.29	0.54
2013								
Nación	-1.01	0.56	-0.10	0.19	0.28	0.06	0.68	0.66
Provincias	-0.35	0.48	-0.07	0.11		0.11	0.42	0.71
2014								
Nación	-1.30	0.70	-0.12	0.18	0.35	0.08	0.91	0.79
Provincias	-0.44	0.60	-0.09	0.11		0.14	0.56	0.89

Nota: ídem Cuadro 25.

Cuadro A29
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, M de pesos.
Escenario 3

	Impuestos exportación (-)	Ganancias (+)	IVA alimentos (-)	Facturación alimentos y bebidas (+)	Subsidios al agro (-)	Bienes pers., inmob. (+)	PIB (+)	TOTAL
2010								
Nación	-2255	1631	-324	2581	947	179	1638	4397
Provincias	-930	1410	-241	1450		342	1004	3035
2011								
Nación	-7058	4075	-723	2866	2116	475	4286	6037
Provincias	-2535	3523	-539	1638		881	2693	5661
2012								
Nación	-13514	7199	-1200	3150	3513	845	7899	7892
Provincias	-4661	6223	-895	1836		1550	5008	9061
2013								
Nación	-21943	11068	-1756	3424	5137	1302	12701	9933
Provincias	-7380	9568	-1309	2045		2368	8081	13373
2014								
Nación	-32412	15703	-2384	3680	6977	1845	18807	12215
Provincias	-10707	13575	-1778	2261		3334	11993	18678

Nota: ídem Cuadro 25.

Cuadro A30
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, % del PIB.
Escenario 3

	Impuestos exportación (-)	Ganancias (+)	IVA alimentos (-)	Facturación alimentos y bebidas (+)	Subsidios al agro (+)	Bienes pers., inmob. (+)	PIB (+)	TOTAL
2010								
Nación	-0.18	0.13	-0.03	0.20	0.07	0.01	0.13	0.34
Provincias	-0.07	0.11	-0.02	0.11		0.03	0.08	0.24
2011								
Nación	-0.49	0.28	-0.05	0.20	0.15	0.03	0.30	0.42
Provincias	-0.17	0.24	-0.04	0.11		0.06	0.19	0.39
2012								
Nación	-0.83	0.44	-0.07	0.19	0.22	0.05	0.48	0.48
Provincias	-0.29	0.38	-0.05	0.11		0.10	0.31	0.56
2013								
Nación	-1.21	0.61	-0.10	0.19	0.28	0.07	0.70	0.55
Provincias	-0.41	0.53	-0.07	0.11		0.13	0.44	0.74
2014								
Nación	-1.61	0.78	-0.12	0.18	0.35	0.09	0.93	0.61
Provincias	-0.53	0.67	-0.09	0.11		0.17	0.60	0.93

Nota: ídem Cuadro 25.

Cuadro A31
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, M de pesos.
Escenario 4

	Impuestos exportación (-)	Ganancias (+)	IVA alimentos (-)	Facturación alimentos y bebidas (+)	Subsidios al agro (+)	Bienes pers., inmob. (+)	PIB (+)	TOTAL
2010								
Nación	-2255	1626	-319	2533	933	179	2398	5094
Provincias	-930	1405	-238	1439		341	1095	3113
2011								
Nación	-6571	3919	-702	2788	2054	450	5904	7843
Provincias	-2387	3388	-523	1585		838	2907	5807
2012								
Nación	-11947	6714	-1149	3042	3361	765	10374	11160
Provincias	-4191	5804	-857	1729		1416	5271	9172
2013								
Nación	-18688	10063	-1655	3287	4843	1135	15980	14966
Provincias	-6411	8699	-1234	1868		2091	8309	13322
2014								
Nación	-26640	13922	-2215	3519	6481	1550	22748	19365
Provincias	-8996	12035	-1652	2000		2845	12042	18274

Nota: ídem Cuadro 25.

Cuadro A32
Ganancias y pérdidas fiscales resultantes de las políticas, % del PIB.
Escenario 4

	Impuestos exportación (-)	Ganancias (+)	IVA alimentos (-)	Facturación alimentos y bebidas (+)	Subsidios al agro (+)	Bienes pers., inmob. (+)	PIB (+)	TOTAL
2010								
Nación	-0.18	0.13	-0.03	0.20	0.07	0.01	0.19	0.40
Provincias	-0.07	0.11	-0.02	0.11		0.03	0.09	0.25
2011								
Nación	-0.47	0.28	-0.05	0.20	0.15	0.03	0.42	0.56
Provincias	-0.17	0.24	-0.04	0.11		0.06	0.21	0.41
2012								
Nación	-0.77	0.43	-0.07	0.20	0.22	0.05	0.67	0.72
Provincias	-0.27	0.37	-0.05	0.11		0.09	0.34	0.59
2013								
Nación	-1.09	0.59	-0.10	0.19	0.28	0.07	0.93	0.87
Provincias	-0.37	0.51	-0.07	0.11		0.12	0.48	0.78
2014								
Nación	-1.43	0.74	-0.12	0.19	0.35	0.08	1.22	1.04
Provincias	-0.48	0.64	-0.09	0.11		0.15	0.64	0.98

Nota: ídem Cuadro 25.

Cuadros A 33-A 56. Proyecciones fiscales post-políticas. Caso 1 (fuerte superávit)

Cuadro A 33. Escenario 1. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), M de pesos.

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	300573	350848	405268	463057	523693
- Tributarios	151133	183477	215195	248946	284113	320270
- Seguridad social	74972	89237	104510	121457	140123	160426
- Otros	24206	27859	31142	34865	38821	42997
II. Gasto primario	239478	281192	329304	381991	438025	495846
III. Resultado primario (I-II)	10833	19381	21543	23277	25032	27847
IV. Intereses de la deuda	24989	19381	21543	23277	25032	27847
V. Gasto total (II+IV)	264468	300573	350848	405268	463057	523693
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	0	0	0	0	0

Cuadro A 34. Escenario 1. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), M de pesos.

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	190705	224529	262028	303363	348399
- Tributarios provinciales	53281	65455	77033	89977	104349	120115
- Tributarios nacionales	73294	87368	104762	124515	146930	171931
- Otros	34321	37882	42735	47537	52084	56352
II. Gasto primario	167525	186917	220316	257391	298291	342768
III. Resultado primario (I-II)	-6629	3788	4213	4637	5072	5631
IV. Intereses de la deuda	3184	3788	4213	4637	5072	5631
V. Gasto total (II+IV)	170709	190705	224529	262028	303363	348399
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	0	0	0	0	0

Cuadro A 35. Escenario 1. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), M de pesos.

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	464805	545958	635185	732078	835994
- Tributarios (con seguridad social)	352681	425537	501499	584894	675515	772743
- Otros	33825	39268	44459	50291	56563	63251
II. Gasto primario	382301	441636	520202	607272	701975	802516
III. Resultado primario (I-II)	4204	23169	25757	27914	30104	33478
IV. Intereses de la deuda	28173	23169	25757	27914	30104	33478
V. Gasto total (II+IV)	410474	464805	545958	635185	732078	835994
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	0	0	0	0	0

Cuadro A 36. Escenario 1. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.70	22.63	22.49	22.27	22.00
- Tributarios	13.59	13.86	13.88	13.81	13.67	13.46
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.10	2.01	1.93	1.87	1.81
II. Gasto primario	21.53	21.24	21.24	21.20	21.07	20.83
III. Resultado primario (I-II)	0.97	1.46	1.39	1.29	1.20	1.17
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.46	1.39	1.29	1.20	1.17
V. Gasto total (II+IV)	23.78	22.70	22.63	22.49	22.27	22.00
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

**Cuadro A 37. Escenario 1. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), % del PIB**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.40	14.48	14.54	14.59	14.64
- Tributarios provinciales	4.79	4.94	4.97	4.99	5.02	5.05
- Tributarios nacionales	6.59	6.60	6.76	6.91	7.07	7.22
- Otros	3.09	2.86	2.76	2.64	2.51	2.37
II. Gasto primario	15.06	14.12	14.21	14.28	14.35	14.40
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	0.29	0.27	0.26	0.24	0.24
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.29	0.27	0.26	0.24	0.24
V. Gasto total (II+IV)	15.35	14.40	14.48	14.54	14.59	14.64
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Cuadro A 38. Escenario 1. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.11	35.21	35.25	35.21	35.12
- Tributarios (con seguridad social)	31.71	32.14	32.34	32.46	32.49	32.47
- Otros	3.04	2.97	2.87	2.79	2.72	2.66
II. Gasto primario	34.37	33.36	33.55	33.70	33.77	33.72
III. Resultado primario (I-II)	0.38	1.75	1.66	1.55	1.45	1.41
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.75	1.66	1.55	1.45	1.41
V. Gasto total (II+IV)	36.90	35.11	35.21	35.25	35.21	35.12
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

**Cuadro A 39. Escenario 2. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), M de pesos**

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	295897	337638	380894	425412	470566
- Tributarios	151133	180503	205962	231498	257113	282365
- Seguridad social	74972	87554	100604	114711	129843	145852
- Otros	24206	27840	31073	34685	38455	42350
II. Gasto primario	239478	276193	315419	356618	399014	440897
III. Resultado primario (I-II)	10833	19704	22220	24276	26399	29669
IV. Intereses de la deuda	24989	19704	22220	24276	26399	29669
V. Gasto total (II+IV)	264468	295897	337638	380894	425412	470566
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	0	0	0	0	0

**Cuadro A 40. Escenario 2. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), M de pesos**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	187456	216309	247382	280763	316170
- Tributarios provinciales	53281	64220	74159	84993	96715	109232
- Tributarios nacionales	73294	85992	101072	117624	135828	155526
- Otros	34321	37244	41077	44765	48220	51412
II. Gasto primario	167525	183667	212095	242745	275691	310539
III. Resultado primario (I-II)	-6629	3788	4213	4637	5072	5631
IV. Intereses de la deuda	3184	3788	4213	4637	5072	5631
V. Gasto total (II+IV)	170709	187456	216309	247382	280763	316170
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	0	0	0	0	0

Cuadro A 41. Escenario 2. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), M de pesos

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	457313	525711	598117	674447	753806
- Tributarios (con seguridad social)	352681	418269	481797	548826	619500	692975
- Otros	33825	39044	43915	49291	54948	60831
II. Gasto primario	382301	433821	499278	569204	642977	718505
III. Resultado primario (I-II)	4204	23493	26433	28913	31471	35300
IV. Intereses de la deuda	28173	23493	26433	28913	31471	35300
V. Gasto total (II+IV)	410474	457313	525711	598117	674447	753806
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	0	0	0	0	0

Cuadro A 42. Escenario 2. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.78	22.62	22.38	22.08	21.75
- Tributarios	13.59	13.90	13.80	13.60	13.35	13.05
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.14	2.08	2.04	2.00	1.96
II. Gasto primario	21.53	21.26	21.13	20.95	20.71	20.37
III. Resultado primario (I-II)	0.97	1.52	1.49	1.43	1.37	1.37
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.52	1.49	1.43	1.37	1.37
V. Gasto total (II+IV)	23.78	22.78	22.62	22.38	22.08	21.75
VI. Resultado financiero	-1.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Cuadro A 43. Escenario 2. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.43	14.49	14.54	14.57	14.61
- Tributarios provinciales	4.79	4.94	4.97	4.99	5.02	5.05
- Tributarios nacionales	6.59	6.62	6.77	6.91	7.05	7.19
- Otros	3.09	2.87	2.75	2.63	2.50	2.38
II. Gasto primario	15.06	14.14	14.21	14.26	14.31	14.35
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	0.29	0.28	0.27	0.26	0.26
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.29	0.28	0.27	0.26	0.26
V. Gasto total (II+IV)	15.35	14.43	14.49	14.54	14.57	14.61
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Cuadro A 44. Escenario 2. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.21	35.22	35.14	35.01	34.83
- Tributarios (con seguridad soc)	31.71	32.20	32.28	32.25	32.16	32.02
- Otros	3.04	3.01	2.94	2.90	2.85	2.81
II. Gasto primario	34.37	33.40	33.45	33.44	33.38	33.20
III. Resultado primario (I-II)	0.38	1.81	1.77	1.70	1.63	1.63
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.81	1.77	1.70	1.63	1.63
V. Gasto total (II+IV)	36.90	35.21	35.22	35.14	35.01	34.83
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

**Cuadro A 45. Escenario 3. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), M de pesos**

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	292627	331085	370382	409285	447188
- Tributarios	151133	178510	202341	226008	248577	269659
- Seguridad social	74972	86291	97722	109819	122513	135633
- Otros	24206	27826	31022	34555	38195	41896
II. Gasto primario	239478	262604	296130	331706	362800	392935
III. Resultado primario (I-II)	10833	30023	34955	38675	46484	54253
IV. Intereses de la deuda	24989	19248	21055	22126	22739	24079
V. Gasto total (II+IV)	264468	281851	317185	353833	385539	417015
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	10776	13900	16549	23745	30174

**Cuadro A 46. Escenario 3. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), M de pesos**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	185053	210703	237781	266159	295506
- Tributarios provinciales	53281	63293	72030	81358	91242	101568
- Tributarios nacionales	73294	84969	98586	113417	129586	146958
- Otros	34321	36791	40087	43005	45331	46980
II. Gasto primario	167525	178153	203805	230870	259138	287533
III. Resultado primario (I-II)	-6629	6900	6898	6910	7021	7973
IV. Intereses de la deuda	3184	3341	3491	3635	3777	3954
V. Gasto total (II+IV)	170709	181494	207295	234505	262915	291487
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	3559	3408	3276	3244	4018

Cuadro A 47. Escenario 3. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), M de pesos

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	451939	514192	579168	645714	712952
- Tributarios (con seguridad social)	352681	413063	470679	530602	591918	653818
- Otros	33825	38877	43513	48566	53796	59134
II. Gasto primario	382301	415016	472339	533582	592208	650727
III. Resultado primario (I-II)	4204	36923	41854	45585	53506	62226
IV. Intereses de la deuda	28173	22588	24545	25761	26517	28034
V. Gasto total (II+IV)	410474	437605	496884	559343	618725	678760
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	14335	17308	19825	26989	34192

**Cuadro A 48. Escenario 3. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), % del PIB**

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.86	22.84	22.73	22.52	22.22
- Tributarios	13.59	13.94	13.96	13.87	13.68	13.40
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.17	2.14	2.12	2.10	2.08
II. Gasto primario	21.53	20.51	20.42	20.36	19.96	19.53
III. Resultado primario (I-II)	0.97	2.35	2.41	2.37	2.56	2.70
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.50	1.45	1.36	1.25	1.20
V. Gasto total (II+IV)	23.78	22.02	21.88	21.72	21.21	20.72
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	0.84	0.96	1.02	1.31	1.50

**Cuadro A 49. Escenario 3. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), % del PIB**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.45	14.53	14.59	14.64	14.68
- Tributarios provinciales	4.79	4.94	4.97	4.99	5.02	5.05
- Tributarios nacionales	6.59	6.64	6.80	6.96	7.13	7.30
- Otros	3.09	2.87	2.76	2.64	2.49	2.33
II. Gasto primario	15.06	13.92	14.06	14.17	14.26	14.29
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	0.54	0.48	0.42	0.39	0.40
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.26	0.24	0.22	0.21	0.20
V. Gasto total (II+IV)	15.35	14.18	14.30	14.39	14.46	14.49
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	0.28	0.24	0.20	0.18	0.20

Cuadro A 50. Escenario 3. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.30	35.46	35.55	35.52	35.43
- Tributarios (con seguridad social)	31.71	32.26	32.46	32.57	32.56	32.49
- Otros	3.04	3.04	3.00	2.98	2.96	2.94
II. Gasto primario	34.37	32.42	32.58	32.75	32.58	32.34
III. Resultado primario (I-II)	0.38	2.88	2.89	2.80	2.94	3.09
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.76	1.69	1.58	1.46	1.39
V. Gasto total (II+IV)	36.90	34.18	34.27	34.33	34.04	33.73
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	1.12	1.19	1.22	1.48	1.70

**Cuadro A 51. Escenario 4. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), M de pesos**

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	289657	321819	353993	385235	414871
- Tributarios	151133	176817	195965	214497	231792	247408
- Seguridad social	74972	85028	94883	105068	115497	125995
- Otros	24206	27812	30971	34428	37946	41468
II. Gasto primario	239478	259419	286442	314754	338078	359819
III. Resultado primario (I-II)	10833	30239	35377	39240	47157	55052
IV. Intereses de la deuda	24989	19463	21477	22690	23412	24878
V. Gasto total (II+IV)	264468	278882	307919	337444	361489	384697
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	10776	13900	16549	23745	30174

**Cuadro A 52. Escenario 4. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 1 (fuerte superávit), M de pesos**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	184634	204761	227526	250876	274448
- Tributarios provinciales	53281	63282	69932	77810	85958	94250
- Tributarios nacionales	73294	84969	95899	108549	121993	136017
- Otros	34321	36384	38930	41167	42926	44181
II. Gasto primario	167525	177735	197862	220616	243855	266476
III. Resultado primario (I-II)	-6629	6900	6898	6910	7021	7973
IV. Intereses de la deuda	3184	3341	3491	3635	3777	3954
V. Gasto total (II+IV)	170709	181075	201353	224251	247632	270430
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	3559	3408	3276	3244	4018

Cuadro A 53. Escenario 4. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), M de pesos

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	448805	499796	553786	607933	661204
- Tributarios (con seguridad social)	352681	410096	456678	505925	555239	603670
- Otros	33825	38709	43117	47861	52693	57534
II. Gasto primario	382301	411667	457520	507636	553754	598180
III. Resultado primario (I-II)	4204	37138	42276	46150	54179	63024
IV. Intereses de la deuda	28173	22804	24967	26325	27189	28832
V. Gasto total (II+IV)	410474	434471	482487	533961	580943	627012
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	14335	17308	19825	26989	34192

Cuadro A 54. Escenario 4. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.96	22.86	22.71	22.48	22.19
- Tributarios	13.59	14.02	13.92	13.76	13.53	13.24
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.20	2.20	2.21	2.21	2.22
II. Gasto primario	21.53	20.56	20.35	20.19	19.73	19.25
III. Resultado primario (I-II)	0.97	2.40	2.51	2.52	2.75	2.94
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.54	1.53	1.46	1.37	1.33
V. Gasto total (II+IV)	23.78	22.11	21.87	21.65	21.10	20.58
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	0.85	0.99	1.06	1.39	1.61

Cuadro A 55. Escenario 4. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.64	14.55	14.60	14.64	14.68
- Tributarios provinciales	4.79	5.02	4.97	4.99	5.02	5.04
- Tributarios nacionales	6.59	6.74	6.81	6.96	7.12	7.28
- Otros	3.09	2.88	2.77	2.64	2.51	2.36
II. Gasto primario	15.06	14.09	14.06	14.15	14.23	14.26
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	0.55	0.49	0.44	0.41	0.43
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.26	0.25	0.23	0.22	0.21
V. Gasto total (II+IV)	15.35	14.35	14.30	14.39	14.45	14.47
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	0.28	0.24	0.21	0.19	0.21

Cuadro A 56. Escenario 4. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 1 (fuerte superávit), % del PIB

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.58	35.50	35.53	35.48	35.37
- Tributarios (con seguridad social)	31.71	32.51	32.44	32.46	32.40	32.29
- Otros	3.04	3.07	3.06	3.07	3.08	3.08
II. Gasto primario	34.37	32.63	32.50	32.56	32.32	32.00
III. Resultado primario (I-II)	0.38	2.94	3.00	2.96	3.16	3.37
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.81	1.77	1.69	1.59	1.54
V. Gasto total (II+IV)	36.90	34.44	34.27	34.25	33.90	33.54
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	1.14	1.23	1.27	1.58	1.83

Cuadros A 57-A 80. Proyecciones fiscales post-políticas. Caso 2 (relación gasto público / PIB = constante)

Cuadro A 57. Escenario 1. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	300573	350848	405268	463057	523693
- Tributarios	151133	183477	215195	248946	284113	320270
- Seguridad social	74972	89237	104510	121457	140123	160426
- Otros	24206	27859	31142	34865	38821	42997
II. Gasto primario	239478	285044	333829	387961	447585	512437
III. Resultado primario (I-II)	10833	15529	17018	17307	15472	11256
IV. Intereses de la deuda	24989	19381	21543	23986	26144	29585
V. Gasto total (II+IV)	264468	304425	355373	411947	473729	542022
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	-3852	-4525	-6680	-10672	-18329

Cuadro A 58. Escenario 1. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	190705	224529	262028	303363	348399
- Tributarios provinciales	53281	65455	77033	89977	104349	120115
- Tributarios nacionales	73294	87368	104762	124515	146930	171931
- Otros	34321	37882	42735	47537	52084	56352
II. Gasto primario	167525	199400	233527	271395	313104	358471
III. Resultado primario (I-II)	-6629	-8695	-8998	-9367	-9742	-10072
IV. Intereses de la deuda	3184	3788	5087	6497	8042	9846
V. Gasto total (II+IV)	170709	203188	238614	277892	321147	368317
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	-12483	-14085	-15863	-17784	-19918

Cuadro A 59. Escenario 1. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	464805	545958	635185	732078	835994
- Tributarios (con seguridad social)	352681	425537	501499	584894	675515	772743
- Otros	33825	39268	44459	50291	56563	63251
II. Gasto primario	382301	457971	537938	627246	726349	834809
III. Resultado primario (I-II)	4204	6834	8020	7940	5730	1184
IV. Intereses de la deuda	28173	23169	26631	30483	34186	39432
V. Gasto total (II+IV)	410474	481141	564569	657729	760535	874241
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	-16335	-18610	-22543	-28456	-38247

Cuadro A 60. Escenario 1. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.70	22.63	22.49	22.27	22.00
- Tributarios	13.59	13.86	13.88	13.81	13.67	13.46
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.10	2.01	1.93	1.87	1.81
II. Gasto primario	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53
III. Resultado primario (I-II)	0.97	1.17	1.10	0.96	0.74	0.47
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.46	1.39	1.33	1.26	1.24
V. Gasto total (II+IV)	23.78	22.99	22.92	22.86	22.79	22.77
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	-0.29	-0.29	-0.37	-0.51	-0.77

**Cuadro A 61. Escenario 1. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.40	14.48	14.54	14.59	14.64
- Tributarios provinciales	4.79	4.94	4.97	4.99	5.02	5.05
- Tributarios nacionales	6.59	6.60	6.76	6.91	7.07	7.22
- Otros	3.09	2.86	2.76	2.64	2.51	2.37
II. Gasto primario	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	-0.66	-0.58	-0.52	-0.47	-0.42
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.29	0.33	0.36	0.39	0.41
V. Gasto total (II+IV)	15.35	15.35	15.39	15.42	15.45	15.47
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	-0.94	-0.91	-0.88	-0.86	-0.84

Cuadro A 62. Escenario 1. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.11	35.21	35.25	35.21	35.12
- Tributarios (con seguridad social)	31.71	32.14	32.34	32.46	32.49	32.47
- Otros	3.04	2.97	2.87	2.79	2.72	2.66
II. Gasto primario	34.37	34.59	34.69	34.81	34.94	35.07
III. Resultado primario (I-II)	0.38	0.52	0.52	0.44	0.28	0.05
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.75	1.72	1.69	1.64	1.66
V. Gasto total (II+IV)	36.90	36.34	36.41	36.50	36.58	36.73
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	-1.23	-1.20	-1.25	-1.37	-1.61

**Cuadro A 63. Escenario 2. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos**

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	295897	337638	380894	425412	470566
- Tributarios	151133	180503	205962	231498	257113	282365
- Seguridad social	74972	87554	100604	114711	129843	145852
- Otros	24206	27840	31073	34685	38455	42350
II. Gasto primario	239478	279666	321351	366413	414749	465884
III. Resultado primario (I-II)	10833	16231	16288	14482	10663	4682
IV. Intereses de la deuda	24989	19704	22684	25191	28061	32527
V. Gasto total (II+IV)	264468	299371	344034	391604	442810	498411
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	-3474	-6396	-10710	-17398	-27845

**Cuadro A 64. Escenario 2. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	187456	216309	247382	280763	316170
- Tributarios provinciales	53281	64220	74159	84993	96715	109232
- Tributarios nacionales	73294	85992	101072	117624	135828	155526
- Otros	34321	37244	41077	44765	48220	51412
II. Gasto primario	167525	195638	224798	256321	290134	325905
III. Resultado primario (I-II)	-6629	-8182	-8489	-8939	-9371	-9735
IV. Intereses de la deuda	3184	3788	5051	6423	7933	9704
V. Gasto total (II+IV)	170709	199426	229849	262744	298068	335609
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	-11971	-13541	-15362	-17304	-19439

Cuadro A 65. Escenario 2. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	457313	525711	598117	674447	753806
- Tributarios (con seguridad social)	352681	418269	481797	548826	619500	692975
- Otros	33825	39044	43915	49291	54948	60831
II. Gasto primario	382301	448942	517542	592151	672676	758320
III. Resultado primario (I-II)	4204	8372	8170	5966	1771	-4514
IV. Intereses de la deuda	28173	23493	27692	31541	35884	42079
V. Gasto total (II+IV)	410474	472434	545233	623692	708561	800399
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	-15121	-19522	-25575	-34113	-46593

Cuadro A 66. Escenario 2. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.78	22.62	22.38	22.08	21.75
- Tributarios	13.59	13.90	13.80	13.60	13.35	13.05
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.14	2.08	2.04	2.00	1.96
II. Gasto primario	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53
III. Resultado primario (I-II)	0.97	1.25	1.09	0.85	0.55	0.22
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.52	1.52	1.48	1.46	1.50
V. Gasto total (II+IV)	23.78	23.05	23.05	23.01	22.99	23.03
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	-0.27	-0.43	-0.63	-0.90	-1.29

Cuadro A 67. Escenario 2. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.43	14.49	14.54	14.57	14.61
- Tributarios provinciales	4.79	4.94	4.97	4.99	5.02	5.05
- Tributarios nacionales	6.59	6.62	6.77	6.91	7.05	7.19
- Otros	3.09	2.87	2.75	2.63	2.50	2.38
II. Gasto primario	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	-0.63	-0.57	-0.53	-0.49	-0.45
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.29	0.34	0.38	0.41	0.45
V. Gasto total (II+IV)	15.35	15.35	15.40	15.44	15.47	15.51
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	-0.92	-0.91	-0.90	-0.90	-0.90

Cuadro A 68. Escenario 2. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.21	35.22	35.14	35.01	34.83
- Tributarios (con seg.social)	31.71	32.20	32.28	32.25	32.16	32.02
- Otros	3.04	3.01	2.94	2.90	2.85	2.81
II. Gasto primario	34.37	34.56	34.67	34.79	34.92	35.04
III. Resultado primario (I-II)	0.38	0.64	0.55	0.35	0.09	-0.21
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.81	1.86	1.85	1.86	1.94
V. Gasto total (II+IV)	36.90	36.37	36.53	36.65	36.78	36.99
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	-1.16	-1.31	-1.50	-1.77	-2.15

**Cuadro A 69. Escenario 3. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos**

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	292627	331085	370382	409285	447188
- Tributarios	151133	178510	202341	226008	248577	269659
- Seguridad social	74972	86291	97722	109819	122513	135633
- Otros	24206	27826	31022	34555	38195	41896
II. Gasto primario	239478	275632	312148	350786	391334	433242
III. Resultado primario (I-II)	10833	16994	18937	19595	17951	13946
IV. Intereses de la deuda	24989	19248	21728	23693	25431	28446
V. Gasto total (II+IV)	264468	294880	333875	374479	416765	461688
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	-2253	-2790	-4098	-7480	-14500

**Cuadro A 70. Escenario 3. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	185053	210703	237781	266159	295506
- Tributarios provinciales	53281	63293	72030	81358	91242	101568
- Tributarios nacionales	73294	84969	98586	113417	129586	146958
- Otros	34321	36791	40087	43005	45331	46980
II. Gasto primario	167525	192816	218360	245389	273755	303071
III. Resultado primario (I-II)	-6629	-7764	-7657	-7609	-7595	-7565
IV. Intereses de la deuda	3184	3341	4517	5775	7167	8775
V. Gasto total (II+IV)	170709	196157	222877	251164	280922	311845
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	-11104	-12174	-13384	-14763	-16339

Cuadro A 71. Escenario 3. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	451939	514192	579168	645714	712952
- Tributarios (con seguridad social)	352681	413063	470679	530602	591918	653818
- Otros	33825	38877	43513	48566	53796	59134
II. Gasto primario	382301	442709	502912	567181	635358	706571
III. Resultado primario (I-II)	4204	9231	11280	11987	10355	6381
IV. Intereses de la deuda	28173	22588	26245	29468	32598	37221
V. Gasto total (II+IV)	410474	465297	529157	596649	667957	743792
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	-13357	-14965	-17481	-22243	-30840

**Cuadro A 72. Escenario 3. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB**

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.86	22.84	22.73	22.52	22.22
- Tributarios	13.59	13.94	13.96	13.87	13.68	13.40
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.17	2.14	2.12	2.10	2.08
II. Gasto primario	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53
III. Resultado primario (I-II)	0.97	1.33	1.31	1.20	0.99	0.69
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.50	1.50	1.45	1.40	1.41
V. Gasto total (II+IV)	23.78	23.03	23.03	22.98	22.93	22.94
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	-0.18	-0.19	-0.25	-0.41	-0.72

**Cuadro A 73. Escenario 3. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.45	14.53	14.59	14.64	14.68
- Tributarios provinciales	4.79	4.94	4.97	4.99	5.02	5.05
- Tributarios nacionales	6.59	6.64	6.80	6.96	7.13	7.30
- Otros	3.09	2.87	2.76	2.64	2.49	2.33
II. Gasto primario	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	-0.61	-0.53	-0.47	-0.42	-0.38
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.26	0.31	0.35	0.39	0.44
V. Gasto total (II+IV)	15.35	15.32	15.37	15.42	15.46	15.50
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	-0.87	-0.84	-0.82	-0.81	-0.81

**Cuadro A 74. Escenario 3. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB**

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.30	35.46	35.55	35.52	35.43
- Tributarios (con seguridad social)	31.71	32.26	32.46	32.57	32.56	32.49
- Otros	3.04	3.04	3.00	2.98	2.96	2.94
II. Gasto primario	34.37	34.58	34.69	34.81	34.95	35.11
III. Resultado primario (I-II)	0.38	0.72	0.78	0.74	0.57	0.32
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.76	1.81	1.81	1.79	1.85
V. Gasto total (II+IV)	36.90	36.34	36.50	36.62	36.75	36.96
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	-1.04	-1.03	-1.07	-1.22	-1.53

**Cuadro A 75. Escenario 4. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos**

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	250311	289657	321819	353993	385235	414871
- Tributarios	151133	176817	195965	214497	231792	247408
- Seguridad social	74972	85028	94883	105068	115497	125995
- Otros	24206	27812	30971	34428	37946	41468
II. Gasto primario	239478	271599	303079	335610	368925	402456
III. Resultado primario (I-II)	10833	18059	18741	18383	16310	12415
IV. Intereses de la deuda	24989	19463	22193	24460	26575	30110
V. Gasto total (II+IV)	264468	291062	325271	360070	395499	432566
VI. Resultado financiero (I-V)	-14156	-1404	-3452	-6076	-10265	-17695

**Cuadro A 76. Escenario 4. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas:
caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos**

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	160896	184634	204761	227526	250876	274448
- Tributarios provinciales	53281	63282	69932	77810	85958	94250
- Tributarios nacionales	73294	84969	95899	108549	121993	136017
- Otros	34321	36384	38930	41167	42926	44181
II. Gasto primario	167525	189995	212016	234773	258078	281534
III. Resultado primario (I-II)	-6629	-5360	-7255	-7247	-7202	-7086
IV. Intereses de la deuda	3184	3341	4349	5563	6905	8452
V. Gasto total (II+IV)	170709	193335	216365	240336	264983	289986
VI. Resultado financiero (I-V)	-9813	-8701	-11604	-12810	-14107	-15538

Cuadro A 77. Escenario 4. Consolidado. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), M de pesos

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	386505	448805	499796	553786	607933	661204
- Tributarios (con seguridad social)	352681	410096	456678	505925	555239	603670
- Otros	33825	38709	43117	47861	52693	57534
II. Gasto primario	382301	436107	488310	542649	598825	655874
III. Resultado primario (I-II)	4204	12698	11485	11137	9108	5329
IV. Intereses de la deuda	28173	22804	26541	30023	33479	38562
V. Gasto total (II+IV)	410474	458911	514852	572672	632304	694436
VI. Resultado financiero (I-V)	-23969	-10105	-15056	-18886	-24371	-33232

Cuadro A 78. Escenario 4. Nación. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB

Nación	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	22.50	22.96	22.86	22.71	22.48	22.19
- Tributarios	13.59	14.02	13.92	13.76	13.53	13.24
- Seguridad social	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74	6.74
- Otros	2.18	2.20	2.20	2.21	2.21	2.22
II. Gasto primario	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53
III. Resultado primario (I-II)	0.97	1.43	1.33	1.18	0.95	0.66
IV. Intereses de la deuda	2.25	1.54	1.58	1.57	1.55	1.61
V. Gasto total (II+IV)	23.78	23.07	23.11	23.10	23.08	23.14
VI. Resultado financiero (I-V)	-1.27	-0.11	-0.25	-0.39	-0.60	-0.95

Cuadro A 79. Escenario 4. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB

Provincias	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	14.46	14.64	14.55	14.60	14.64	14.68
- Tributarios provinciales	4.79	5.02	4.97	4.99	5.02	5.04
- Tributarios nacionales	6.59	6.74	6.81	6.96	7.12	7.28
- Otros	3.09	2.88	2.77	2.64	2.51	2.36
II. Gasto primario	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06	15.06
III. Resultado primario (I-II)	-0.60	-0.42	-0.52	-0.46	-0.42	-0.38
IV. Intereses de la deuda	0.29	0.26	0.31	0.36	0.40	0.45
V. Gasto total (II+IV)	15.35	15.33	15.37	15.42	15.46	15.51
VI. Resultado financiero (I-V)	-0.88	-0.69	-0.82	-0.82	-0.82	-0.83

Cuadro A 80. Escenario 4. Provincias. Proyecciones fiscales post-políticas: caso 2 (gasto público / PIB=constante), % del PIB

Sector Público Consolidado	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. Total de ingresos	34.75	35.58	35.50	35.53	35.48	35.37
- Tributarios (con seguridad social)	31.71	32.51	32.44	32.46	32.40	32.29
- Otros	3.04	3.07	3.06	3.07	3.08	3.08
II. Gasto primario	34.37	34.57	34.69	34.81	34.95	35.09
III. Resultado primario (I-II)	0.38	1.01	0.82	0.71	0.53	0.29
IV. Intereses de la deuda	2.53	1.81	1.89	1.93	1.95	2.06
V. Gasto total (II+IV)	36.90	36.38	36.57	36.74	36.90	37.15
VI. Resultado financiero (I-V)	-2.15	-0.80	-1.07	-1.21	-1.42	-1.78

Cuadro 81. Recaudación de impuestos distorsivos, año 2008

Impuestos	M \$	% PIB
IMPUESTOS NACIONALES		
- Débitos bancarios	9748	0,94
- Derechos de exportación	36.055	3,49
<i>Total nacionales 1</i>	<i>45.803</i>	<i>4,43</i>
- Ajuste por inflación ganancias	sin datos	sin datos
- Ganancia mínima presunta	988	0,10
- Costo financiero del IVA	6.965	0,67
<i>Total nacionales 2</i>	<i>7.953</i>	<i>0,77</i>
Total nacionales 1 + 2	53.756	5,20
IMPUESTOS PROVINCIALES		
- Ingresos brutos (40%)	13.240	1,28
- Sellos	3.500	0,34
Total impuestos provinciales	16.740	1,62
IMPUESTOS MUNICIPALES		
- Tasa seguridad e higiene (50%)	2.064	0,20
- Tasas de abasto y similares	sin datos	sin datos
- Tasa vial (parcial)	sin datos	sin datos
Total municipales	2.064	0,20
TOTAL IMPUESTOS DISTORSIVOS	72.560	7,02
Distorsivos / recaudación total	22,7%	

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales

6. Referencias bibliográficas

- Adámoli, Jorge (2009). "Visión estratégica para el agro", *Clarín Rural*, 20 de octubre.
- Adrogué, Cecilia y Juan J. Llach (2005). *Federalismo fiscal en Suiza*, en Juan J. Llach (compilador), El renacer de lo local. Buenas prácticas de gobiernos subnacionales en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo y IAE-Universidad Austral.
- Anderson, Kym y Ernesto Valenzuela (2006). *"Do global trade distorsions still harm developing country farmers?"* Washington: The World Bank, WPS 3901.
- Bisang, Roberto (2009). *Las agro-industrias frente a la crisis: ¿del boom al desencanto o una nueva oportunidad para el desarrollo?*, www.oered.com.
- Britos, Sergio; Paula Pueyrredón, Raúl Uicich, Alicia Roviroso y Rodrigo Clacheo (2005), Trabajo ganador del II Premio Henri Nestle a la investigación científica en la categoría de 'Pesquisa de déficit nutricionales en la primera infancia'.
- Britos, Sergio y Ramiro Costa (2008). *Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas. El caso argentino 2001-2007*. Trabajo premio FAO.
- Britos, Sergio y Agustina Yaraví (2009). *Hay que cambiar la mesa de los argentinos*, mimeo.
- CASAFE (2009). *La Argentina 2050. La revolución tecnológica del agro*. http://www.casafe.org/web_css/60_libro/pdf/CAP%2000.pdf.
- Cembalest, Michel (2009). *China: Past, Present and Future*, J.P. Morgan.
- Ciappa, César M. (2009). *Diseño y evaluación de políticas alimentarias*, en Foro de la Cadena Agroindustrial (2009).
- Credit Suisse (2009). *Soft commodities. Supply side issues not solved yet*, ppt.
- Cristini, Marcela; Nuria Susmel y Guillermo Bermúdez (2009). *Precios de los alimentos y calidad de vida*. Presentación para la Conferencia Anual de FIEL.
- Dean, Judith M. y Mary E. Lovely (2008). *Trade growth, production fragmentation and China's environment*, NBER Working Paper 13860.
- Diamand, Marcelo (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo Económico*, 12, 45 (abril-junio).
- Dollar, D. y A. Kraay (2000). "Trade, growth and poverty", *Finance and Development*, September, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/dollar.htm>.
- Ferrer, Aldo (2005). "Cómo resolver el tema de las retenciones al campo", *Clarín*, 21 de febrero.
- Fogel, Robert (2007). *Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations*, NBER Working Paper 13184.
- ----- (2009). *The impact of the Asian miracle on the theory of economic growth*, NBER Working Paper 14967.
- Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina (2009). *Política Agroindustrial. Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria. Enfoques institucional, histórico y económico-social*, Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- Goyal, Aparajita (2010). "Information, Direct Access to Farmers, and Rural Market Performance in Central India", *American Economic Journal: Applied Economics*, forthcoming.
- Huergo, Héctor (2009 a y b). "Cruzada contra el campo" y "Una solución convertida en problema", *La Nación*, 31 de agosto y 1 de septiembre.

- Lanteri, Luis (2009). *Respuesta a precios del área sembrada de soja en la Argentina*, Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, Documento de Trabajo 46.
- Lederman, Daniel y William F. Maloney (2007). Natural Resources. Neither Curse, Nor Destiny, World Bank and Stanford University Press.
- Lewis, W. Arthur (1954). "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School*.
- Llach, Juan J. (2005). "The Challenge of International Educational Gaps in the Context of Globalizations", The Pontifical Academy of Sciences and the Pontifical Academy of Social Sciences Joint Working Group on Globalization and Education, Ciudad del Vaticano, 16 y 17 de noviembre.
- ----- (2009 a). "El G-20 puede ser la salida", *La Nación*, 18 de marzo.
- ----- (2009 b). "La economía global aterriza", *La Nación*, 7 de mayo.
- ----- (2009 c). "Se acerca la recuperación", *La Nación*, 17 de junio.
- ----- (2009 d). "La economía global despega", *La Nación*, 2 de septiembre.
- ----- (2009 e). "Anatomía de un despilfarro", *La Nación*, 23 de julio.
- Llach, Juan J. (2010, en prensa). *En busca de los acuerdos perdidos*, Buenos Aires: Temas.
- Llach, Juan J. y Jorge E. Fernández Pol (1985). "Sustitución de las retenciones a las exportaciones por un impuesto a la tierra libre de mejoras y subsidios explícitos al consumo interno de alimentos", *Estudios*, VIII, 34, abril - junio.
- Llach, Juan J.; María Marcela Harriague y Ernesto O'Connor (2002). *Una estimación de la evasión y elusión de impuestos en la Argentina*. Trabajo realizado para la AFIP.
- ----- (2004). *La generación de empleo en las cadenas agroindustriales*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.
- Llach, Juan J. y María Marcela Harriague (2005). *Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.
- Llach, Juan J. y colaboradores (2006). *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires: Granica.
- Llach, Juan J.; Juan Carlos del Bello, Margarita Carratú y Edgardo Margiotta (2006), *La educación rural, agropecuaria y agroindustrial de nivel primario, medio y superior. Diagnóstico y propuestas*, Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial.
- Llach, Juan J. y María Marcela Harriague (2008). *El auge de la demanda mundial de alimentos. Una oportunidad sin precedentes para la Argentina*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.
- Llach, Juan J.; Margarita Carratú y María Marcela Harriague (2009). *Evaluación del cumplimiento de las leyes de educación. Tercer informe*. Trabajo preparado para el Grupo de Siete Entidades Empresarias.
- Llach, Juan J. y Sergio Britos (2009). "Es mejor subsidiar la nutrición", *La Nación*, 17 de noviembre.
- Li, Yao; John Whalley, Shunming Zhang y Xiliang Zhao (2008). *The higher educational transformation of China and its global implications*, NBER Working Paper 13849.
- McKinsey (2006). "The value of China's emerging middle classes", *The McKinsey Quarterly*, 2006 Special Edition.
- McKinsey (2007). "Tracking the growth of India's middle classes", *The McKinsey Quarterly*, 2007, 3.
- Nogués, Julio (2009a). *Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: una interpretación de la evolución argentina desde fines del siglo XIX*, mimeo.

- Nogués, Julio (2009b). *Crecimiento agropecuario, crecimiento industrial y decadencia económica: una interpretación de la evolución argentina desde fines del siglo XIX*, en Foro de la Cadena Agroindustrial (2009).
- Nogués, Julio; Alberto Porto (coordinadores), César Ciappa, Luciano Di Gresia y Alejandro Onofri (2007). *Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial*, Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial.
- Nogués, Julio; Alberto Porto, César Ciappa, Alejandro Onofri y Delia Ferreira Rubio (2009). *Política agroindustrial. Fundamentos para el desarrollo sostenible y sustentable de la agroindustria. Enfoques institucional, histórico y económico-social*, Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial.
- OECD-FAO (2007). *Agricultural Outlook 2007-2016*, OECD-FAO.
- OECD-FAO (2009). *Agricultural Outlook 2007-2016*, OECD-FAO.
- Oliverio, Gustavo y Gustavo López (2008). *Sustentabilidad de la agricultura en la próxima década*, Buenos Aires: Fundación Producir Conservando,
- Panagariya, Arvind (2008). *India. The Emerging Giant*, Oxford University Press.
- Piffano, Horacio (2009). *Imposición al sector rural: presión tributaria, valor de la tierra y derecho de propiedad*, Córdoba: Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Piñeiro, Martín; Eduardo Bianchi, Valeria Piñeiro y Mario Trucco (2009). *Respuestas de política de América Latina al incremento en los precios internacionales de los alimentos y el escenario post-crisis*, Latin America Trade Network (LATN).
- Porto, Alberto (2009). *Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones (retenciones)*, en Foro de la Cadena Agroindustrial (2009).
- Ramos, Joseph (s/f). *Los recursos naturales y la segunda etapa exportadora de Chile*, mimeo, Universidad de Chile (www.plataforma.unchile.cl).
- -----(1999). *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales*, mimeo.
- ----- (2006). *El potencial de una estrategia de desarrollo de los "clusters" en torno a los recursos naturales*, mimeo.
- Ravallion, Martin (2009). *The Developing World's s Bulging (but Vulnerable) 'Middle Class'*, World Bank, Policy Research Working Paper 4816.
- Reca, Lucio G. (2006). *Aspectos del desarrollo agropecuario argentino 1875-2005.*, Buenos Aires: Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, Tomo LX.
- Salta, Provincia de (2009). *Federalismo fiscal y crecimiento económico. Bases para un fondo de convergencia en la República Argentina*, mimeo.
- *The Economist*, "Worth a hill of soybeans", 7/1/2010.
- UBS (2010). Food Glut? www.ubs.com/economics, January 6.
- Vilella, Fernando (2009). *Prospectiva Argentina 2020: ¿Qué debemos hacer en los próximos diez años?*, Congreso AAPRESID.