



El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia

Hacia una visión compartida sobre el desarrollo de largo plazo y el cambio estructural.

Diez consensos para avanzar en la reconstrucción.

Daniel Schteingart (CEP-XXI)
Noviembre 2020



Ministerio de
Desarrollo Productivo
Argentina

Estructura de la presentación

A) Un breve recorrido por la historia económica argentina

B) El mundo ya no es lo que era: el desarrollo productivo en tiempos del COVID-19

C) Argentina frente al coronavirus

D) 10 consensos para el futuro argentino

A. Breve recorrido por la historia económica argentina

El largo plazo argentino

El período 1945-75: crecimiento considerable, movilidad social ascendente, sofisticación productiva (con limitaciones).

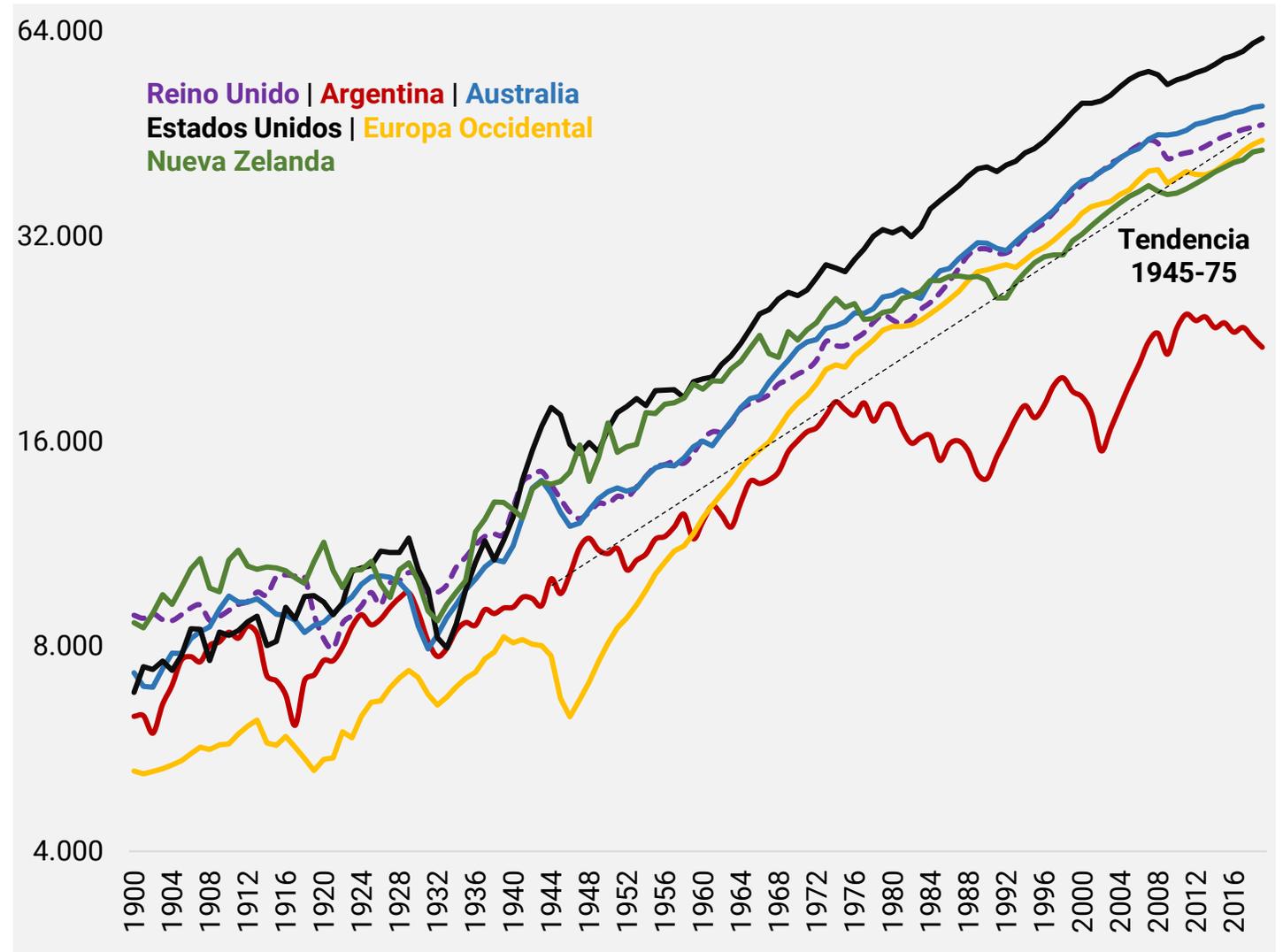
1975-2019: gran divergencia con el mundo desarrollado, desindustrialización y fragmentación productiva.

Dos episodios de crecimiento acelerado:

- 1991-98: crecimiento con exclusión social
- 2003-11: crecimiento con fuerte baja de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la informalidad.

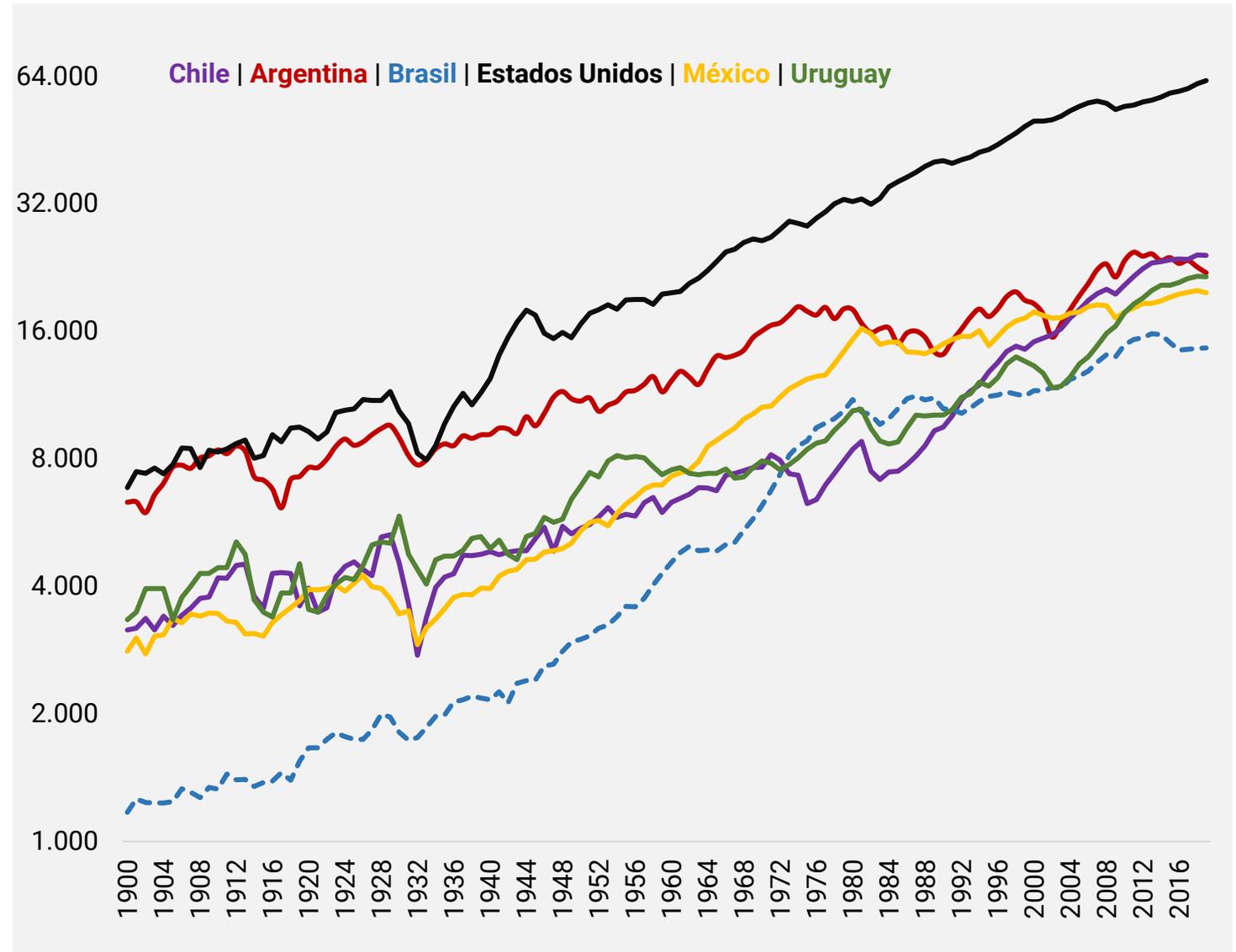
PIB per cápita de Argentina versus países desarrollados

1900-2019, en dólares a PPA de 2017, escala logarítmica



PIB per cápita de Argentina versus países de América

1900-2019, en dólares a PPA de 2017, escala logarítmica



¿Por qué Argentina creció tan poco en los últimos 45 años?

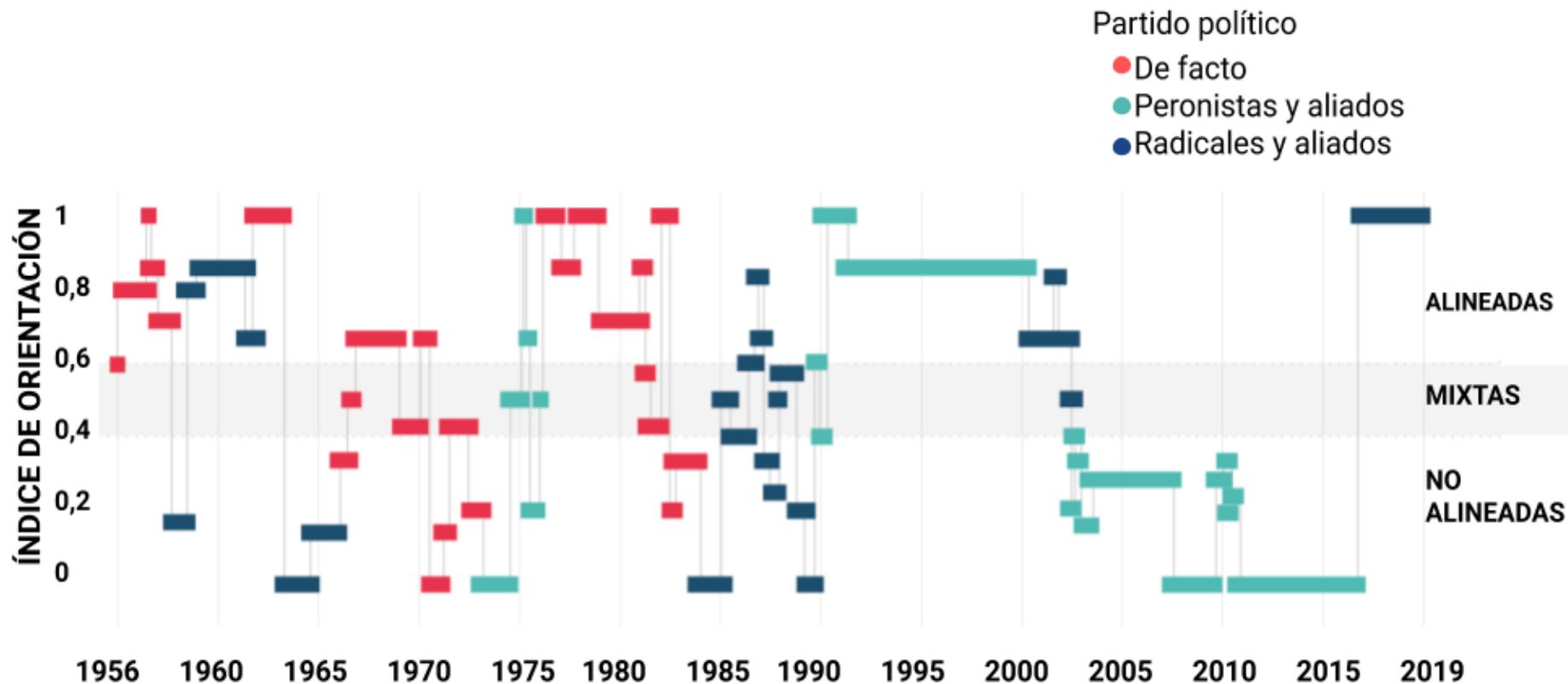
Abandonar explicaciones simplificadoras y de chivos expiatorios (“el peronismo”, “nuestros empresarios”, etc.).

Conjunto de factores

- Consecuencias del endeudamiento y desindustrialización de la dictadura
- Falta de consistencia en las políticas macroeconómicas
- Inserción demasiado abrupta a la globalización
- Insuficiencia de las políticas de desarrollo productivo
- Falta de consensos sobre el modelo de desarrollo de largo plazo (el famoso “péndulo”)

Somos un país profundamente pendular

ÍNDICE DE ORIENTACIÓN MENSUAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA, POR PARTIDO POLÍTICO



Nota: el índice de orientación asume el valor 1 si las políticas económicas (fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, de capitales, de privatizaciones y regulatorias) se alinean con las recomendaciones de las instituciones internacionales de financiamiento, y viceversa.

Fuente: Arza y Brau (2019).

B. El mundo ya no es lo que era: el desarrollo productivo en tiempos del COVID-19

Los Estados ante el COVID-19

Creciente intervención estatal en las principales economías globales



Plano sanitario

Restricciones a la circulación en todo el mundo + inversiones en infraestructura sanitaria



Plano económico y social

Megapaquetes de estímulo y contención a personas y a empresas



Plano productivo

Nuevas políticas industriales con ejes estratégicos:

- Tecnologías verdes
- Digitalización
- Industria 4.0

El contexto productivo global hoy

- COVID-19 muestra que quien produce es menos vulnerable (por ejemplo, vacunas o respiradores) → **interés por políticas de desarrollo productivo**
- Las manufacturas habrán perdido peso en el empleo a nivel global, pero mantienen un rol determinante en la I+D mundial (73% del total). Quien tiene industria tiene mayor probabilidad de innovar → **tener industria importa.**
- Creciente preocupación en países desarrollados, en términos de seguridad nacional, por auge tecnológico chino → políticas de desarrollo productivo conectadas a objetivos de seguridad nacional
- Intentos de *reshoring*: volver a producir en casa (o en la región) lo que se había relocalizado en Asia
- ¿Desintegración de la economía mundial? ¿Limitación de las cadenas globales de valor?

C. Argentina frente al coronavirus

La doble crisis: 2018-19 + COVID

El COVID-19 llegó a Argentina con una economía que empezaba a recuperarse después de dos años seguidos de recesión en que:

- El PIB per cápita cayó 9% entre dic-17 y dic-19
- Se destruyeron 280 mil empleos privados formales en las empresas (4,5% del total)
- Cerraron 23 mil empresas entre dic-17 y dic-19 (25 mil desde 2015), de todos los tamaños
- El salario real cayó 18% entre dic-17 y dic-19
- La pobreza pasó del 25,7% al 35,5% entre los segundos semestres de 2017 y 2019
- Mayor impacto de la recesión 2018-19 en deciles más pobres → suba de la desigualdad, que alcanzó el máximo nivel desde 2010
- Stock de crédito productivo cayó 36% en términos reales entre jun-18 y dic-19
- Inversión cayó 31% entre IV-2017 y IV-2019 (menor nivel en una década)
- Argentina ingresó en virtual default

Rápida respuesta del Estado frente al COVID-19

- 20 de marzo inicia el **Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO)**.
- 20 de marzo el BCRA emite la Comunicación A 6937 dando **incentivos para créditos a MIPyMEs** a una tasa del 24%.
- 23 de marzo **se aprueba el IFE** (Decreto 310)
- 24 de marzo se aprueba Decreto 311 (**suspensión de cortes de servicios**).
- 30 de marzo Decreto 329 **prohibición de despidos sin causa o por fuerza mayor**.
- 30 de marzo Decreto 326, creación de un **fondo específico en el FOGAR para avalar créditos a MIPyMEs para pago de salarios**.
- 31 de marzo Decreto 332, **creación del ATP**.
- 20 de abril Decreto 376, **ampliación del ATP**, se crea crédito a tasa cero y se amplía salario complementario. **Ampliación del FOGAR**.



El paquete de ayuda COVID-19



1,8 billones de pesos (6,7% del PIB) a octubre



Principales instrumentos

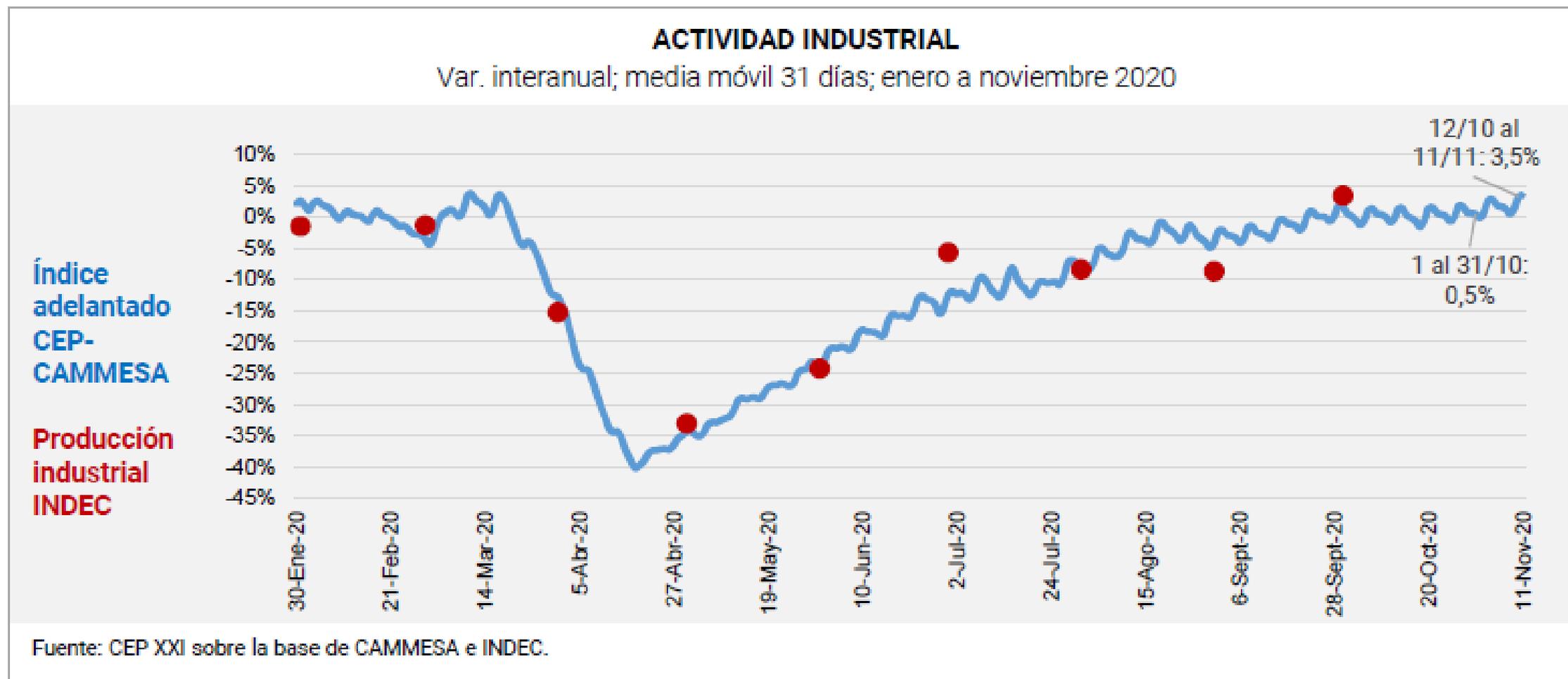
- Créditos a tasa 24% (\$ 478.000M)
- IFE (\$265.000M)
- Programa ATP (\$233.000M, incluyendo salarios, reducción de contribuciones y crédito subsidiado a empresas)
- Crédito a tasa cero (\$65.000M en créditos + \$28.000M en subsidio de tasa)
- Garantías FOGAR (\$92.000M)
- Paquete de medidas para el turismo (\$20.600M)
- Emergencia Financiera Provincial (\$176.000M)

Impacto del COVID-19 en la economía local

- **Abril: peor mes de la historia.** La economía cayó -26,1% interanual. Segundo trimestre cerró en -19,1% interanual. El empleo se contrajo 16,9% y la cantidad de horas trabajadas se redujo 34,6%, sin precedentes.
- **Suba de la pobreza, la indigencia y la desigualdad por la pandemia** (IFE y ATP fueron clave para contener mayores guarismos)
- **Gradual reactivación, con heterogeneidad:**
 - Cambio de patrón de consumo de los servicios a los bienes → industria manufacturera sale mejor parada en términos relativos (ya en niveles similares a la prepandemia). Turismo, gastronomía, recreación y cultura como grandes afectados
 - En el promedio de la economía, hay mejora gradual mes a mes, aunque el camino es largo para llegar al PIB prepandemia
- **Secuelas del COVID-19: no todas son negativas**
 - Inclusión financiera de personas y PyMEs
 - Digitalización de personas y PyMEs (revolución del *e-commerce*)
 - Virtudes del teletrabajo que parecen haber llegado para quedarse (menor tiempo de viaje, menores costos empresariales en oficinas o locales)



De a poco, la economía se va reactivando



D. Diez consensos para el desarrollo argentino

¿Por qué diez consensos para el largo plazo?

- Venimos de 45 años de bajo crecimiento (salvo 1991-98 y 2003-11), siendo la falta de consensos de largo plazo una de las causas de este desempeño
- Lo peor ya pasó en materia de recesión. Pero para crecer sostenidamente necesitamos acuerdos y diálogo económico y social, que generen expectativas compartidas y previsibilidad
- La grieta es uno de los principales obstáculos para el desarrollo y el bienestar de largo plazo



1. Necesitamos exportar más

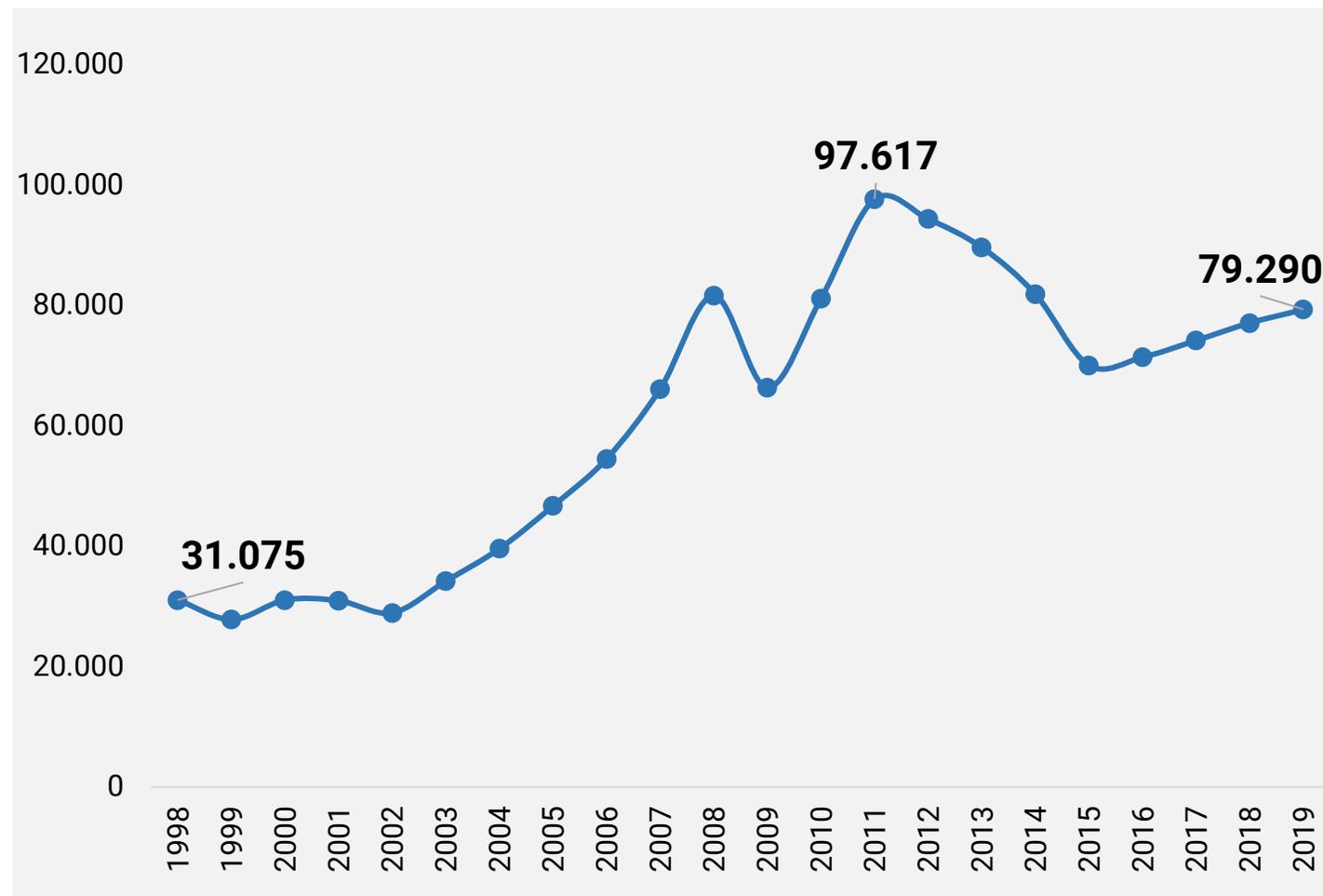
- Exportar es clave para obtener las divisas necesarias para financiar el crecimiento económico, la suba del salario real y la baja de la pobreza y la desigualdad.
- Exportar tiene muchas externalidades: amplía escala (mercado muchísimo más grande), genera aprendizajes en firmas y trabajadores que redundan en mejoras productivas.
- Desde 2011 Argentina no crece en forma sostenida. Desde 2011 Argentina tiene exportaciones estancadas.



1. Necesitamos exportar más

Exportaciones de bienes y servicios de Argentina

En millones de dólares, 1998-2019



1. Necesitamos exportar más

Políticas que desde el gobierno nacional venimos impulsando para cumplir con este objetivo



- Baja de retenciones y suba de reintegros a la industria
- Baja de retenciones a la minería
- Evitar apreciación del tipo de cambio real
- Infraestructura para bajar costos logísticos (fuerte impulso en 2021)
- Ley de economía del conocimiento
- Ampliación sostenida del crédito productivo
- Trabajo con el Consejo Agroindustrial Argentino para el desarrollo a largo plazo
- Programa de desarrollo porcino
- Programa de desarrollo pesquero y acuícola
- Programa de desarrollo de proveedores industriales y tecnológicos
- Programa de internacionalización PyME
- Plan “1.000 millones” en vinos embotellados

2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes

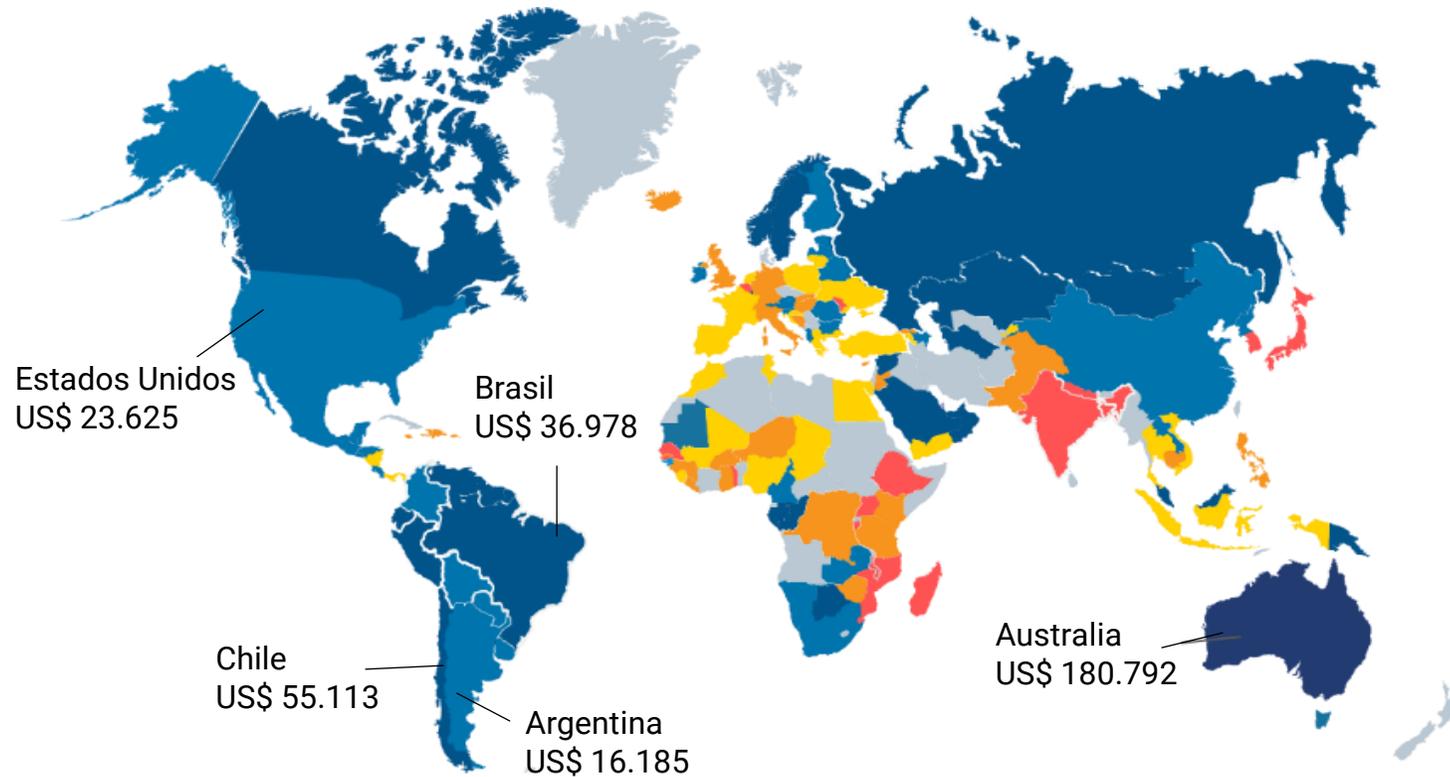
- Hablar de “sectores inviables” implica un prejuicio profundo respecto al rol relevante que cada sector ocupa en nuestra estructura productiva
- Es fundamental el incremento de la competitividad de todos los sectores
- Terminar con la grieta campo vs industria
- Ningún actor productivo sobra: todos son importantes en el desarrollo del porvenir
 - Trabajadoras y trabajadores
 - PyMEs
 - Grandes empresas (nacionales y multinacionales)
 - Cooperativas y empresas recuperadas
 - Emprendedoras y emprendedores



2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes

CAPITAL NATURAL PER CÁPITA 2014 (EN DÓLARES)

Quintiles



No tenemos tantos recursos naturales como habitualmente se cree...

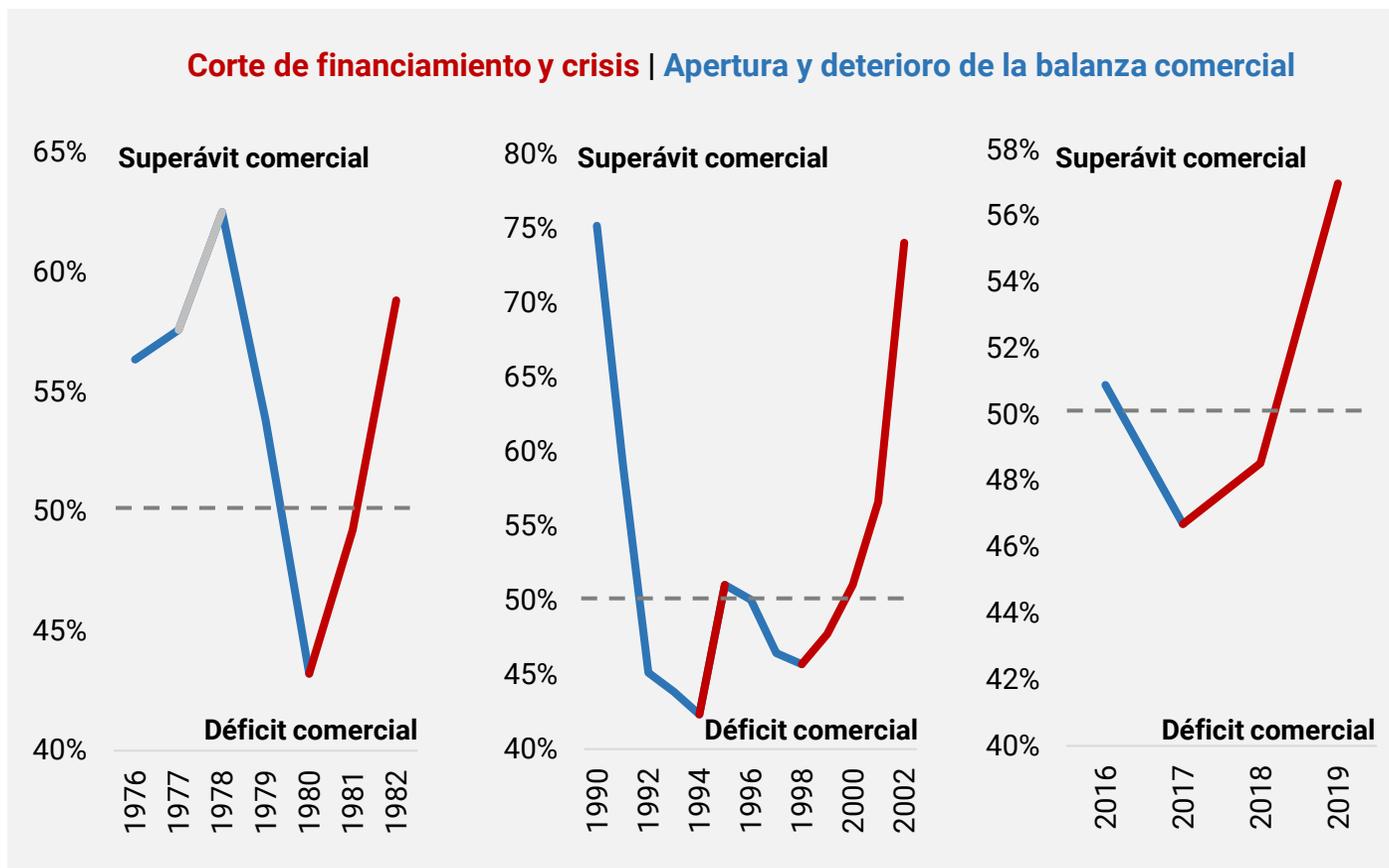


2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes

Cuando se descuidó a la industria, terminamos con déficits comerciales más grandes y crisis de balanza de pagos



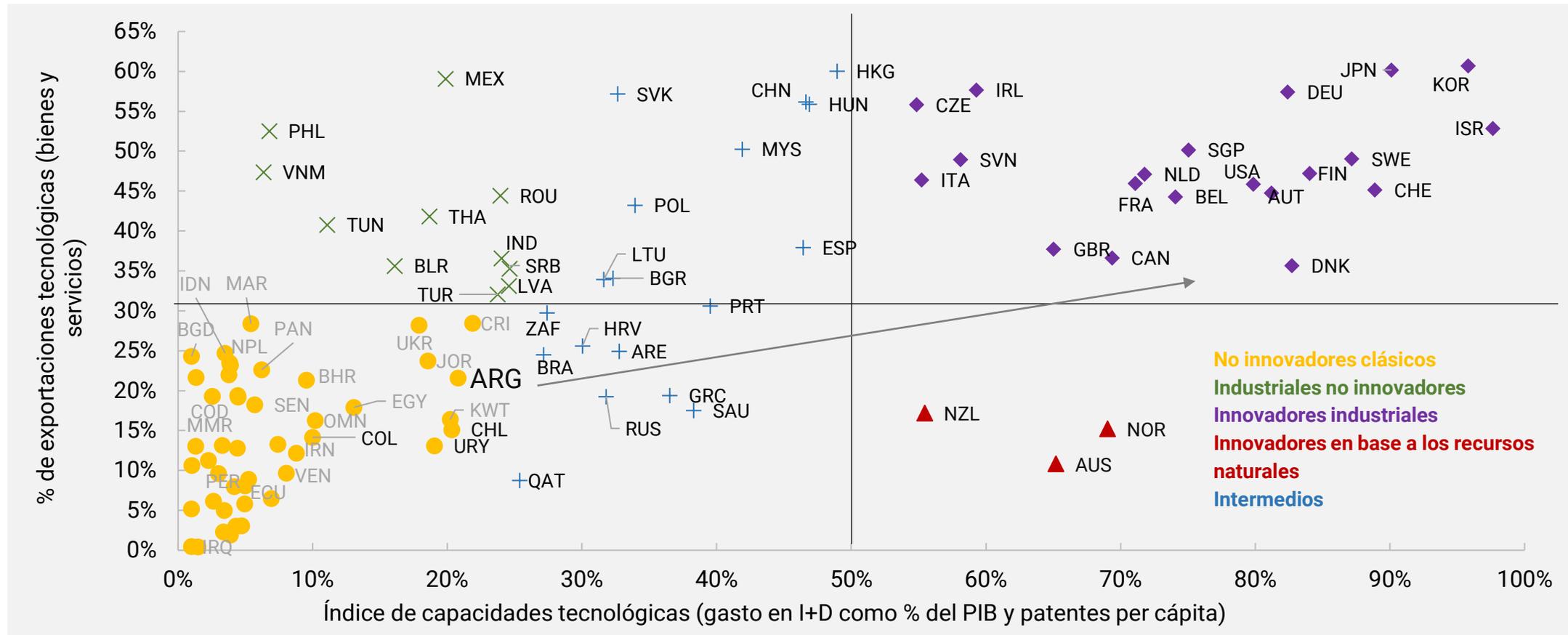
SALDO COMERCIAL RELATIVO (EXPORTACIONES SOBRE TOTAL COMERCIADO) DE ARGENTINA (dólares corrientes de cada año)



2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes

Es posible conciliar la falsa grieta entre RRNN, industria y servicios

UN MAPA DE ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS DEL MUNDO (PROMEDIO 2014-18)



2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes

Políticas que desde el gobierno nacional hemos implementado con esta premisa:

- Sistema de banca de desarrollo;
- Financiamiento PyME y a cooperativas;
- Programa de desarrollo de proveedores (energía, minería, industrias de la salud, naval, ferroviaria, automotriz);
- Programas sectoriales específicos (industria 4.0, biotecnología, nanotecnología, software, industrias creativas, industrias de la salud, automotriz, electromovilidad, naval, satelital, aeroespacial, renovables);
- Mesas sectoriales (química, textil-calzado, foresto-industria, metalmecánica, muebles, juguetes, electrónica, electrodomésticos, materiales para la construcción, motos y bicicletas)

3. Hay una falsa antinomia entre mercado interno y mercado externo

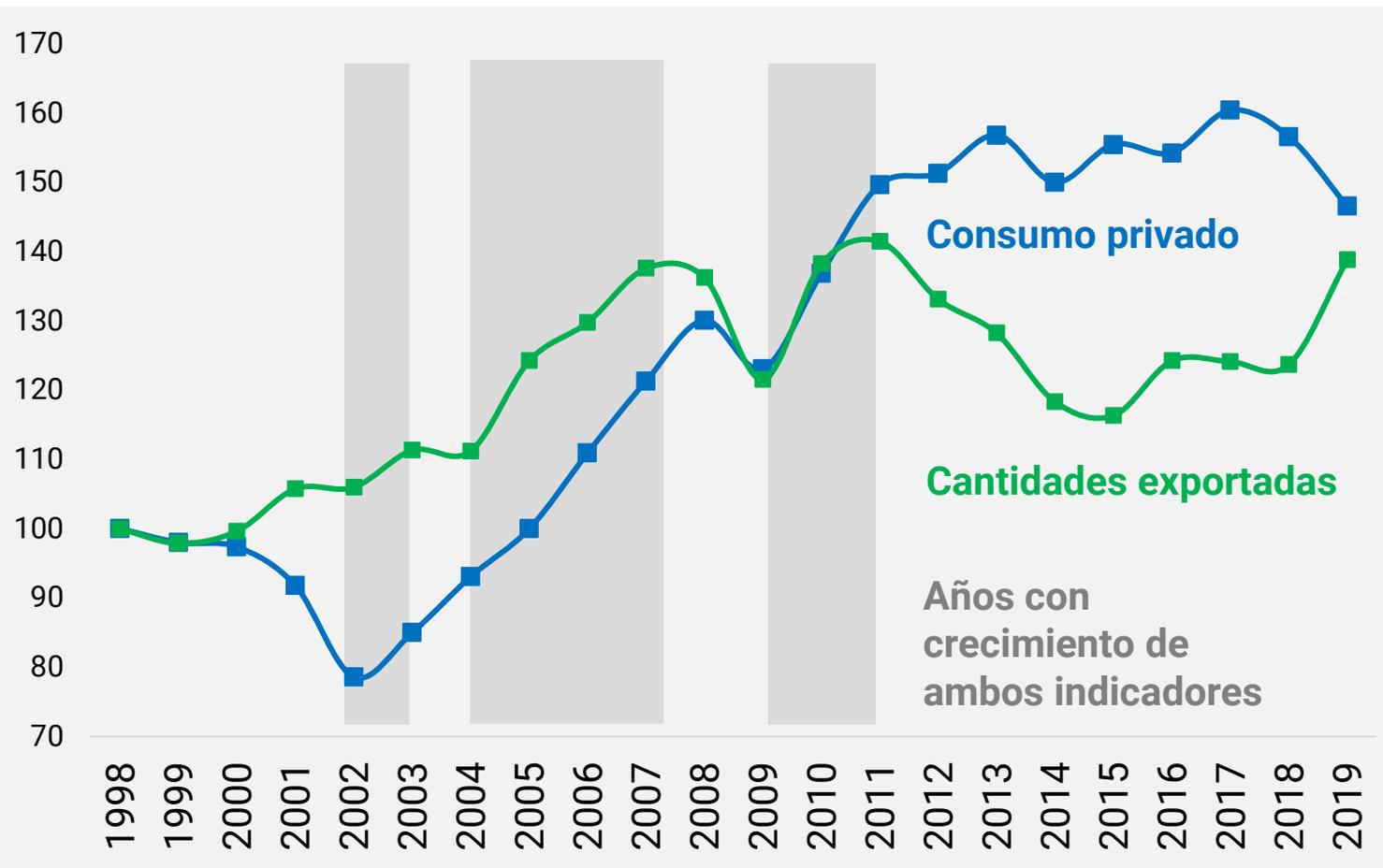
- Es perfectamente factible crecer en nuestro mercado interno y simultáneamente desarrollar nuestras exportaciones
- El mercado interno ayuda a que las empresas aprendan a producir mejor, a ganar escala y salir a exportar luego, como ocurrió en muchos países hoy desarrollados
- Cuidar inteligentemente el mercado interno = potenciar exportaciones futuras (pero necesitamos generar incentivos para no quedarnos solo con nuestro mercado interno)

3. Hay una falsa antinomia entre mercado interno y mercado externo

Entre 2003-11
tuvimos muchos
años con mejora
simultánea del
mercado interno y
de las
exportaciones



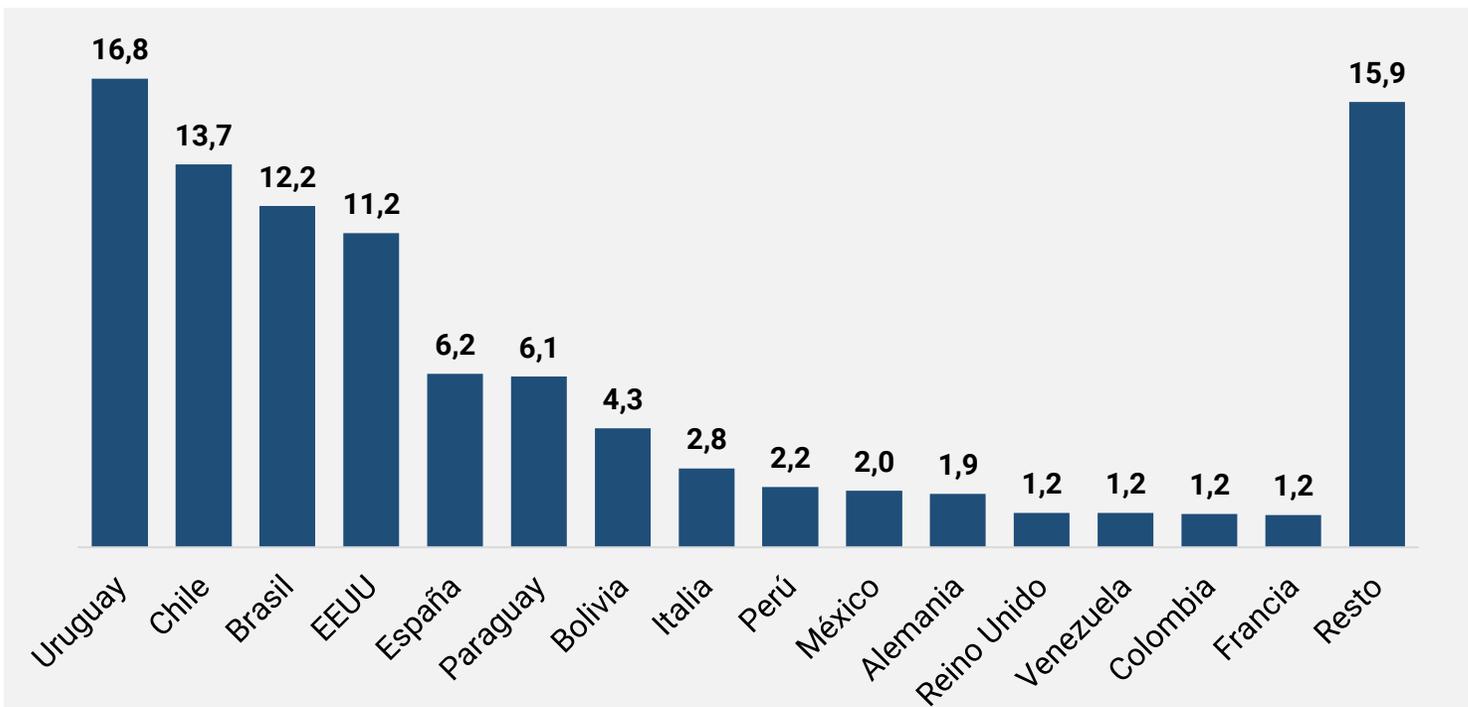
CANTIDADES EXPORTADAS Y CONSUMO PRIVADO (1998=100)



3. Hay una falsa antinomia entre mercado interno y mercado externo

Salir a exportar es un proceso de acumulación de capacidades. Primero exportamos a los mercados más parecidos a nuestro mercado interno

DESTINO INICIAL AL QUE EXPORTAN LAS EMPRESAS QUE EXPORTARON POR PRIMERA VEZ (2001-19)



Nota: los datos toman un panel de empresas del período 2001–2019. Los datos deben leerse del siguiente modo: “Uruguay fue el destino inicial de exportación para el 16,8% de las empresas que exportaron por primera vez en el período 2001–2019”, y así sucesivamente.

3. Hay una falsa antinomia entre mercado interno y mercado externo

Políticas que hemos implementado y venimos trabajando en sintonía con esta premisa:

- Relanzamiento de Ahora12 + baja de retenciones y suba de reintegros a la industria;
- Desarrollo de las cadenas intensivas en recursos naturales (vía rediseño de retenciones y reintegros para impulsar valor agregado y vía desarrollo de proveedores);
- Programa de Fortalecimiento de la Industria de Equipamiento Médico;
- Proyecto Aerogenerador Argentino;
- Programa de Impulso a la Industria Naval (y articulación con Fondo de Desarrollo para la Defensa)

4. No hay futuro sin políticas productivas que fomenten la creatividad y la innovación

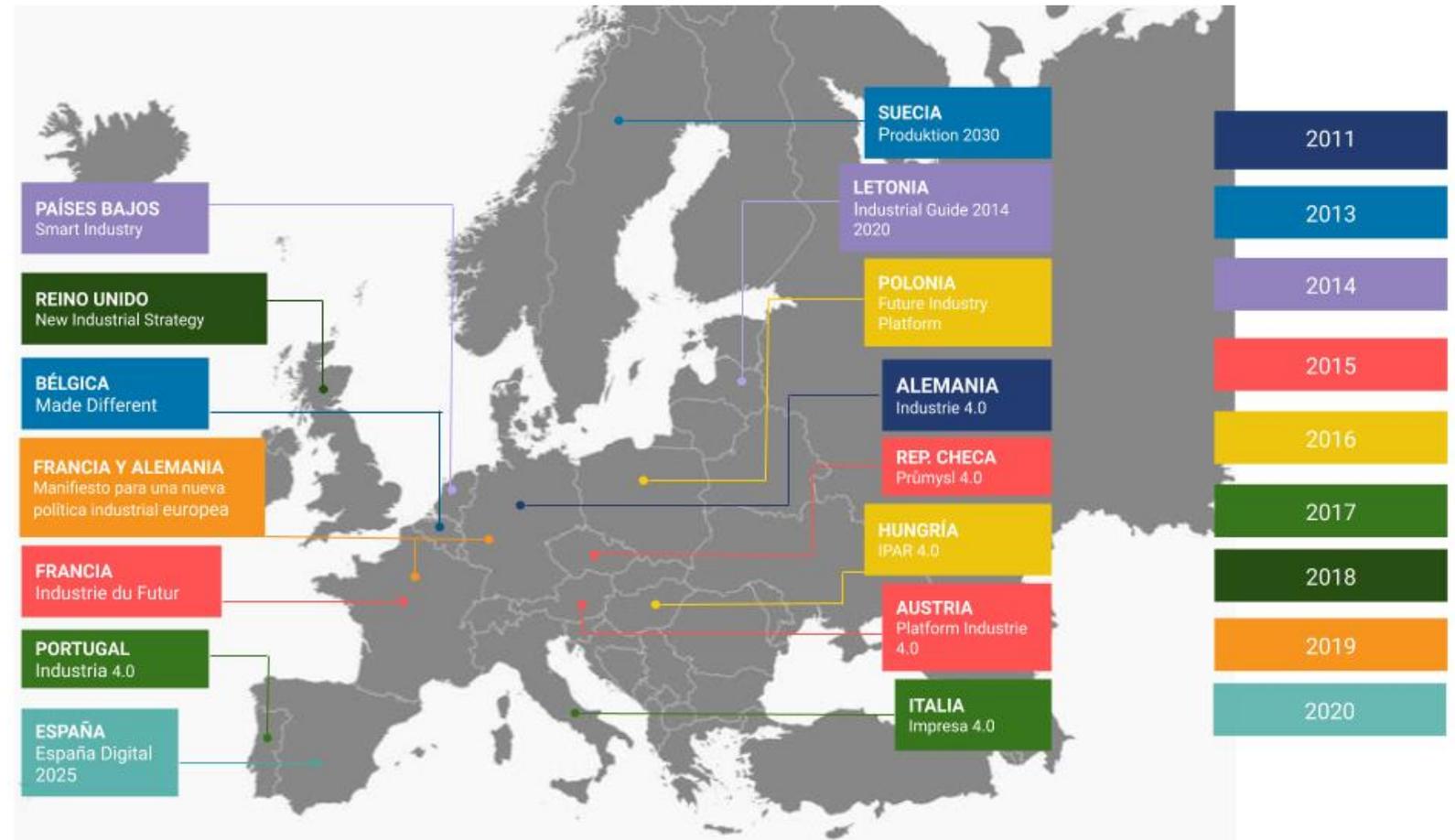
- En la última década las políticas de desarrollo productivo retornaron en los países desarrollados
- Nada más lejos de la realidad que la idea de “la mejor política industrial es aquella que no existe” (que estuvo muy en boga en los '80 y '90)
- Nuevos estudios académicos con las más novedosas metodologías de investigación científica muestran que las buenas políticas productivas tienen un efecto muy importante en el desarrollo de los países

4. No hay futuro sin políticas productivas que fomenten la creatividad y la innovación

En Europa, ha habido múltiples iniciativas de políticas productivas en la última década



INICIATIVAS DE POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN EUROPA, SEGÚN AÑO DE LANZAMIENTO



4. No hay futuro sin políticas productivas que fomenten la creatividad y la innovación

Fuera de Europa, las políticas de desarrollo productivo también han estado en la agenda de los gobiernos

INICIATIVAS DE POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL MUNDO, SEGÚN AÑO DE LANZAMIENTO



4. No hay futuro sin políticas productivas que fomenten la creatividad y la innovación

Políticas que hemos estado impulsando y trabajando en sintonía con esta premisa:

- Ley de economía del conocimiento;
- Nueva política automotriz;
- Promoción de la electromovilidad;
- Compras Públicas para la Innovación;
- Crédito fiscal para la I+D+i;
- Programa de promoción de la industria audiovisual;
- Programa integral de formación en capital humano en economía del conocimiento

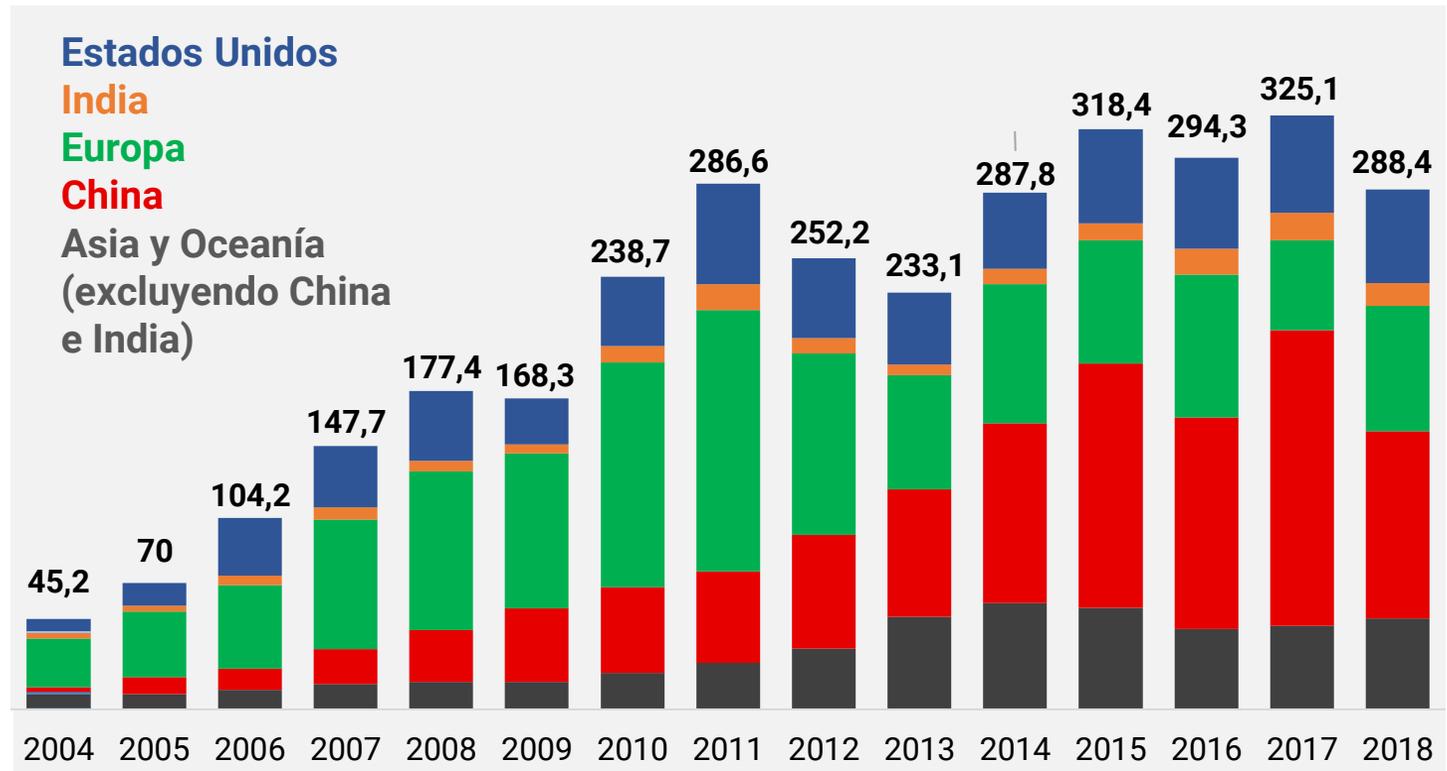
5. Ninguna política productiva será sustentable si no contempla la dimensión ambiental

- Históricamente, las políticas productivas tuvieron como único norte la maximización del PIB, descuidando la dimensión ambiental
- Hoy la agenda ambiental es absolutamente fundamental en toda política productiva, y es por ello que muchos países implementan “políticas industriales verdes”
- Debemos conciliar urgentemente desarrollo con cuidado ambiental e ir migrando nuestra matriz productiva hacia actividades y procesos menos dañinos con el ambiente y el cambio climático

5. Ninguna política productiva será sustentable si no contempla la dimensión ambiental

El mundo invierte cada vez más en tecnologías verdes innovadoras

INVERSIÓN EN I+D EN ENERGÍAS RENOVABLES (en miles de millones de U\$S)



5. Ninguna política productiva será sustentable si no contempla la dimensión ambiental

Políticas que venimos impulsando y trabajando en esa dirección:

- Electromovilidad;
- Renovación de electrodomésticos para la eficiencia energética;
- Proyecto Aerogenerador Argentino;
- Programa de desarrollo de la energía solar térmica;
- Economía circular;
- Nuevo decreto de Parques Industriales ("Parques verdes y tecnológicos");
- Régimen de Gestión de Vehículos al Final de su Vida Útil;
- Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

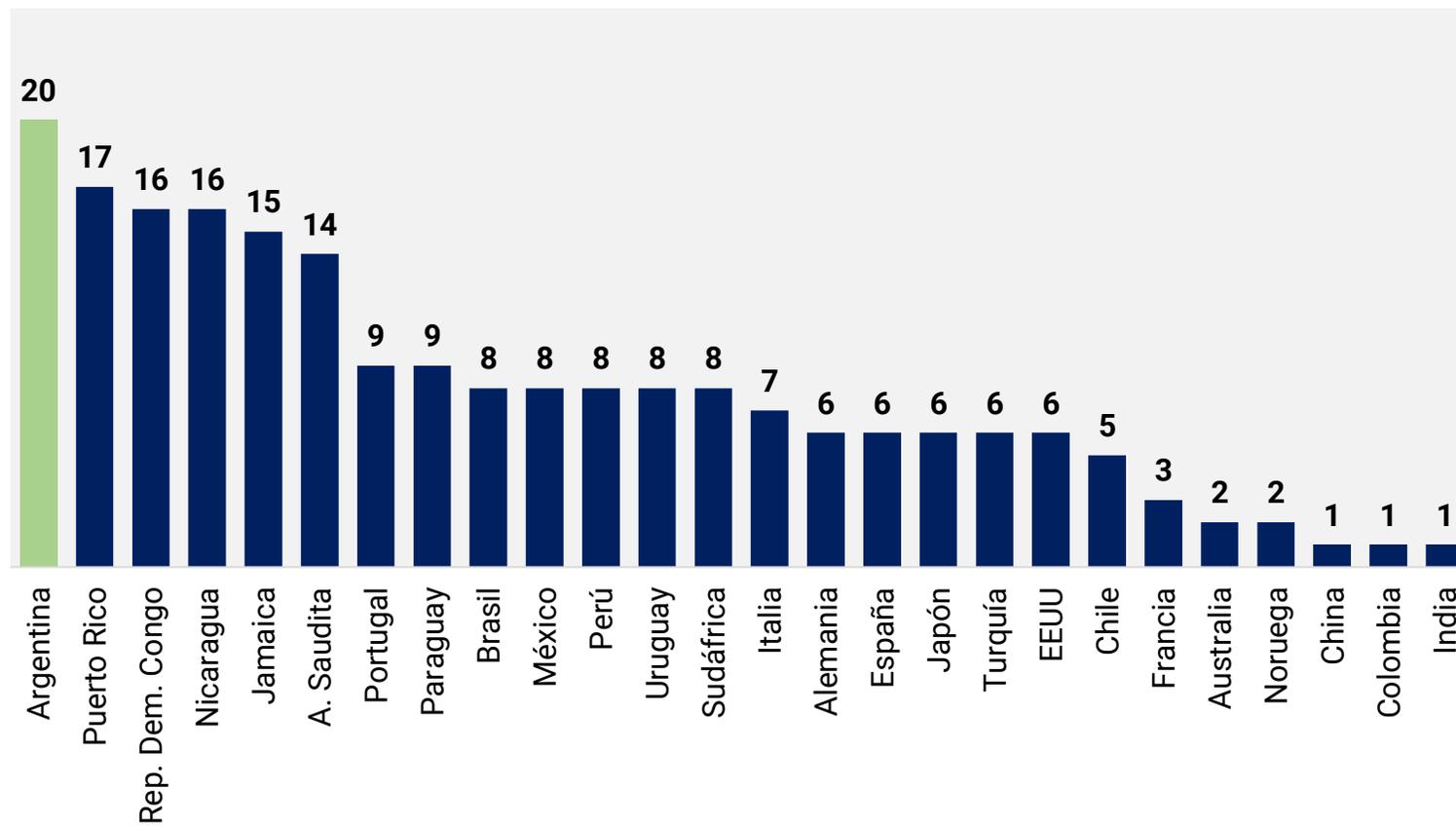
6. Una macroeconomía estable es necesaria para el desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad

- La volatilidad macro de Argentina en las últimas décadas estuvo asociada a déficits de estructura productiva pero también a manejos insostenibles desde un punto de vista macroeconómico
- La macro estable es fundamental para ordenar expectativas, reducir la incertidumbre, inducir la inversión privada y potenciar la efectividad de las políticas productivas
- Macro estable es:
 - política fiscal, monetaria y cambiaria prudente
 - equilibrios externos,
 - regulaciones macroprudenciales de los flujos financieros
 - evitar ciclos de endeudamiento insustentables
- Presupuesto 2021: realista, prudente y reactivante

6. Una macroeconomía estable es necesaria para el desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad

Desde 1974, Argentina ha sido el país del mundo con mayor cantidad de años de recesión: 20 sobre un total de 45 años

CANTIDAD DE AÑOS DE RECESIÓN ENTRE 1974 Y 2019



6. Una macroeconomía estable es necesaria para el desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad

Políticas que venimos impulsando y trabajando en esa dirección:

- Renegociación exitosa de la deuda pública + Presupuesto 2021 + instrumentos de ahorro en pesos;
- Políticas de desarrollo productivo para relajar presiones sobre la balanza de pagos (incentivos claros a las exportaciones y a la I+D);
- Políticas de desarrollo productivo para mejorar la productividad y la formalización de la economía (mayor recaudación impositiva y mayor equilibrio fiscal);
- Políticas de desarrollo productivo que sean costo-efectivas en el plano fiscal

7. Para bajar la pobreza y la desigualdad necesitamos un Estado que promueva la inversión privada y la suba de la productividad

- Para bajar pobreza y desigualdad, necesitamos generar empleo de calidad
- Para generar empleo privado de calidad, necesitamos crecer
- Para crecer, necesitamos divisas (para evitar devaluaciones que empobrecen a las mayorías)
- Para obtener divisas, necesitamos exportar más
- Para exportar más, necesitamos ser más competitivos
- Para ser competitivos (sin recurrir a devaluaciones), necesitamos mayor productividad
- Para incrementar la productividad, necesitamos mayor inversión privada (en particular en sectores de alta intensidad tecnológica)
- Para apuntalar la inversión, necesitamos demanda pujante (que asegure ventas a los empresarios), previsibilidad macro, acceso al crédito, formación de nuevas capacidades y acceso a mercados externos

7. Para bajar la pobreza y la desigualdad necesitamos un Estado que promueva la inversión privada y la suba de la productividad

- Todo proceso de mejora sostenida de la calidad de vida de las y los trabajadores en el mundo se dio con suba de la productividad (por ejemplo, el período 1945-73 con el auge de los Estados de Bienestar, o el proceso coreano o japonés)
- La suba de la productividad no puede ser bajo la forma de la flexibilización laboral o el deterioro de las condiciones laborales, sino que debe resultar en mejoras tanto para el empresario (vía mayores ganancias) como para el trabajador/a (vía mayores salarios)
 - Capacitaciones de recursos humanos
 - Inversión en I+D y nuevas maquinarias
 - Mejores rutinas productivas
 - Crecimiento de mercados (y ampliación de escala)
 - Experiencia y conocimiento

7. Para bajar la pobreza y la desigualdad necesitamos un Estado que promueva la inversión privada y la suba de la productividad

Políticas que venimos trabajando para favorecer la inversión y la productividad:

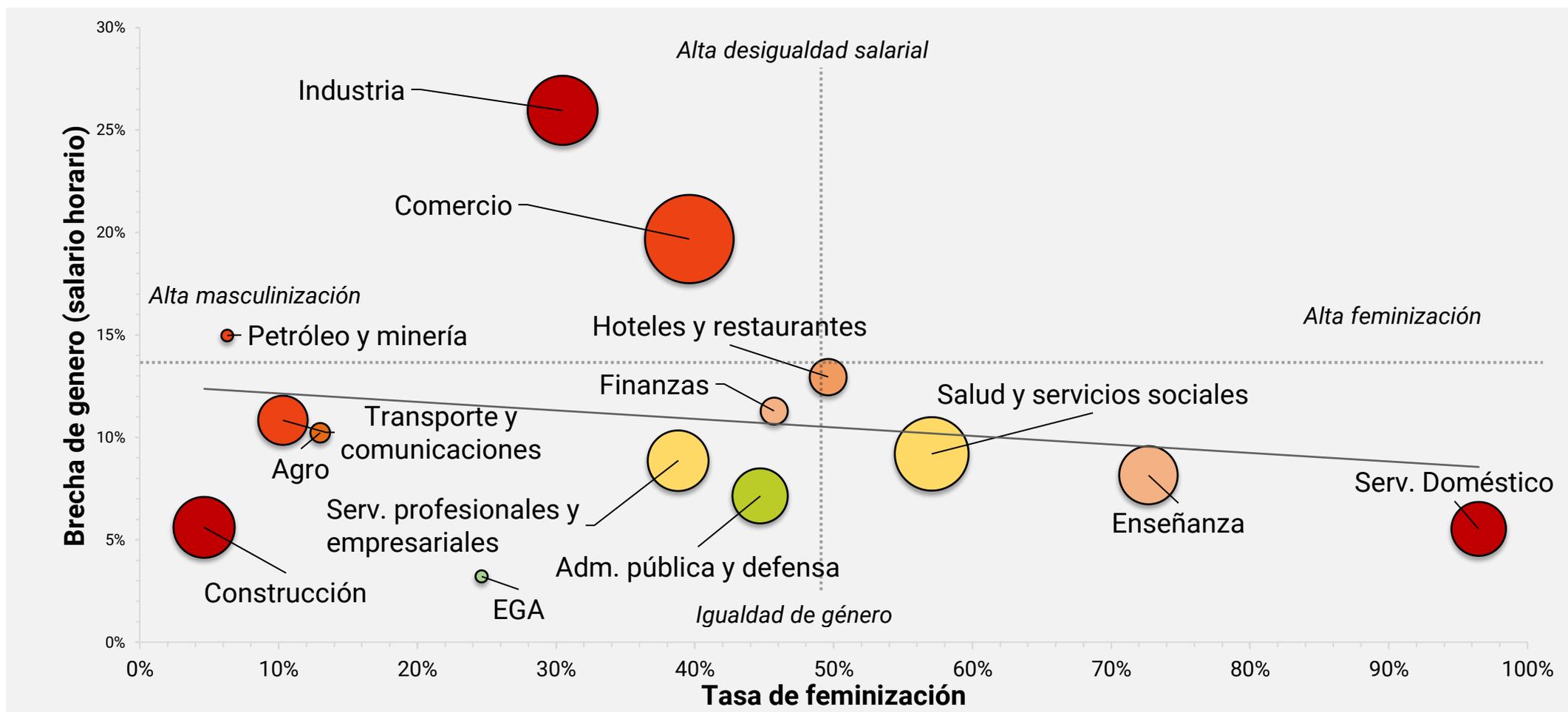
- Ley de economía del conocimiento;
- Línea de crédito para el cambio estructural;
- Sistema de banca de desarrollo;
- Inclusión financiera PyME (FOGAR, PymePlus, línea para cooperativas);
- Ampliación de líneas de crédito para la inversión;
- Plan de Competitividad Industrial 4.0;
- Nuevos incentivos para biotecnología moderna;
- Programa integral de formación de capital humano para la economía del conocimiento;
- Nueva política automotriz;
- Incentivos sectoriales para industria satelital
- Transformación digital PyME (PAC Transformación Digital + Kaizen 4.0 + hub INDTech 4.0)

8. Una buena política productiva debe reducir las brechas de género

- Hasta la actualidad, las políticas productivas en el mundo se han preocupado muy poco por atender a las desigualdades de género existentes en la estructura productiva.
-
- En la Argentina, las mujeres perciben un salario horario 13% inferior al de los varones, cuando se controla por variables sociodemográficas tales como el nivel educativo y la edad. En la industria es mucho peor: 26% (la máxima de toda la economía)
- Las brechas de género son particularmente muy elevadas en los sectores de alta productividad y en aquellos que exportan.
 - En la industria, la feminización apenas roza el 30% (y solo 10% de decisoras mujeres, y 5% en las grandes empresas industriales)
 - En actividades primarias, apenas el 17% son mujeres
 - En software, 32% son mujeres

8. La industria es el sector con mayor brecha de género en el salario horario

BRECHA SALARIAL DE GÉNERO, TASA DE FEMINIZACIÓN POR SECTORES Y CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO (2016-19)



Nota: EGA es la sigla de "Electricidad, gas y agua".
Fuente: Trombetta y Cabezón Cruz (2020).

8. Una buena política productiva debe reducir las brechas de género

Políticas y ejes que venimos impulsando y trabajando en pos de un desarrollo productivo con perspectiva de género:

- 39 iniciativas de políticas productivas con enfoque de género hasta el momento
- Ley de economía del conocimiento;
- Nuevo decreto de Parques industriales;
- Al menos 20% de las líneas de crédito subsidiado deben ir a emprendimientos liderados por mujeres

9. La apertura comercial no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe ser utilizada de manera inteligente

- Ni apertura sin criterio, ni proteccionismo sin criterio
- En ciertas circunstancias, la apertura ayuda y mucho
- En otras, puede destruir capacidades adquiridas y empobrecernos
- Sin dudas, debemos integrarnos más al mundo en el futuro, pero con una mirada pragmática de la apertura/proteccionismo

9. La apertura comercial no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe ser utilizada de manera inteligente

Políticas y ejes que venimos trabajando e impulsando en esa dirección:

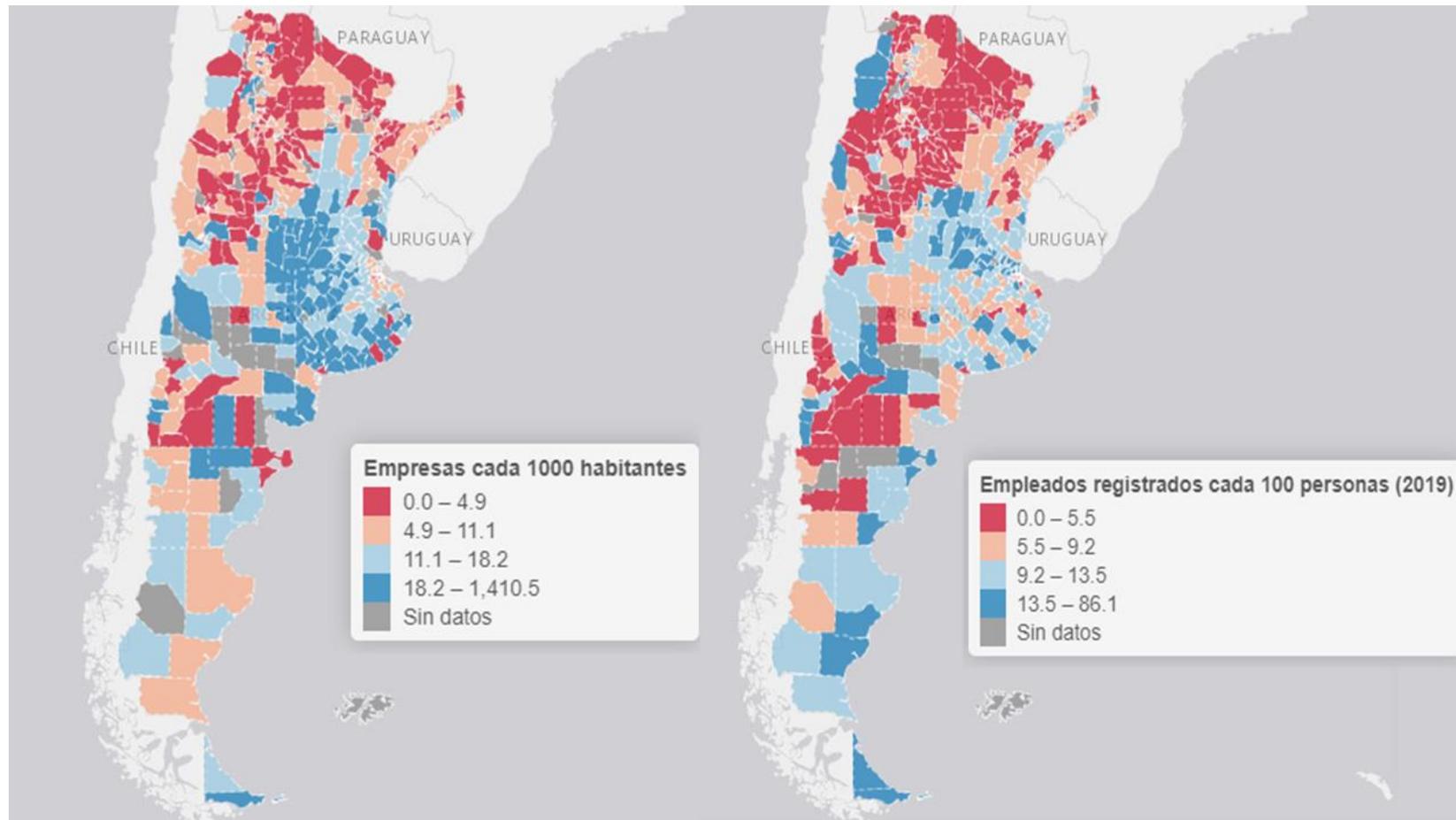
- Programa de desarrollo de proveedores nacionales;
- Redefinición integral del esquema de retenciones y reintegros a la industria;
- Apertura selectiva para importación de bienes de capital en sectores que no tienen proveedores nacionales (p. ej., audiovisual)

10. Toda política de desarrollo productivo debe ser una política de desarrollo regional

- Argentina tiene tres desigualdades muy nocivas: de ingresos, de género y territoriales
- Enormes brechas del PIB per cápita en Argentina (6 veces entre CABA y Formosa-Misiones)
- El desequilibrio territorial ha generado una configuración macrocefálica, con un AMBA que explica un 35% de la población nacional, lo cual genera múltiples externalidades negativas
- Desarrollo = integración territorial

10. Tenemos una inadmisibles grieta territorial

EMPRESAS Y EMPLEADOS FORMALES PER CÁPITA POR DEPARTAMENTO, 2019



Nota, cada color es un cuartil.

Fuente: elaboración propia en base a AFIP y Ministerio de Trabajo.

10. Toda política de desarrollo productivo debe ser una política de desarrollo regional

Políticas y ejes que venimos impulsando y trabajando en pos del desarrollo regional:

- Infraestructura para el desarrollo productivo (energía y transporte);
- Trabajo en una mirada de largo plazo sobre el desarrollo agroindustrial junto al Consejo Agroindustrial Argentino;
- Programa para el desarrollo porcino;
- Programa de fomento a la pesca y acuicultura;
- Cannabis medicinal;
- Desarrollo fueguino;
- Ley de economía del conocimiento;
- Nuevo decreto de parques industriales;
- Planes de Desarrollo Productivo Federal

Conclusiones: una oportunidad histórica

- El COVID-19 pronto quedará atrás, y necesitamos pensar la reconstrucción.
- La construcción de consensos requiere fortalecer y profundizar el diálogo, y este ha sido un elemento central desde que este gobierno asumió, con el planteo de la necesidad de un nuevo acuerdo económico y social, que involucre en una mesa de diálogo permanente a los sectores de la producción, del trabajo y la innovación.
- Construyamos políticas públicas que resuelvan problemas, articuladas conjuntamente, sin dogmas, buscando instrumentos sensatos y realistas.
- Tenemos capacidades productivas y talentos por doquier. Multipliquémoslos. Podemos ser un gran país.



**Ministerio de
Desarrollo Productivo
Argentina**

Muchas gracias