Estudios Económicos de la OCDE

ARGENTINA

MARZO 2019



OCDE

Estudios Económicos de la OCDE: Argentina 2019

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2019), *Estudios Económicos de la OCDE: Argentina 2019*, OECD Publishing, Paris.
https://doi.org/10.1787/ff5bc522-es

ISBN 978-92-64-32320-9 (impresa)
ISBN 978-92-64-63043-7 (pdf)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Cover © Marianna Ianovska/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.*

© OCDE 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Índice

Resumen ejecutivo **9**

Perspectivas de las principales políticas **15**

A pesar de las recientes reformas, se han acumulado vulnerabilidades considerables 17
Tras un repentino retroceso en las entradas de capital, se desencadenó una profunda recesión 21
Se prevé que la recuperación se inicie a partir de 2019 28
Prioridades a mediano plazo para fortalecer el crecimiento inclusivo y sostenible 34
Referencias 69

Capítulo temático **75**

Capítulo 1. Fomentar la integración en la economía mundial **77**

Argentina no ha aprovechado los benificios del comercio internacional 79
La protección ante las importaciones es elevada en comparación con otros países 83
Reducir las barreras comerciales puede crear puestos de trabajo e impulsar el crecimiento 88
Opciones de políticas comerciales para fomentar una mayor integración en la economía mundial 104
Facilitar la transición: políticas de apoyo a la transformación estructural 112
Referencias 132
Anexo 1.A. 140
Anexo 1.A1. Análisis de los efectos de la protección comercial a nivel sectorial 140
Anexo 1.A2. Análisis a nivel empresarial 142
Anexo 1.A3. Análisis del consumo 145
Anexo 1.A4. Las regresiones de la inversión extranjera directa (IED) 145
Anexo 1.A5. El modelo METRO de la OCDE 146

Tablas

Tabla 1. Indicadores macroeconómicos 29
Tabla 2. Estructura de exportaciones e importaciones 30
Tabla 3. Principales vulnerabilidades potenciales 34
Tabla 4. Los beneficios esperados de las reformas estructurales anteriores y futuras son considerables 39
Tabla 5. Composición de ingresos y gastos públicos 41
Tabla 6. Evaluación financiera de las recomendaciones fiscales 48
Tabla 7. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de políticas macroeconómicas 50
Tabla 8. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de crecimiento inclusivo 58
Tabla 1.1. Estructura de las exportaciones y las importaciones 82
Tabla 1.2. La reducción unilateral de los aranceles estimularía la producción en los sectores agropecuarios y en algunos sectores manufactureros 99
Tabla 1.3. Los productos farmacéuticos y dispositivos médicos de Argentina tienen dificultades para entrar en el mercado estadounidense debido a problemas de certificación 110

Tabla 1.4. Ciertos productos alimentarios de Argentina tienen dificultades para entrar en los mercados de la UE debido al incumplimiento de las normas de productos comunitarias 111
Tabla 1.5. Las necesidades de reconversión profesional se limitan principalmente a competencias específicas de las tareas laborales 117

Gráficos

Gráfico 1. Argentina ha perdido terreno en relación con otras economías 15
Gráfico 2. La política fiscal apenas se ajustó gradualmente 18
Gráfico 3. Las elevadas tasas de interés atrajeron capitales de cartera 18
Gráfico 4. Las entradas de capital generaron una apreciación real y vulnerabilidades a corto plazo ... 19
Gráfico 5. Los desequilibrios fiscales y exteriores se han ampliado 20
Gráfico 6. La inflación ha vuelto a aumentar a medida que se han cambiado las metas 21
Gráfico 7. Los indicadores de corto plazo se han deteriorado 22
Gráfico 8. El ajuste fiscal se ha adelantado 24
Gráfico 9. La deuda pública bruta se está estabilizando en varios escenarios 26
Gráfico 10. Las reservas de divisas son bajas en comparación internacional 27
Gráfico 11. Las condiciones del mercado laboral se han deteriorado 29
Gráfico 12. La depreciación de la tasa de cambio y la inflación subyacente están visiblemente correlacionadas 31
Gráfico 13. La deuda externa ha aumentado 32
Gráfico 14. Principales socios comerciales 33
Gráfico 15. Indicadores de los merados financieros 34
Gráfico 16. El crecimiento ha sido volátil 35
Gráfico 17. Existen desigualdades en varias dimensiones 36
Gráfico 18. La pobreza ha disminuido y es menor que en otras economías emergentes 37
Gráfico 19. Indicadores de bienestar 38
Gráfico 20. El gasto público en salarios es elevado 42
Gráfico 21. El gasto social está aumentando pero las subvenciones han descendido 44
Gráfico 22. Las transferencias e impuestos alivian las desigualdades 44
Gráfico 23. El número de personas que pagan el impuesto sobre los ingresos de las personas físicas es reducido 47
Gráfico 24. Los ingresos por IVA podrían incrementarse con un cumplimiento más estricto y recurriendo menos a las tasas reducidas 48
Gráfico 25. Los resultados educativos reflejan las deficiencias y desigualdades en materia de calidad 51
Gráfico 26. El gasto en educación es elevado 52
Gráfico 27. Los niveles educativos alcanzados son relativamente buenos en la educación secundaria, pero no en la educación superior 53
Gráfico 28. Pocos estudiantes realizan cursos y grados técnicos 53
Gráfico 29. Podrían ampliarse las políticas de formación del mercado de trabajo 55
Gráfico 30. Las regulaciones del mercado laboral son relativamente rígidas 56
Gráfico 31. Los niveles percibidos de corrupción siguen siendo elevados 59
Gráfico 32. Existe margen para reducir el efecto restrictivo de la regulación del mercado de productos 61
Gráfico 33. Existe margen para que la regulación del mercado de productos permita una mayor competencia 61
Gráfico 34. Las barreras arancelarias son elevadas 62
Gráfico 35. El sector financiero está menos desarrollado que en otros países 64
Gráfico 36. El nivel bruto de ahorro interno es bajo 64

Gráfico 37. Las emisiones de gases de efecto invernadero se están reduciendo, salvo en el caso de la energía 65
Gráfico 38. La pérdida de la cubierta forestal nativa se ha ralentizado, pero sigue siendo considerable 66
Gráfico 39. Indicadores de crecimiento verde 68
Gráfico 1.1. La exposición al comercio es baja 78
Gráfico 1.2. La evolución de las exportaciones se ha deteriorado 79
Gráfico 1.3. La integración de Argentina en las cadenas globales de valor es baja 80
Gráfico 1.4. Argentina se ha mantenido al margen de las cadenas globales de valor 81
Gráfico 1.5. La diversificación de las exportaciones se ha reducido 82
Gráfico 1.6. Principales socios comerciales de Argentina 83
Gráfico 1.7. La protección arancelaria es elevada, especialmente para los bienes de capital y los insumos intermedios 84
Gráfico 1.8. Numerosas industrias están protegidas con elevados aranceles a la importación 85
Gráfico 1.9. En muchos sectores se exigen licencias de importación no automáticas 86
Gráfico 1.10. Los productores nacionales tienen un papel preponderante en muchos sectores comerciales 87
Gráfico 1.11. Los precios son elevados en términos internacionales 88
Gráfico 1.12. Los posibles beneficios para el consumidor de la reducción de barreras comerciales son progresivos 89
Gráfico 1.13. Las empresas usan pocos insumos intermedios importados 91
Gráfico 1.14. Reducir los aranceles a los insumos impulsa la actividad y las exportaciones 92
Gráfico 1.15. El uso de insumos importados varía según el sector 93
Gráfico 1.16. Bajar los aranceles aplicados a los productos finales aumenta la productividad, pero puede reducir el empleo en algunos sectores 94
Gráfico 1.17. En promedio, la productividad es baja en los sectores más protegidos 95
Gráfico 1.18. Los sectores protegidos muestran una mayor dispersión de la productividad y una asignación de recursos menos eficiente 96
Gráfico 1.19. Argentina tiene un elevado potencial en numerosos productos 100
Gráfico 1.20. Argentina atrae poca inversión extranjera directa 102
Gráfico 1.21. *Stock* de inversión extranjera directa por sector en 2017 (en millones de USD) 103
Gráfico 1.22. Las exportaciones de servicios de Argentina se enfrentan a grandes obstáculos en sus principales mercados de exportación actuales y potenciales 105
Gráfico 1.23. La devaluación real ha mejorado la competitividad 106
Gráfico 1.24. Los productos argentinos tienen problemas con la regulación de normas de productos en sus principales mercados de exportación 109
Gráfico 1.25. La facilitación del comercio tiene margen de mejora 111
Gráfico 1.26. El gasto en políticas activas de empleo se sitúa por debajo del promedio de la OCDE 115
Gráfico 1.27. Las empresas tienen dificultades para encontrar las competencias que precisan 119
Gráfico 1.28. Pocos estudiantes realizan cursos y grados técnicos 120
Gráfico 1.29. Existe margen para reducir el efecto restrictivo de la regulación del mercado de productos 122
Gráfico 1.30. Existe margen para que la regulación del mercado de productos permita una mayor competencia 124
Gráfico 1.31. La competencia local es escasa 125
Gráfico 1.32. En Argentina hay pocas empresas jóvenes 126
Gráfico 1.33. Inversiones públicas en I+D por destino, 2015 128
Gráfico 1.34. La innovación empresarial es escasa 129

Recuadros

Recuadro 1. Breve síntesis de la historia económica de Argentina 16
Recuadro 2. Programa del FMI para Argentina 23
Recuadro 3. Iniciativas de reformas recientes y en curso 40
Recuadro 1.1. Breve descripción del análisis sectorial 92
Recuadro 1.2. Breve descripción del análisis de datos a nivel de empresas 97
Recuadro 1.3. Las normas de productos y su aplicación podrían plantear importantes obstáculos a la exportación de productos argentinos a economías avanzadas 109
Recuadro 1.4. Ejemplos de políticas de apoyo a la transformación estructural que han resultado positivas 113
Recuadro 1.5. Reconversión profesional de los trabajadores afectados por los ajustes 118
Recuadro 1.6. Recomendaciones para promover la integración en la economía mundial 131

Este estudio fue preparado en el Departamento de Economía de la OCDE por Jens Arnold y Robert Grundke bajo la supervisión de Piritta Sorsa. Anne Legendre realizó el trabajo de investigación estadística y Carolina González la asistencia editorial.

El estudio se discutió en una reunión del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo el 22 de enero de 2019 y se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

Siga las publicaciones de la OCDE en:




http://twitter.com/OECD_Pubs


http://www.facebook.com/OECDPublications


http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871


http://www.youtube.com/oecdilibrary



http://www.oecd.org/oecddirect/

Este libro contiene...

StatLinks
¡Un servicio que transfiere ficheros Excel® utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo StatLinks en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo http://dx.doi.org o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

Estadísticas Básicas de Argentina, 2017

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)*

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones)	44,0		Densidad de población por km²	16,2	(35,8)
Menores de 15 años (%)	24,9	(17,9)	Esperanza de vida (años, 2016)	76,6	(80,6)
Mayores de 65 años (%)	11,2	(16,8)	Hombres	72,8	(77,8)
			Mujeres	80,3	(83,2)
Crecimiento (promedio últimos 5 años, %)	1,1	(0,6)	Última elección general	Octubre de 2017	
ECONOMÍA					
Producto interior bruto (PIB)			Participación de valor agregado (%)		
En precios corrientes (mil millones de USD)	639,2		Sector primario	9,9	(2,4)
En precios corrientes (mil millones de ARS)	10 555,8		Industria, incluida la construcción	22,4	(26,9)
Crecimiento real (promedio últimos 5 años, %)	0,7	(2,1)	Servicios	67,7	(70,7)
Per cápita, PPA (miles de USD)	20,9	(43,7)			
GOBIERNO GENERAL					
Porcentaje del PIB					
Gasto	41,8	(41,3)	Deuda pública bruta	57,6	(110,9)
Ingreso	34,8	(39,1)			
CUENTAS EXTERNAS					
Tasa de cambio (ARS por USD, 2017)	16,5		Principales exportaciones (% de exportaciones totales de mercancías)		
Tasa de cambio (ARS por USD, marzo de 2019)	40,0		Alimentos y animales vivos	44,2	
Tasa de cambio PPA (EEUU = 1; 2017)	11,5		Maquinaria y equipo de transporte	13,2	
Porcentaje del PIB			Productos químicos y conexos	9,4	
Exportaciones de bienes y servicios	11,2	(55,7)	Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías)		
Importaciones de bienes y servicios	13,8	(51,3)	Maquinaria y equipo de transporte	50,0	
Saldo por cuenta corriente	-4,9	(0,4)	Productos químicos y conexos	15,9	
Posición de inversión internacional neta	3,5		Productos manufacturados	10,8	
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN					
Tasa de empleo para personas de 15-64 años de edad (%)	60,8	(67,7)	Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (personas de 15 años y más) (%)	7,2	(5,8)
Hombres	70,6	(75,4)	Jóvenes (de 15 a 24 años de edad, %)	19,3	(11,9)
Mujeres	49,2	(60,1)	Población de 25 a 64 años de edad con educación superior (%)	21,4	(36,9)
Tasa de participación (15 - 64 años de edad, %)	65,5	(72,0)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2016)	0,5	(2,3)
MEDIO AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (toe)[b]	2,0	(4,1)	Emisiones de CO_2 por combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2016)	4,3	(9,0)
Renovables (%)[b]	7,7	(10,2)	Exposición a contaminación del aire (más de 10 µg/m³ de PM2,5, % de población, 2015)	44,2	(75,2)
SOCIEDAD					
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini)[c]	0,424	(0,314)	Renta disponible mediana de los hogares (PPA,miles de USD)[c]	7,0	(22,9)
Índice de pobreza relativa (%)[c]	19,4	(11,8)	Resultados educativos (puntaje de PISA, 2012)		
Gasto público y privado (% del PIB)			Lectura	396	(496)
Salud	4,8	(8,8)	Matemáticas	388	(494)
Pensiones (Públicas)[d]	8,7	(8,2)	Ciencias	406	(501)
Educación (primaria, secundaria, post secundaria no superior, 2014)	4,4	(3,5)	Proporción de mujeres en el Congreso (%)	38,9	(29,2)

* Cuando no se proporciona el total de la OCDE en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE con base en la información más reciente disponible, donde se cuenta con datos sobre al menos 29 países miembros.

a. 2016 en el caso de la OCDE.

b. 2016 en el caso de Argentina.

c. 2015 en el caso de la OCDE. En el caso de Argentina, basado en la EPH del cuarto trimestre de 2017.

d. 2013 en el caso de la OCDE.

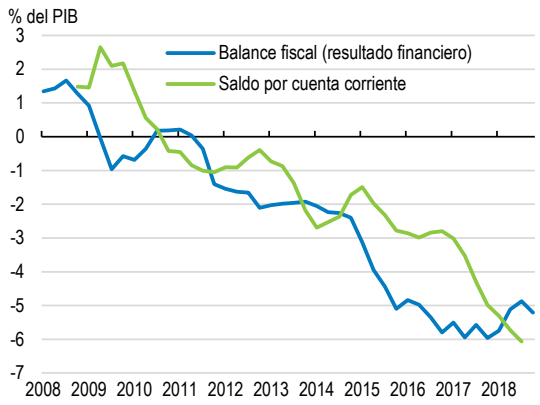
Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, FMI, Agencia Internacional de Energía, Banco Mundial, y Unión Interparlamentaria.

Resumen ejecutivo

La economía está en recesión tras una fuerte reacción de los mercados a las vulnerabilidades existentes

La economía está en recesión. La estrategia de reducir solo gradualmente el elevado déficit fiscal, la dependencia del financiamiento externo y las altas tasas de interés debido a una política monetaria contractiva han generado importantes vulnerabilidades (Gráfico A). En abril de 2018, los mercados reaccionaron con un retroceso en las entradas de capital, lo que exacerbó la desaceleración de las entradas de divisas resultante de una sequía sin precedentes. El peso argentino se depreció y la confianza de los mercados se deterioró abruptamente, generando graves problemas de liquidez. La confianza y la demanda interna disminuyeron con fuerza, poniendo fin a siete trimestres de crecimiento. Dado que la deuda pública está denominada mayoritariamente en moneda extranjera, la depreciación del peso la elevó en aproximadamente un 30% del PIB, situándola por encima de los niveles observados en otras economías emergentes.

Gráfico A. Se han acumulado desequilibrios



Fuente: INDEC, Ministerio de Hacienda.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942391

Las políticas macroeconómicas respondieron rápidamente ante estos desafíos. Si bien a corto plazo la consolidación fiscal acelerada y la política monetaria contractiva derivarán en una fuerte contracción de la demanda interna, el ajuste que se está llevando a cabo debería allanar el camino para reducir los desequilibrios. Se espera que el déficit por cuenta corriente disminuya mientras que el potencial de crecimiento de las exportaciones es considerable, ya que la depreciación de la tasa de cambio la ha situado en el nivel más competitivo de los últimos 10 años.

Los riesgos están relacionados a los efectos contractivos de las políticas macroeconómicas y con factores externos. La confianza de los mercados podría tardar en volver más de lo previsto en caso de que aumente el efecto contractivo de las políticas macroeconómicas o si la volatilidad de los mercados sigue siendo elevada. La exposición a los riesgos externos está descendiendo a medida que disminuyen los altos déficits gemelos, es decir el déficit fiscal y el déficit por cuenta corriente. Las próximas elecciones de octubre de 2019 generan incertidumbre sobre la continuidad de las reformas.

Tabla A. Se prevé que la economía se recupere

	2018	2019	2020
Producto interno bruto	-2,5	-1,5	2,3
Consumo privado	-0,2	-2,4	2,0
Formación bruta de capital fijo	-3,2	-10,9	4,0
Exportaciones	-1,8	10,6	8,3
Importaciones	-1,9	-5,0	4,2
Tasa de desempleo	9,5	12,0	13,0
Índice de precios al consumidor (interanual a dic.)	47,6	34,0	25,0
Balance fiscal	-5,2	-3,2	-1,7
Deuda pública (bruta, % del PIB)	78,1	76,1	73,1
Cuenta corriente (% del PIB)	-4,4	-1,6	-0,9

Fuente: Proyecciones de la OCDE.

Las políticas fiscales y monetarias son muy contractivas en la actualidad

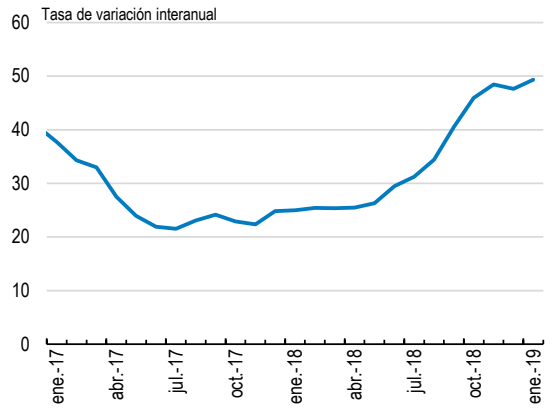
La fuerte dependencia inicial de una política monetaria contractiva, en combinación con un ajuste fiscal gradual, ha dado paso a unas contracciones fiscales y monetarias fuertes y simultáneas. Las nuevas metas fiscales aspiran a conseguir un equilibrio primario en 2019 y un superávit primario del 1% del PIB a partir de

entonces. Esto implicará un fuerte esfuerzo de consolidación y una reducción de la demanda interna, y su aplicación conllevará desafíos políticos. Sin embargo, si no se realizan estos ajustes, se agravaría el riesgo de una recesión mucho más prolongada y, en última instancia, más profunda. De hecho, los mercados perciben el cumplimiento de las metas fiscales como una prueba de fuego con respecto a la voluntad de las autoridades argentinas para resolver los graves desequilibrios macroeconómicos a los que se enfrenta el país.

La inflación ha repuntado con fuerza

Reducir la elevada inflación ha resultado muy complicado (Gráfico B). En vista de la débil transmisión de la política monetaria, el Banco Central abandonó el régimen de metas de inflación y se ha comprometido a mantener la base monetaria constante en términos nominales hasta julio de 2019. El nuevo marco institucional que rige las intervenciones en el mercado de cambio permite que la tasa de cambio fluctúe libremente dentro de una banda de no-intervención, al tiempo que permite intervenciones limitadas si el tipo de cambio se sale de dicha banda.

Gráfico B. La inflación ha repuntado con fuerza



Fuente: INDEC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942296

Las reformas estructurales son clave para un mayor crecimiento

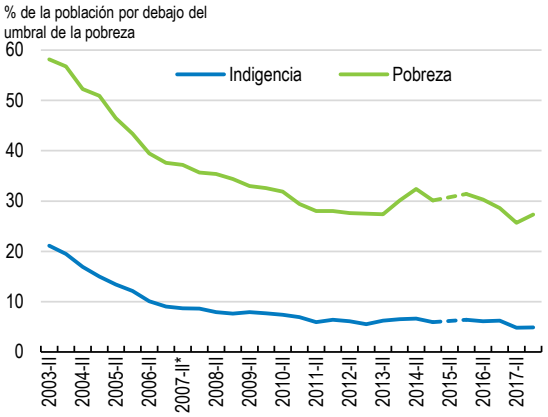
Desde 2015, el Gobierno actual ha realizado esfuerzos considerables para crear las condiciones necesarias para un crecimiento sostenible e inclusivo. Las reformas recientes incluyen una reforma tributaria, cambios en las relaciones fiscales entre las provincias y el gobierno central, una nueva ley de competencia, mejoras en la sostenibilidad del sistema de pensiones, nuevos marcos legales para los mercados de capitales y para las asociaciones público-privadas, la creación de un consejo fiscal independiente y un compromiso para reforzar la independencia del Banco Central. Pero aún queda mucho por hacer.

Existen muchas políticas para proteger a los grupos más vulnerables y desfavorecidos

Cerca del 27% de los argentinos viven en la pobreza y el 5% en la pobreza extrema, la mitad que tras la última gran crisis de principios del decenio pasado. Esta tendencia a la baja se mantuvo durante 2016 y 2017, hasta que la recesión volvió a aumentar la pobreza durante 2018 (Gráfico C).

Las políticas sociales seguirán siendo importantes para lograr un crecimiento más inclusivo y amortiguar la recesión actual. Las metas fiscales se han definido de tal manera que ofrezcan un cierto margen para incrementar prestaciones sociales bien enfocadas en los más vulnerables. Estas prestaciones deberían utilizarse para proteger a los hogares de bajos ingresos frente a la recesión.

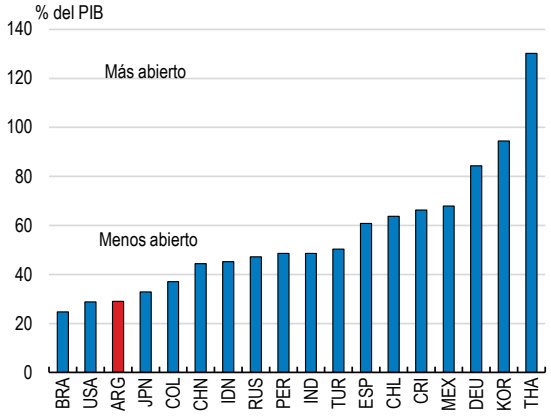
Gráfico C. La pobreza ha seguido una tendencia descendente



Fuente: Tomarolli, L. (2018), Series Comparables de Indigencia y Pobreza, CEDLAS, UNLP, INDEC, 2016-II.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942638

Gráfico D. Los flujos comerciales son escasos



Fuente: OCDE, base de datos de perspectivas económicas.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942999

Argentina no ha participado de los beneficios del comercio internacional

Argentina está mucho menos integrada en la economía mundial que otras economías emergentes (Gráfico D). La principal razón de ello son los elevados aranceles y las barreras comerciales no arancelarias. La reducción de las barreras comerciales aumentaría el poder adquisitivo de los consumidores, sobre todo de los hogares de bajos ingresos, y reduciría el costo de los insumos para las empresas.

Con su escasa participación en el comercio internacional, Argentina quedó al margen de las cadenas internacionales de valor, lo cual representa una pérdida significativa de oportunidades de crecimiento y bienestar.

Una mayor integración en la economía mundial también aumentaría las presiones competitivas y llevaría a las empresas de los sectores protegidos a mejorar su productividad. Actualmente, muchos puestos de trabajo están atrapados en actividades con un escaso potencial de crecimiento de la productividad y de los salarios. Debería darse prioridad a la reducción de las barreras arancelarias en los bienes de capital e intermedios, para apoyar la competitividad y la creación de empleo.

Las políticas pueden amortiguar los costos del ajuste de la integración en la economía mundial

La reasignación del empleo entre empresas y sectores genera nuevas oportunidades. Las empresas exportadoras tienen más probabilidades de operar en la economía formal y ofrecen salarios un 30% más altos. Sin embargo, la reasignación de puestos de trabajo también puede exigir la reconversión profesional de trabajadores y dar lugar a pérdidas temporales de ingresos. En este contexto, la provisión de oportunidades de formación es una palanca clave en materia de políticas.

Actualmente, las elevadas indemnizaciones por despido son los principales mecanismos de protección contra las pérdidas de ingresos por despidos, pero sólo se aplican a los trabajadores del sector formal. El elevado e incierto costo que suponen para los empleadores reduce los incentivos para la creación de empleo formal, lo que podría retrasar la generación de puestos de trabajo durante la recuperación. Aplicar el actual plan de seguro de desempleo utilizado en el sector de la construcción –que se basa en cuentas individuales– a los nuevos contratos laborales en todos los sectores reduciría los costos de las indemnizaciones por despido y con eso el costo de la contratación formal. Tal

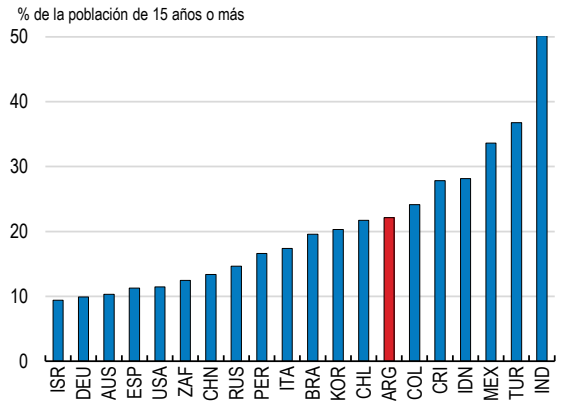
medida reforzaría la protección de las personas y no de puestos de trabajo específicos.

Las políticas de educación y salud son fundamentales para conseguir un crecimiento inclusivo

Las mejoras de la calidad en educación aportan grandes ventajas. Preparan a las generaciones futuras para nuevas oportunidades, abordan la escasez de personal cualificado y pueden aumentar la escasa participación de las mujeres en la fuerza de trabajo (Gráfico E).

El 40% de los alumnos de secundaria abandonan sus estudios antes de finalizarlos, a menudo por no haber adquirido las competencias esenciales durante la primera infancia. Esto podría abordarse ampliando aún más el acceso a la educación de primera infancia, lo que también permitiría a un mayor número de mujeres buscar empleo remunerado, aumentando sus ingresos y sus opciones de vida.

Gráfico E. Diferencias en la tasa de empleo entre hombres y mujeres



Fuente: OIT; INDEC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942999

PRINCIPALES HALLAZGOS	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
Recuperación tras la crisis	
Tras un repentino retroceso de las entradas de capital, se ha agotado la liquidez y se ha acordado un programa con el FMI.	Cumplir los compromisos fiscales reduciendo el déficit fiscal de acuerdo con las metas anunciadas y dando prioridad a la reducción del gasto.
Es probable que la recesión actual empeore las condiciones sociales. Los compromisos fiscales dan margen para un aumento relativo del gasto social si la pobreza aumenta.	Utilizar el margen fiscal concedido para aumentar el gasto en transferencias sociales bien enfocadas si los indicadores sociales se deterioran.
La gran proporción de deuda denominada en moneda extranjera expuso al sector público a riesgos cambiarios.	Con el tiempo, desarrollar un mercado de bonos soberanos denominados en moneda nacional.
Mejorar las políticas macroeconómicas y la gobernanza económica	
Las exenciones del IVA con un bajo impacto social socavan la recaudación tributaria. Sólo el 15% de la población económicamente activa paga impuestos sobre los ingresos.	Ampliar la base del IVA reduciendo las exenciones y las tasas especiales. Disminuir la deducción básica del impuesto sobre los ingresos de las personas físicas (impuesto a las ganancias). Eliminar por completo la exención del impuesto sobre las ganancias de los funcionarios del poder judicial.
Se ha cuestionado la independencia del Banco Central, lo cual ha complicado la lucha contra la inflación.	Implantar los cambios previstos en la Carta Orgánica del Banco Central para fortalecer su independencia y credibilidad. Limitar la destitución de su gobernador a faltas graves de conducta.
La Oficina Anticorrupción ha desempeñado un papel decisivo en la lucha contra la corrupción, pero carece de autonomía funcional.	Reforzar la autonomía operativa y financiera de la Oficina Anticorrupción y garantizar los recursos adecuados para cumplir su mandato.
Conseguir un crecimiento más inclusivo	
El rápido envejecimiento pone en peligro la sostenibilidad a largo plazo del régimen de jubilaciones. Regímenes especiales más generosos para determinadas profesiones resultan costosos e injustos.	Alinear las condiciones de los regímenes jubilatorios especiales con las normas del régimen general (SIPA).
El elevado gasto en educación genera escasos resultados. Las instituciones de formación de docentes están fragmentadas y muchas de ellas son demasiado pequeñas para funcionar de forma eficaz.	Mejorar la eficiencia del gasto en educación. Fusionar las instituciones de formación de docentes más pequeñas.
El empleo femenino es bajo y las tasas de abandono escolar son elevadas.	Seguir ampliando la educación de la primera infancia.
Muchos trabajadores carecen de las competencias necesarias para alcanzar su potencial de ingresos.	Ampliar las políticas activas del mercado de trabajo a través de elementos de formación.
Un tercio de la fuerza laboral es informal y carece de protección social, mientras que los empleos formales cuentan con una rígida legislación de protección del empleo.	Extender a toda la economía el programa de seguro de desempleo basado en cuentas individuales que se utiliza actualmente en el sector de la construcción y reducir al mismo tiempo las indemnizaciones por despido.
Los planes sectoriales de seguros de salud (obras sociales) están fragmentados, a menudo son demasiado pequeños y se enfrentan a problemas de gobernanza.	Fusionar las obras sociales más pequeñas.
Promover la integración en la economía mundial	
Las elevadas barreras comerciales protegen la economía de los beneficios de la competencia internacional.	Reducir las barreras arancelarias y no arancelarias, comenzando por los bienes de capital y los insumos intermedios.
Una mayor integración en la economía mundial reasignará la mano de obra a empleos y sectores más productivos.	Impulsar programas de formación para adultos y la formación profesional para facilitar la transición, con especial hincapié en la mujer.
Las regulaciones sobre mercados de productos y las barreras administrativas restringen la entrada en el mercado y dificultan la competencia.	Reducir las barreras regulatorias a la iniciativa empresarial y a la entrada en el mercado, incluido en el ámbito de los gobiernos provinciales y municipales.
Reforzar el crecimiento verde	
Las emisiones de gases de efecto invernadero han ido disminuyendo. La deforestación sigue una tendencia a la baja.	Seguir desarrollando un sistema automático de alerta temprana para detener la deforestación. Reforzar la aplicación adecuada de la Ley de Bosques Nativos, sobre todo a nivel provincial.
El uso de agroquímicos ha aumentado de forma considerable y, aunque el tipo de pesticidas que se utilizan son menos peligrosos que otros, sigue habiendo dudas sobre los riesgos para la salud.	Llevar a cabo una evaluación en profundidad de las externalidades negativas asociadas a los diferentes tipos de pesticidas, su nivel de aplicación y su impacto en lugares y puntos críticos específicos, con vistas a aplicar medidas concretas para gestionar su uso. Aprobar legislación a nivel nacional sobre la gestión ambiental de todos los productos químicos.
La contaminación del aire genera importantes daños para la salud.	Aplicar medidas para reducir la contaminación del aire, incluidos impuestos sobre vehículos en función de sus emisiones.

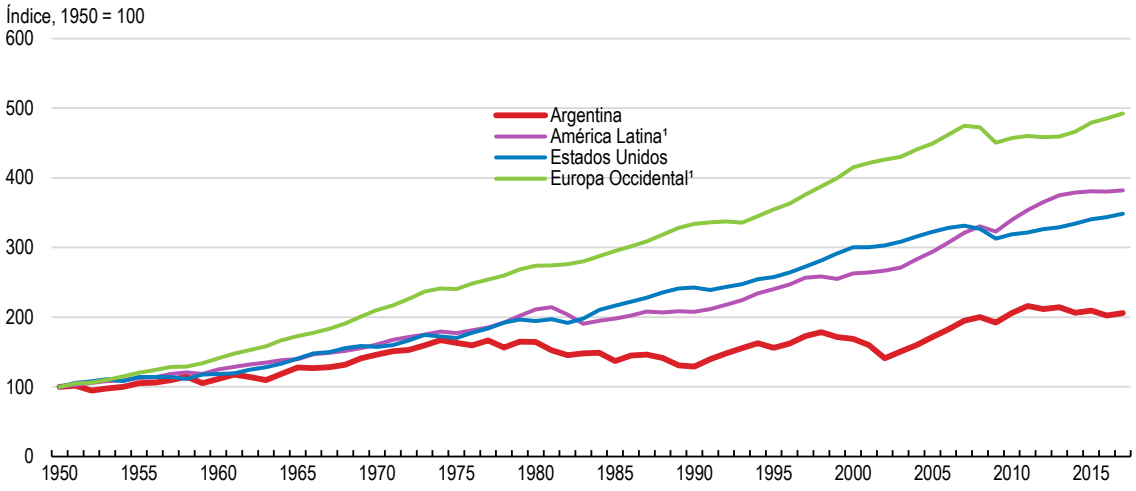
Perspectivas de las principales políticas

Desde 2015 se han emprendido reformas importantes para reforzar el crecimiento y el bienestar, tal y como se indicaba en el Estudio Económico de Argentina de 2017 elaborado por la OCDE. Se ha restablecido el acceso a los mercados internacionales de capitales, se ha recuperado la credibilidad de las estadísticas nacionales y se ha mejorado la protección social, al tiempo que se ha reducido el gasto menos eficaz. Asimismo, se han adoptado otras medidas como una reforma tributaria, una nueva ley de competencia, mejoras en la sostenibilidad del sistema de pensiones, nuevos marcos legales para los mercados de capitales y para las asociaciones público-privadas, la creación de un nuevo consejo fiscal independiente y un compromiso para reforzar la independencia del Banco Central.

A mediano plazo, estas y otras reformas contribuirán a aumentar la prosperidad de todos los argentinos mediante el fortalecimiento de la productividad, que es el principal desafío a largo plazo. Durante muchas décadas, la economía se ha visto frenada por la debilidad de las políticas adoptadas. En los últimos 20 años, el crecimiento de la productividad ha sido bajo, llegando incluso a cotas negativas. Esto explica por qué los ingresos se han quedado atrás en comparación con los de América Latina y otros países a lo largo del tiempo (Gráfico 1).

Gráfico 1. Argentina ha perdido terreno en relación con otras economías

PIB per cápita



1. Europa Occidental incluye: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y Reino Unido; América Latina incluye: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Bolt y Van Zanden (2014) (véase http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942315

Sin embargo, la grave crisis económica que se desencadenó en abril de 2018 y que empujó a la economía a una profunda recesión ha desplazado la atención de las políticas hacia el restablecimiento de la confianza y la corrección de importantes desequilibrios fiscales y externos. Al caer la confianza, el valor de la moneda se redujo a la mitad, al tiempo que se dispararon las tasas de interés, el desempleo y la inflación. Ha sido necesaria la adopción de respuestas políticas rápidas y decisivas, que sentarán las bases para el retorno de la estabilidad macroeconómica, pero que a corto plazo están contribuyendo a la ralentización económica. Se prevé que las políticas adoptadas en la actualidad permitan a la economía salir de la recesión, pero persisten importantes riesgos en torno a esta previsión.

Con este escenario como telón de fondo, los principales mensajes del presente Estudio son los siguientes:

- Para dejar atrás la crisis es necesario restablecer la confianza perdida. Si se desea conseguir un crecimiento más sólido e inclusivo, primero se deben establecer unas bases macroeconómicas firmes y avanzar en las reformas.
- La creación de más y mejores puestos de trabajo dependerá del aumento de la productividad, para lo que es fundamental la adopción de reformas de políticas estructurales.
- Para apoyar a los grupos vulnerables y reducir las desigualdades será necesario contar con un sólido sistema de transferencias sociales compatible con la sostenibilidad fiscal, así como políticas de educación, formación y salud.

Recuadro 1. Breve síntesis de la historia económica de Argentina

Hace un siglo, la renta per cápita de Argentina se encontraba entre las diez primeras del mundo, y ascendía al 92% del promedio de las 16 economías más ricas (Bolt y van Zanden, 2014). Hoy en día, la renta per cápita se sitúa en el 43% de esas mismas 16 economías. Las exportaciones de alimentos fueron inicialmente la base de los altos ingresos de Argentina, pero la demanda exterior se desplomó durante la Gran Depresión y la caída asociada de los ingresos aduaneros provocó la primera de una larga sucesión de crisis fiscales. A partir de 1930, la economía se centró en mayor medida en el mercado interior, cuando el país sufrió el primero de los seis golpes militares que se produjeron en el siglo XX.

Este enfoque hacia adentro continuó después de la Segunda Guerra Mundial, a medida que las políticas adoptadas incluían la sustitución de importaciones y desarrollaban la industria a expensas de la agricultura, las nacionalizaciones y las grandes empresas estatales, con un creciente poder de los sindicatos y una estricta regulación de la economía. La combinación de la protección comercial y el importante sector estatal disminuyó un tanto a mediados de los años 50, en una sucesión de breves gobiernos militares y civiles.

Sin embargo, la debilidad de las balanzas exterior y fiscal continuó en los años 60 y principios de los 70, dando lugar a un crecimiento inestable y a brotes de inflación, incluida una primera hiperinflación en 1975. La dictadura militar de los años 70 y el gobierno democrático de los 80 siguieron afrontando crisis fiscales, derivadas de unas ambiciones de gasto que excedían los ingresos. La situación fue exacerbada por la crisis de la deuda latinoamericana que comenzó en 1982, y la ausencia de un sector exportador

competitivo tras decenios con una industrialización orientada a sustituir las importaciones. El país se sumió en una grave hiperinflación en el periodo 1989-90. Entre 1970 y 1990, la renta real per cápita se redujo en más del 20%.

Si bien la economía volvió a crecer después de 1990 en un contexto caracterizado por unos menores aranceles a las importaciones, inversión extranjera, vinculación de la moneda al dólar estadounidense y caída de la inflación, la volatilidad no disminuyó. La competitividad de las exportaciones se debilitó tras la crisis asiática y la devaluación del real brasileño, y para finales de los años 90, la economía se enfrentaba a una grave recesión. El aumento de los desequilibrios fiscales condujo al impago de la deuda en 2001 y al fin de la vinculación monetaria. El efecto empobrecedor de la crisis se vio exacerbado por la subsiguiente devaluación, que acabó con grandes cantidades de ahorros familiares. A pesar de las recurrentes crisis, el crecimiento experimentado por Argentina entre 1990 y 2010 le permitió iniciar un proceso de convergencia con el mundo desarrollado.

A pesar de las recientes reformas, se han acumulado vulnerabilidades considerables

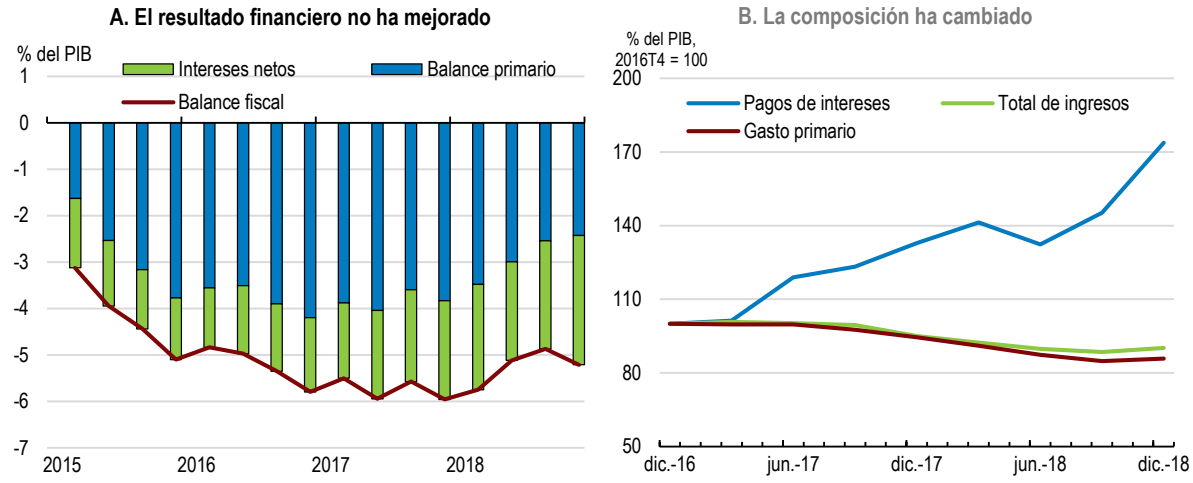
A finales de 2015, el Gobierno actual se enfrentaba a una economía al borde del colapso, con un déficit fiscal primario de casi el 4% del PIB e importantes atrasos en los pagos y contingencias. Entre 2007 y 2015, el gasto público pasó del 28% del PIB al 40%, situándose en niveles cercanos al promedio de la OCDE (42,4%). Dicho nivel de gasto incluía unos subsidios a la energía y el transporte superiores al 3,5% del PIB que generaban un impacto social regresivo, ya que sus principales beneficiarios eran los hogares de clase media del Gran Buenos Aires (Castro and Barafani, 2015[1]). El empleo público y el gasto en pensiones también aumentaron visiblemente, este último como resultado de la expansión de las pensiones no contributivas. Para 2015, el creciente uso por parte del Gobierno anterior de fuentes de ingresos puntuales y del financiamiento monetario estaba llegando a sus límites, a medida que la inflación ascendía al 25% y las reservas netas de divisas estaban casi agotadas. Esto dio lugar a una difícil elección entre una contracción fiscal inmediata que habría llevado a la economía a una profunda recesión o el recurso a nuevas fuentes de financiamiento.

En un intento por romper con una trayectoria marcada por los ajustes a través de fuertes contracciones, las autoridades optaron por una reducción gradual del déficit fiscal combinada con esfuerzos para mejorar las infraestructuras a fin de garantizar el apoyo político a las reformas. Los mercados financieros nacionales se encuentran escasamente desarrollados y eran demasiado pequeños para financiar la transición gradual, ya que el ahorro nacional es bajo y a menudo se invierte en activos denominados en moneda extranjera. Al mismo tiempo, a principios de 2016 se alcanzó un acuerdo con los acreedores hold-out que demandaron a Argentina por sus bonos en default. Este acuerdo permitió restablecer el acceso al financiamiento extranjero. En este contexto, el objetivo de lograr un presupuesto equilibrado en un plazo de cinco años generó importantes necesidades de endeudamiento externo, que se cubrieron mediante la emisión de deuda en moneda extranjera. En un contexto de baja deuda pública, abundante liquidez internacional e interés de los inversores en los activos argentinos en 2016-2017, las vulnerabilidades resultantes parecían manejables.

Si bien el gasto primario disminuyó gradualmente, el aumento de los pagos de intereses impidió una reducción visible del déficit fiscal financiero (Gráfico 2). Los compromisos de gasto impagados del Gobierno anterior se sumaron al gasto primario en 2016, mientras

que el acuerdo con los acreedores hold-out aumentaba el pago de intereses. Esta situación se complicó aún más con la reforma tributaria de 2017, que redujo la recaudación en un 2% del PIB. Las recomendaciones anteriores de la OCDE habían sugerido una reforma tributaria con un efecto neutro sobre la recaudación (Tabla 7).

Gráfico 2. La política fiscal apenas se ajustó gradualmente

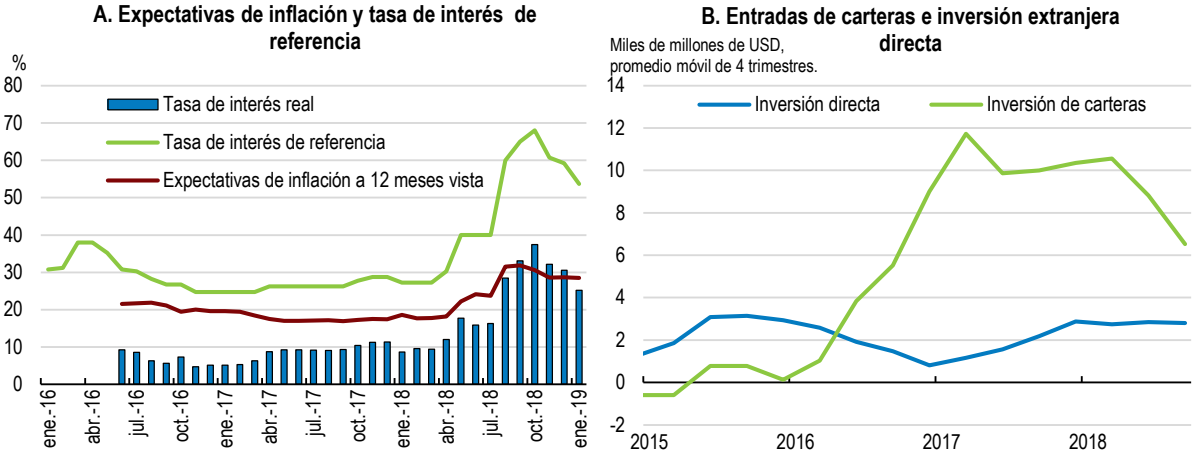


Fuente: Ministerio de Hacienda, CEIC, cálculos OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942334

El moderado ritmo de ajuste fiscal se combinó con una política monetaria contractiva para llevar la inflación a un solo dígito en un plazo de dos años. Mientras que las metas iniciales resultaron excesivamente ambiciosas, las elevadas tasas de interés reales *ex ante*, superiores al 8%, reflejaban la fuerte carga que llevaba la política monetaria (Gráfico 3). Estas elevadas tasas de interés atrajeron grandes entradas de capital de carteras.

Gráfico 3. Las elevadas tasas de interés atrajeron capitales de cartera

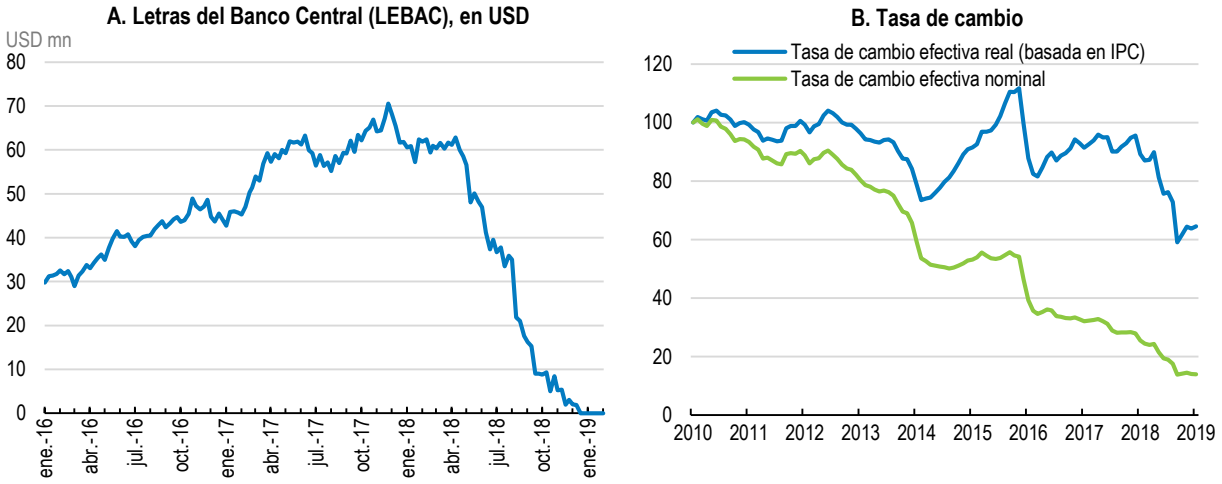


Fuente: INDEC, CEIC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942353

Las entradas de capital crearon una serie de desafíos y vulnerabilidades (Gráfico 4). La tasa de cambio real se apreció, frenando los ajustes necesarios en la economía real, incluido el desarrollo de nuevas oportunidades de exportación. Los cortos vencimientos de las entradas de capital, incluidas grandes operaciones de *carry trade*, generaron importantes riesgos de refinanciamiento. Las Letras del Banco Central (LEBAC) utilizadas para la esterilización de los flujos de entrada y la acumulación de reservas habían alcanzado el 10% del PIB a mediados de 2018.

Gráfico 4. Las entradas de capital generaron una apreciación real y vulnerabilidades a corto plazo

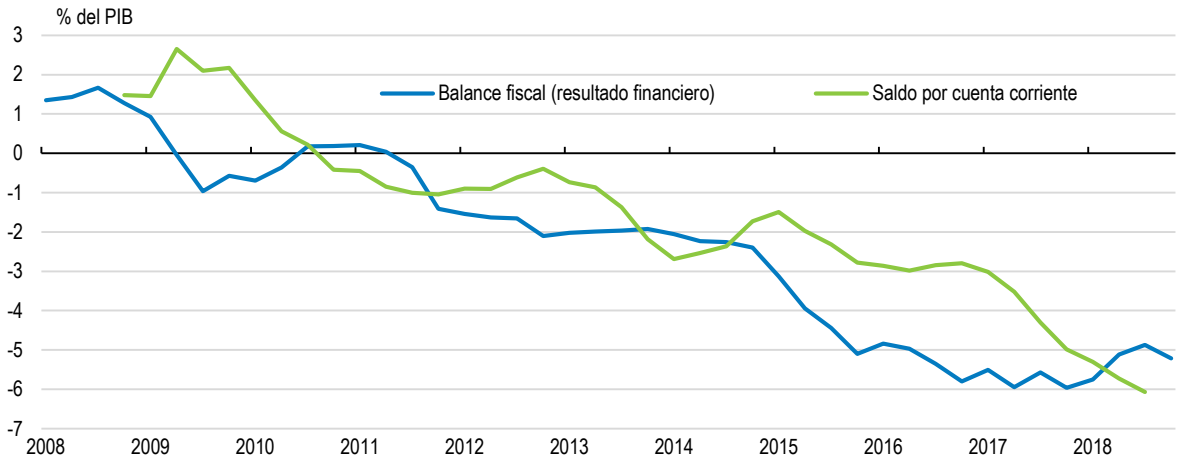


Fuente: OCDE, base de datos de tasas de cambio; Banco Central.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942372

A medida que el déficit fiscal se sostuvo en niveles elevados y las entradas de capital se mantuvieron fuertes, se ampliaron los desequilibrios fiscales y exteriores, dotando a la economía de una vulnerabilidad cada vez mayor (Gráfico 5). La magnitud del déficit por cuenta corriente se duplicó entre finales de 2015 y mediados de 2018, alcanzando un máximo del 5,6% del PIB. Al mismo tiempo, el creciente déficit fiscal financiero no mostró un cambio de rumbo evidente hasta mediados de 2018.

Gráfico 5. Los desequilibrios fiscales y exteriores se han ampliado



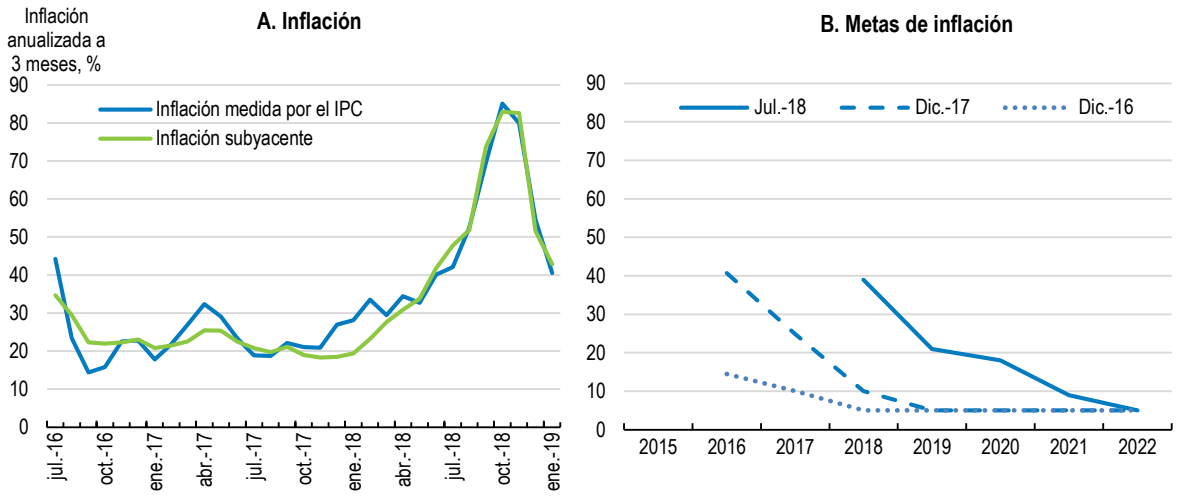
Fuente: INDEC, Ministerio de Hacienda, CEIC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942391

Tras un repunte inicial en 2016 relacionado con la eliminación de los subsidios a la energía, la inflación disminuyó hasta principios de 2018 (Gráfico 6, Panel A). Las expectativas de inflación adoptaron una trayectoria descendente, aunque por encima de las metas de inflación. Sin embargo, la capacidad de la política monetaria para controlar la inflación se vio considerablemente mermada por la debilidad del canal de crédito y por la necesidad de adoptar un ajuste simultáneo sobre los precios relativos a medida que se reducían los grandes subsidios heredados. El carácter retrospectivo de las negociaciones salariales con base en la inflación del pasado agravó aún más la inercia de la inflación.

Las autoridades revisaron en dos ocasiones las metas de inflación, lo que posiblemente contribuyera a la baja credibilidad de la política monetaria (Gráfico 6, Panel B). En particular, la revisión de diciembre de 2017, que llevó al Banco Central a reducir las tasas de interés en un contexto de elevada inflación, suscitó dudas sobre la independencia de facto de las autoridades monetarias. El Banco Central no tiene independencia formal y su gobernador puede ser reemplazado por el gobierno en cualquier momento tras una consulta no vinculante con el Congreso. Asimismo, el financiamiento monetario mediante transferencias periódicas de beneficios no realizados al Tesoro, que continuaron hasta el 7 de junio de 2018, socavó la independencia financiera del Banco Central. La inflación subyacente comenzó a aumentar notablemente tras estos acontecimientos.

Gráfico 6. La inflación ha vuelto a aumentar a medida que se han cambiado las metas



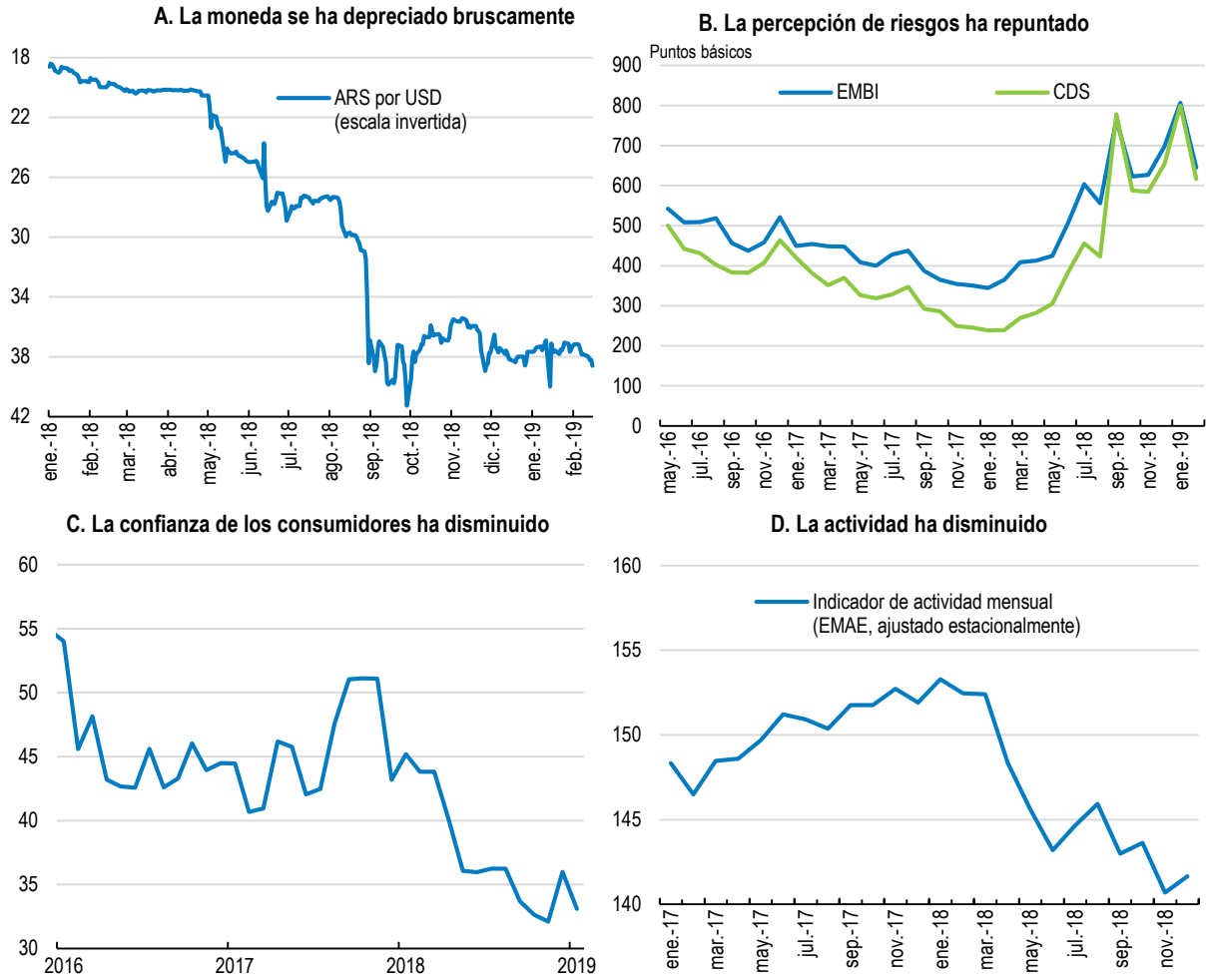
Nota: La inflación medida por el IPC y la inflación subyacente del panel A representan los índices nacionales desde su creación en enero de 2017, combinados con las variaciones mensuales basadas en los índices del Gran Buenos Aires anteriores a dicha fecha.
Fuente: INDEC; Banco Central de Argentina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942410

Tras un repentino retroceso en las entradas de capital, se desencadenó una profunda recesión

En este contexto de vulnerabilidades, a finales de abril de 2018 los mercados reaccionaron con una repentina fuga de capitales, reduciendo su exposición a activos denominados en pesos. El valor de la moneda cayó bruscamente en medio de graves pérdidas de confianza, ascenso de las primas de riesgo, débil crecimiento y aumento de la inflación (Gráfico 7). Durante los 6 meses siguientes, el peso perdió casi el 50% de su valor. Si bien es difícil establecer una sola razón para esta inesperada sucesión de acontecimientos, entre los posibles factores se incluyen el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos y la consiguiente caída del apetito por los activos de los mercados emergentes, la lenta disminución del déficit fiscal financiero, una menor demanda de pesos argentinos como consecuencia de la excepcional sequía y el consiguiente colapso de las exportaciones agrícolas, así como la falta de confianza en la independencia del Banco Central y la aplicación de la política monetaria. A nivel mundial, la caída de los flujos de capitales de no residentes hacia los mercados emergentes se estima en unos 120 000 millones de dólares entre 2017 y 2018 (Institute of International Finance, 2018[2]). La caída de exportaciones agrícolas argentinas resultante de las condiciones climáticas ascendió a 8 000 millones de dólares, lo que equivale al 2% del PIB.

Gráfico 7. Los indicadores de corto plazo se han deteriorado



Fuente: Banco Central, INDEC, CEIC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942429

Las autoridades se vieron amenazadas por la pérdida de acceso al financiamiento externo y por una grave crisis de liquidez, y reaccionaron de manera oportuna y decisiva acelerando el ajuste fiscal, elevando las tasas de interés, retirando el stock de Letras del Banco Central y solicitando un acuerdo de financiamiento de 56 300 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional (Recuadro 2).

Recuadro 2. Programa del FMI para Argentina

Entre finales de abril y septiembre de 2018, la moneda argentina se depreció un 50% a medida que los inversores reemplazaban activos en moneda nacional por activos en dólares. Este rechazo reflejó la pérdida de confianza debido al plan de ajuste económico gradual – especialmente la lenta reducción del déficit fiscal financiero, que implicaba grandes necesidades de financiamiento exterior– y al hecho de que la inflación había vuelto a aumentar tras la relajación de la política monetaria.

En julio de 2018, el Gobierno acordó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un acuerdo de financiamiento por valor de 50 000 millones de dólares, que fue renegociado y ampliado a un total de 56 300 millones de dólares en septiembre para reducir la dependencia del financiamiento del mercado durante 2019 y 2020. El programa se basa en cuatro pilares.

El primer pilar del programa consiste en restablecer la confianza de los mercados mediante la reducción de las necesidades de financiamiento, garantizado por unas nuevas metas fiscales primarias del 0% del PIB en 2019 y del 1% en 2020 como parte de un presupuesto aprobado por el Congreso en noviembre de 2018. La dotación de recursos suficientes para la recién creada Oficina de Presupuesto del Congreso y el fortalecimiento de las autoridades tributarias son otros de los puntos clave de este pilar.

El segundo pilar consiste en proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad mediante el refuerzo de la red de seguridad social, entre otras medidas mediante cambios en programas de asistencia y la protección del gasto social, con la posibilidad de asignar en determinadas circunstancias gasto adicional a proyectos de asistencia social previamente identificados y sometidos a un oportuno análisis de recursos.

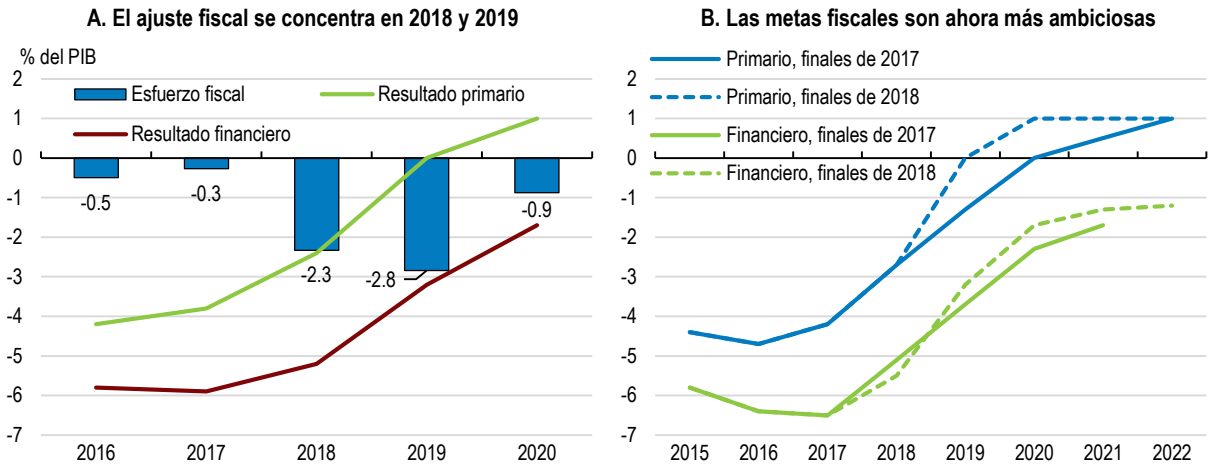
El tercer pilar tiene por objeto fortalecer la credibilidad del Banco Central dotándolo de mayor independencia y autonomía institucional y operativa, a través de una nueva Carta Orgánica que se presentará al Congreso. Estos esfuerzos también incluyen mejoras en el balance del Banco Central y la extinción de la deuda a corto plazo denominada en pesos en manos del público general (Letras del Banco Central). Asimismo, se comenzó a emitir un nuevo tipo de deuda del Banco Central (denominada Letras de Liquidez o LELIQ) dirigida únicamente a bancos nacionales. Con el tiempo, se recomprarán los títulos públicos no transferibles en manos del Banco Central, con el fin de reducir la posición neta del Banco Central frente al gobierno y fortalecer su balance.

El cuarto pilar consiste en reducir las tensiones en la balanza de pagos mediante la reconstrucción de las reservas internacionales y la reducción del déficit por cuenta corriente.

Asimismo, se abandonó el enfoque gradual con respecto al ajuste fiscal y las metas fiscales actuales apuntan a la eliminación del déficit fiscal primario en 2019, seguido de un superávit primario del 1% del PIB en 2020 (Gráfico 8). Estas nuevas metas implican un esfuerzo fiscal cercano al 6% del PIB durante el período 2018-2020, lo que supone una gran consolidación si se compara en términos históricos e internacionales. La fuerte contracción fiscal será un obstáculo para el crecimiento, al menos durante algún tiempo, y su aplicación sin mayoría en el Congreso será complicada. Al mismo tiempo, el incumplimiento de los compromisos fiscales generaría unos costos económicos mucho

mayores, incluida una grave crisis económica. El cumplimiento de las metas fiscales se considerará una prueba de fuego para las autoridades y debería ser prioritario.

Gráfico 8. El ajuste fiscal se ha adelantado



Nota: El esfuerzo fiscal se define como la diferencia interanual del saldo estructural primario, que se ajusta en función de factores cíclicos.
Fuente: Ministerio de Hacienda, CEIC, cálculos OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942448

La aplicación de ajustes de este tamaño conlleva decisiones difíciles. Si bien algunas de las medidas de consolidación previstas tendrán efectos colaterales limitados sobre el crecimiento y la inclusividad a corto plazo, en otros casos las posibles tensiones entre la consolidación y los otros objetivos de las políticas pueden facilitarse mediante la aplicación de reformas estructurales (OECD, 2013[3]) El ajuste fiscal se basa fundamentalmente en reducción del gasto, incluidos recortes en gastos de capital (equivalentes al 0,5% del PIB), reducciones adicionales de subvenciones (0,7% del PIB), la congelación de los salarios reales y de las contrataciones de funcionarios 0,2% del PIB) y una disminución real del 20% de todos los demás gastos corrientes (0,2% del PIB).

El aumento de los ingresos procederá de un nuevo impuesto temporal sobre las exportaciones que se aplicará hasta finales de 2020, del 10% para las exportaciones de bienes primarios y servicios y del 7,5% para todas las demás exportaciones. De este modo, se prevé conseguir un aumento del 1,1% anual del PIB en ingresos adicionales, con la ventaja de que es fácil de implantar. Las nuevas restricciones sobre el comercio internacional van en contra de la necesaria reorientación hacia el exterior de la economía y sólo pueden justificarse por el carácter de emergencia de la situación. Las autoridades han dejado claro que consideran las retenciones a las exportaciones como una medida de emergencia temporal. Asimismo, es importante señalar que, en el contexto actual, estas retenciones sólo recuperan una parte de la depreciación del 50%. En el caso de las exportaciones distintas de las materias primas –en las que, a diferencia de la agricultura, la competitividad ha sido un problema grave en el pasado– las autoridades deberían vigilar de cerca hasta qué punto este nuevo impuesto ralentiza el desarrollo de nuevas oportunidades de exportación. También es fundamental asegurarse de que estos

impuestos no se prorroguen más allá de 2020, o incluso se eliminen antes en la medida de lo posible.

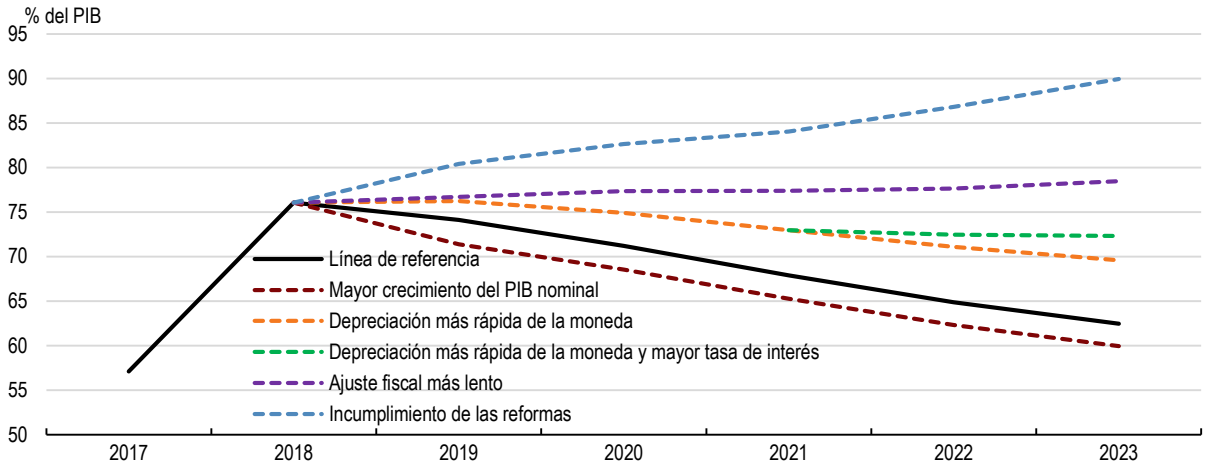
El gasto social, que representa más de la mitad del gasto primario, está protegido y puede ampliarse aún más para mitigar las dificultades sociales causadas por la crisis. El acuerdo con el FMI concede un margen del 0,2% del PIB para aumentar en tiempo real el gasto en prestaciones sociales bien enfocadas en caso de que se deterioren los indicadores de pobreza, y dicho margen deberá utilizarse en la medida de lo necesario.

Tras aumentar más de 30 puntos porcentuales debido a la depreciación, se prevé que la deuda pública bruta alcance el 76% del PIB a finales de 2018, cifra que se encuentra entre las más altas de las economías emergentes. Más del 75% de la deuda está denominada en moneda extranjera y los pagos de intereses ascienden al 2,8% del PIB (superior al promedio de la OCDE que asciende casi al 2% del PIB). Los planes fiscales actuales son suficientes para que la deuda disminuya en relación con el PIB a partir de 2020, hasta alcanzar el 62% del PIB en 2023 conforme al escenario de referencia (Gráfico 9). La trayectoria descendente de la deuda pública bruta está sujeta a riesgos, y las perspectivas de sostenibilidad de la deuda parecerían menos favorables en varios escenarios alternativos. Por ejemplo, el incumplimiento de las ambiciosas metas fiscales actuales y el mantenimiento del déficit fiscal primario en 2018 implicaría un aumento continuo de la deuda, hasta alcanzar el 78% del PIB en 2023. Nuevas turbulencias en los mercados –que provocarían una depreciación más rápida de la moneda y un aumento de las tasas de interés de mercado a partir de 2021, cuando el financiamiento del mercado tendrá que cubrir de nuevo gran parte de las necesidades de financiamiento público– aplanarían la trayectoria a la baja de la deuda. En un escenario en el que se estanquen las reformas –tanto en lo que respecta al ajuste fiscal como a las reformas estructurales, lo que implica un menor crecimiento, una mayor depreciación y unas tasas de interés de mercado más elevadas– los niveles de deuda aumentarían progresivamente hasta alcanzar el 90% del PIB.

De cara al futuro, las autoridades deben redoblar sus esfuerzos para aumentar la proporción de deuda en moneda nacional a fin de reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas derivada de la evolución de las tasas de cambio, aunque llevará tiempo recuperar la necesaria confianza de los inversores en la estabilidad macroeconómica y en los activos en moneda nacional con vencimientos más largos. En la actualidad, el análisis de sostenibilidad de la deuda es muy sensible a las proyecciones con respecto a la tasa de cambio.

Al mismo tiempo, más del 40% de la deuda pública bruta está en manos de otras entidades del sector público, incluido el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social, y no se enfrenta a riesgos de renovación. En cuanto a los riesgos de liquidez, la deuda neta, que se sitúa en el 50% del PIB, puede ser una medida más precisa. Se prevé que la deuda neta disminuya hasta por debajo del 40% del PIB para el año 2023 conforme al escenario de referencia y que no supere el 55% del PIB en el 2023 en ninguno de los escenarios considerados. No obstante, si el gobierno central tuviera dificultades de pago, a largo plazo éstas podrían extenderse a otras partes de la administración pública, incluida la administración de la seguridad social, y provocar un circuito de retroalimentación negativa.

Gráfico 9. La deuda pública bruta se está estabilizando en varios escenarios



Nota: En el escenario de referencia, el déficit fiscal primario sigue es el mismo que el de las metas del Gobierno y la tasa de cambio real se aprecia en promedio en un 3% anual durante el período 2019-2023. El crecimiento del PIB real es el que figura en la tabla 1 y del 2,5% anual a partir de entonces. La composición por monedas de la deuda pública se asume como constante. El escenario de ajuste fiscal más lento asume un 2% del PIB menos el ajuste fiscal cada año durante el período 2019-2023, sin cambios en otras variables. Los escenarios de mayor crecimiento nominal asumen un aumento combinado del crecimiento del PIB real y de la inflación de 5 puntos porcentuales cada año. El escenario de depreciación monetaria más rápida asume incrementos del 20% en la tasa de cambio ARS/USD cada año. El escenario con una depreciación más rápida y tasas de interés más elevadas asume además unas tasas de interés superiores en 200 puntos básicos tanto para la deuda en dólares estadounidenses como en pesos argentinos a partir de 2021, cuando el financiamiento del mercado tomará un rol más importante. El incumplimiento del escenario de reformas asume un ajuste fiscal un 2% menor del PIB cada año, un crecimiento un 2% inferior por la falta de aplicación de las reformas estructurales, además de una depreciación más rápida y una tasa de interés más elevada a partir de 2021, como en los escenarios anteriores. *Fuente:* Cálculos de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942467

Las autoridades de política monetaria desaceleraron el crecimiento de la base monetaria desde el 44% interanual a finales de septiembre a un crecimiento mensual del 0% a partir de octubre y se comprometieron a mantener la base monetaria prácticamente constante hasta junio de 2019. De este modo se modificó el régimen de política monetaria, que pasa de un régimen de metas de inflación a una meta monetaria, al menos temporalmente, al tiempo que se prevé que se vuelva a un régimen de metas de inflación una vez que ésta haya descendido notablemente. Con una inflación del 51%, esta nueva política monetaria tendrá un fuerte efecto contractivo y actualmente tiene como resultado una tasa de interés de referencia del 64%, en comparación con el máximo del 73% alcanzado en octubre de 2018. Además de esta política fiscal contractiva y de la moderación salarial del sector público, que podría ayudar a orientar la negociación colectiva en otros sectores, es probable que la política actual consiga una reducción significativa de la inflación.

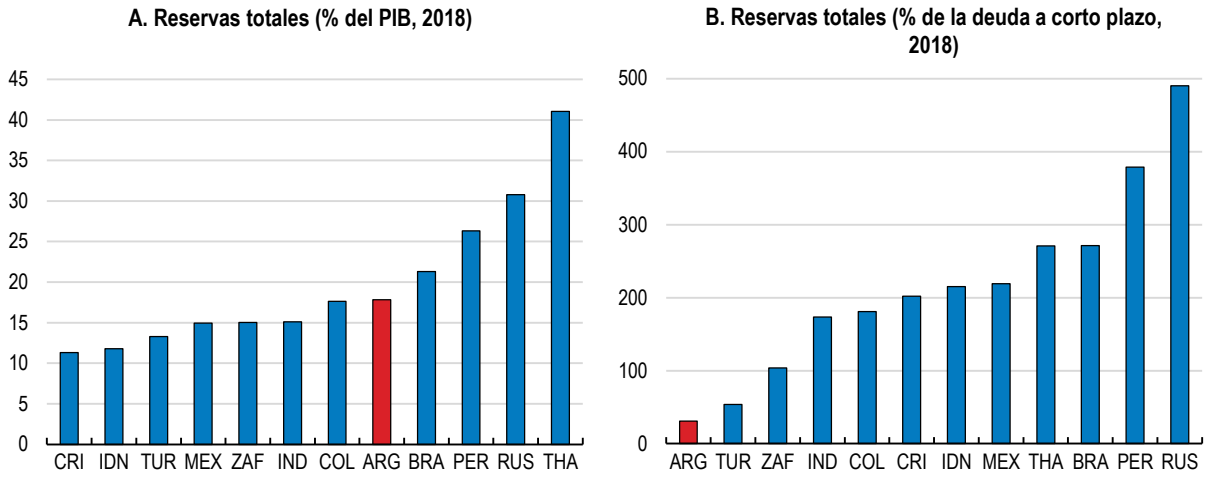
El nuevo régimen aumenta la transparencia, ya que los cambios en la base monetaria son observables con pequeños intervalos. Al mismo tiempo, los conocidos inconvenientes de los regímenes de metas monetarias han llevado anteriormente a varios países a abandonar este régimen en favor de las metas de inflación. El inconveniente más destacado son los posibles cambios en la velocidad del dinero, que mide el vínculo entre dinero e ingresos nominales. Cambios en la velocidad el dinero puede implicar una relación inestable entre

los agregados monetarios y la inflación. En el actual entorno de elevada inflación y alta volatilidad, esta posibilidad podría afectar la eficacia de un régimen de metas monetaria. Al mismo tiempo, la eficacia del anterior régimen de metas de inflación basado en cambios de la tasa de interés se vio afectada por una débil transmisión, especialmente en tiempos de crisis, en los que los volúmenes de operaciones de crédito, ya de por sí bajos, descendieron aún más y se puso en tela de juicio la credibilidad de la política monetaria. En este contexto, el nuevo régimen de metas monetarias es una medida temporal razonable, pero tener objetivos de reducción de inflación es igualmente importante.

Un nuevo marco que limite las intervenciones cambiarias a casos de volatilidad extrema cuando la tasa de cambio abandone una nueva banda de fluctuación ajustada diariamente, refleja las tensiones entre mantener baja la volatilidad de la tasa de cambio para anclar las expectativas y la escasez de reservas de divisas. Si la tasa de cambio ARS/USD excediera la zona de no intervención de +-15%, las intervenciones del Banco Central para fortalecer el peso estarán limitadas a 150 millones de dólares diarios. Al mismo tiempo, el Banco Central puede comprar reservas limitadas de divisas sin esterilización si la tasa de cambio cae por debajo del límite inferior de dicha banda, permitiendo que bajen las tasas de interés determinadas por el mercado.

Con anterioridad a septiembre de 2018, las intervenciones del Banco Central en los mercados cambiarios generaron pérdidas en las reservas por valor de 13 000 millones de dólares, y tuvieron un éxito limitado en la estabilización de la moneda. Las reservas de divisas del 13% del PIB tienen un nivel intermedio en comparación con otros países, pero en relación con la deuda a corto plazo son mucho menores (Gráfico 10). Esto impone unos límites severos al volumen potencial de las intervenciones monetarias. El nuevo régimen cambiario logra un equilibrio razonable entre el mantenimiento de una tasa de cambio flexible y la limitación de las intervenciones, por un lado, y la preocupación legítima por la extrema volatilidad de la tasa de cambio, que genera unos fuertes efectos sobre las expectativas en Argentina, por el otro.

Gráfico 10. Las reservas de divisas son bajas en comparación internacional



Fuente: FMI, CEIC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942486

Se están abordando una serie de debilidades institucionales en el marco de la política monetaria. Las autoridades se han comprometido a recapitalizar el Banco Central a

niveles de capital claramente definidos y el financiamiento monetario futuro se limitará a los beneficios realizados, siempre que se logre la capitalización del Banco Central. Además, el Tesoro recomprará los antiguos bonos del Tesoro no transferibles que posee el Banco Central (actualmente 32 000 millones de dólares). Los cambios en la Carta Orgánica del Banco Central reforzarán su independencia al definir claramente las circunstancias y procedimientos por los que se puede destituir a los miembros del comité de política monetaria y al centrar su mandato en la estabilidad de precios. Sin embargo, estos cambios aún están pendientes de aplicación y de aprobación por parte del Congreso. Es fundamental que se aprueben estos cambios para poder reducir la inflación de forma duradera.

Se prevé que la recuperación se inicie a partir de 2019

En este difícil contexto, la economía entró en recesión a partir del segundo trimestre de 2018, con una fuerte contracción de la demanda interna. El descenso simultáneo de las exportaciones se debió a una sequía sin precedentes que se tradujo en una cosecha excepcionalmente mala.

De cara al futuro, existen una serie de factores que seguirán limitando la demanda interna. La confianza se está recuperando lentamente de los turbulentos acontecimientos ocurridos entre marzo y septiembre de 2018, lo que requerirá mejoras visibles tanto en los resultados fiscales como en la inflación, además de una estabilización de la tasa de cambio. Dada la elevada dolarización de la economía, la tasa de cambio es una de las variables económicas más observadas.

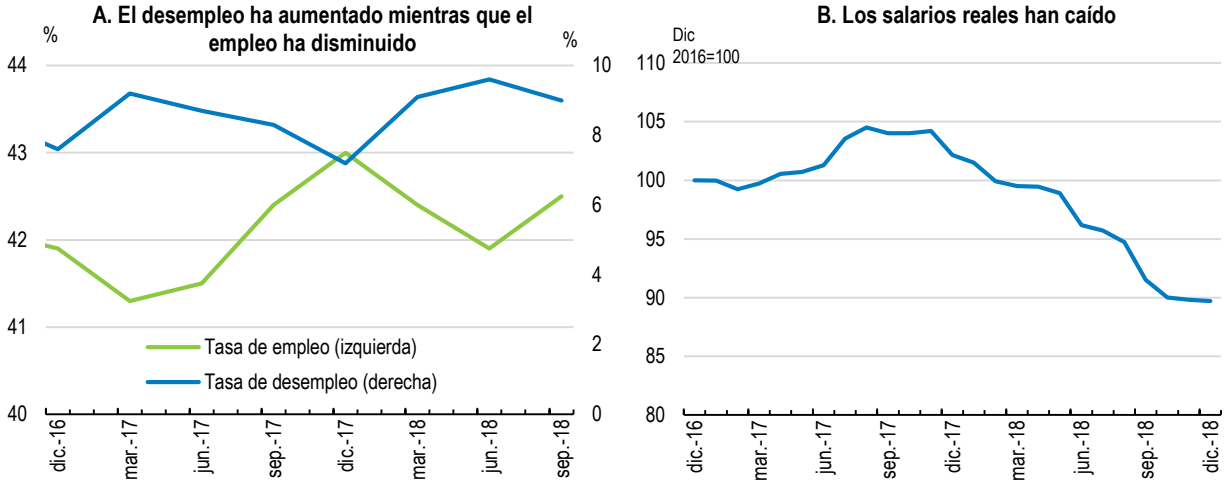
Según las proyecciones de la OCDE, tanto la política fiscal como la monetaria ejercerán importantes efectos contractivos sobre el crecimiento, al menos hasta julio de 2019 en el caso de la política monetaria y hasta bien entrado 2020 en el caso de la política fiscal. La tasa de interés de referencia, que es endógena bajo el nuevo régimen monetario, disminuirá en la medida en que se recupere la demanda de activos en moneda nacional, lo que a su vez está íntimamente ligado a una tasa de cambio más estable.

El aumento de la inflación frenó el consumo de los hogares y afectó especialmente a las personas de bajos ingresos. El desempleo aumentó y los salarios reales promedio disminuyeron en más de un 12% durante los primeros once meses de 2018 (Gráfico 11). Este descenso ha sido especialmente pronunciado en las dos regiones del Norte del país, que son relativamente más pobres. La inversión, que había estado liderando la expansión, se contrajo bruscamente en un contexto de creciente incertidumbre, aumento de los precios de las importaciones y deterioración de las condiciones financieras. Pocos proyectos de inversión generarán rendimientos superiores a las tasas de interés actuales y la relajación de las condiciones de financiamiento será fundamental para determinar el momento de la recuperación.

En este contexto, el crecimiento se contrajo bruscamente en 2018 y las proyecciones de la OCDE no prevén un retorno del crecimiento positivo – en términos intertrimestrales– antes de mediados de 2019, lo que implica un crecimiento negativo para 2019 comparando los niveles anuales promedios del PIB. El desempleo, que suele reaccionar con retraso, aumentará hasta 2020 (Tabla 1). La utilización del margen fiscal previsto en el acuerdo del FMI para aumentar el gasto en prestaciones sociales bien enfocadas puede mitigar el probable aumento de la pobreza, y dicho margen deberá utilizarse en la medida en que se deterioren los indicadores de pobreza. Como parte de la respuesta a la crisis, los

beneficiarios de prestaciones familiares sujetas a condiciones de recursos ya han recibido bonos extraordinarios y ajustes por inflación.

Gráfico 11. Las condiciones del mercado laboral se han deteriorado



Nota: Los salarios reales incluyen el empleo formal e informal público y privado, deflactados por el IPC.
Fuente: INDEC, CEIC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942505

Tabla 1. Indicadores macroeconómicos

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB a precios de mercado	-2,5	2,7	-1,8	2,9	-2,5	-1,5	2,3
Consumo privado	-4,4	3,5	-1,4	1,2	-2,1	-4,1	2,1
Consumo de las administraciones públicas	2,9	6,8	0,3	2,2	-3,5	-4,9	-2,6
Formación bruta de capital fijo	-6,8	3,8	-5,1	11,0	-5,1	-15,3	3,3
Demanda interna total	-3,9	4,0	-1,6	6,3	-2,6	-5,3	1,6
Acumulación de existencias[1]	-0,3	-1	-0,5	1,8	0,1	0,4	0,0
Exportaciones	-7,0	-0,6	3,7	0,4	-2,0	15,0	7,9
Importaciones	-11,5	5,7	5,4	15,0	-2,5	-4,7	4,2
Exportaciones netas[1]	0,7	-0,9	-0,3	-2,0	0,1	3,0	0,9
Otros indicadores							
Inflación medida por el IPC[2]	38,4	24,0	42,4	24,8	47,6	34,0	25,0
Inflación subyacente[3]				21,1	47,7	33,0	25,0
Tasa de desempleo	... 4	…	8,5	8,4	9,5	12,0	13,0
Balance fiscal (porcentaje del PIB)	-4,0	-5,6	-5,8	-5,9	-5,2	-3,2	-1,7
Balance primario (porcentaje del PIB)	…	-4,4	-5,0	-3,8	-2,4	0,0	1,0
Deuda del sector público (bruta, porcentaje del PIB)			55,0	57,6	76,1	74,1	71,2
Saldo por cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-1,5	-2,7	-2,8	-5,6	-5,2	-1,2	-0,6

1. Aportación a las variaciones del PIB real.
2. Antes de 2017, sólo para el Gran Buenos Aires. Variaciones interanuales de diciembre sobre diciembre.
3. Variaciones interanuales de diciembre sobre diciembre.
4. No comparable con datos posteriores.
Fuente: Proyecciones de la OCDE, base de datos de perspectivas económicas de la OCDE, INDEC, Banco Central.

Las exportaciones servirán de punta de lanza para dejar atrás la recesión a partir de 2019, mientras que la demanda interna tardará más en recuperarse debido a las políticas

monetarias y fiscales restrictivas. Existen varios factores que sustentan las mejoras previstas en los resultados de las exportaciones. En primer lugar, las previsiones de los expertos sobre la producción agrícola son prometedoras debido a la previsión de unas condiciones climáticas favorables (USDA, 2018[4]). La cosecha de trigo recientemente concluida ha sido muy sólida y confirma ese panorama. Actualmente, los productos agrícolas representan alrededor del 40% de las exportaciones (Tabla 2). Asumiendo que los precios de las exportaciones agrícolas se mantengan estables, estas proyecciones de volúmenes supondrían un crecimiento de las exportaciones de casi el 16% para 2019 si se cumplieran en su totalidad. Al mismo tiempo, es probable que la mayor competitividad de la tasa de cambio real estimule también las exportaciones no agrícolas. Las exportaciones no primarias han aumentado un 27% en volúmenes a tasas anualizadas durante la segunda mitad de 2018. El nuevo nivel de la tasa de cambio es el más competitivo registrado en Argentina en 10 años (IERAL, 2018[5]). Se prevé que el déficit por cuenta corriente, actualmente superior al 6% del PIB, se reduzca en 2019, con una nueva disminución prevista para 2020.

Tabla 2. Estructura de exportaciones e importaciones

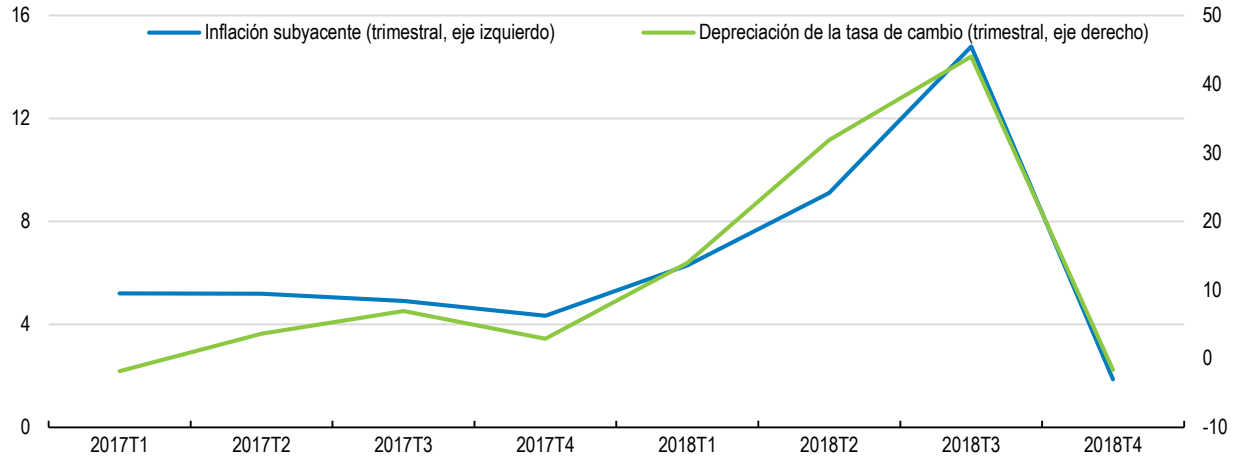
Las 10 principales mercancías exportadas e importadas en 2017 (en % del total de exportaciones e importaciones, respectivamente)

Exportaciones (en % de exportaciones totales)		Importaciones (en % de importaciones totales)	
Harina de soja	15,6	Automóviles de turismo y demás vehículos automóviles	9,4
Maíz	6,7	Piezas y accesorios para vehículos de motor	4,2
Aceite de soja	6,4	Material eléctrico para telefonía por cable	3,4
Vehículos para el transporte de mercancías	5,6	Gases del petróleo y otros hidrocarburos gaseosos	3,3
Soja	4,7	Vehículos de motor para el transporte de mercancías	3,1
Trigo	4,0	Aceites de petróleo, excepto petróleo crudo	3,0
Oro	3,9	Máquinas automáticas para el procesamiento de datos	2,0
Automóviles de turismo y otros vehículos	2,6	Medicamentos	1,9
Preparaciones aglutinantes para moldes o para núcleos de fundición	2,2	Piezas para maquinaria	1,9
Crustáceos	2,1	Otras aeronaves (por ejemplo: helicópteros, aviones); vehículos espaciales	1,6

Fuente: Los cálculos de la OCDE se basan en la base de datos WITS.

La inflación vendrá determinada por la evolución de la tasa de cambio, los precios administrativos y las políticas macroeconómicas. Los datos obtenidos recientemente revelan una fuerte y casi simultánea correlación entre la depreciación de la tasa de cambio y la inflación subyacente (Gráfico 12). La tasa de cambio se ha estabilizado desde septiembre 2018 y la mayor parte de los efectos directos sobre la inflación ocasionados por la depreciación de 2018 habrán pasado ya.

Gráfico 12. La depreciación de la tasa de cambio y la inflación subyacente están visiblemente correlacionadas



Fuente: Banco Central.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942524

Las presiones de los precios administrativos relacionadas con la retirada continuada de subsidios disminuirán temporalmente a partir de noviembre de 2018, si bien se prevén nuevos recortes de subvenciones para la primera mitad de 2019. Los ajustes en los precios relativos ya han avanzado mucho. El objetivo a mediano plazo del Gobierno de alcanzar una cobertura de costos del 90% implica que se deben reducir subvenciones por valor de otro 0,7% del PIB durante 2019. La diferencia restante del 10% entre ingresos y costos (aproximadamente el 0,4% del PIB) refleja las tarifas sociales de energía recientemente introducidas para los hogares de bajos ingresos y las subvenciones al transporte para los que se desplazan de la periferia al centro de las ciudades combinando varios medios de transporte.

Se prevé que las políticas macroeconómicas contractivas reduzcan visiblemente la inflación durante 2019. Sin embargo, dado que la inflación interanual se situaba en el 52% en febrero de 2019, la disminución será gradual y Argentina tendrá que vivir con una inflación elevada durante algún tiempo. El análisis empírico sugiere que alrededor un 90% de la inflación mensual actual viene determinada por la inercia, sacando los efectos de los cambios en las políticas macroeconómicas y la tasa de cambio. Esto limita la curva posible de desinflación, incluso con la adopción de políticas restrictivas.

Siguen existiendo riesgos en torno a la recuperación

Si las previsiones actuales se materializan, el ajuste dotará a la economía de unos fundamentos macroeconómicos más sólidos y menores vulnerabilidades (Tabla 3). Esta evolución se traduciría en una recuperación de la confianza y en un repunte considerable del crecimiento a partir de mediados de 2019. Sin embargo, la recuperación está supeditado a una serie de riesgos.

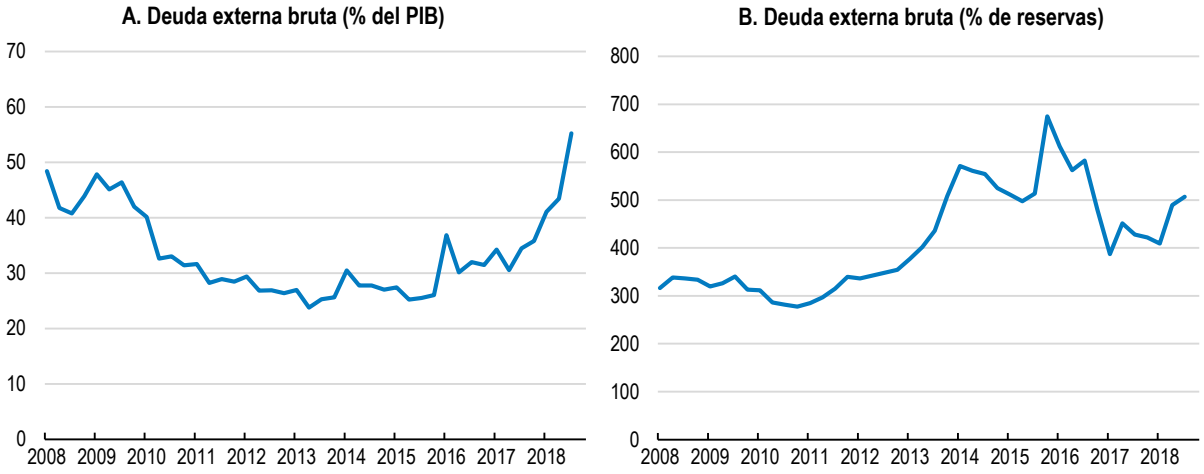
La demanda interna podría contraerse más de lo previsto en un contexto de ajuste fiscal y monetario simultáneo. Los efectos de la contracción monetaria prevista sobre la demanda, en particular, son difíciles de cuantificar en este momento. En el caso de que se produzca una recesión más profunda y prolongada, el aumento del desempleo y el deterioro de los

indicadores sociales podrían socavar el apoyo político al ajuste y agravar los riesgos políticos.

A la luz de las elecciones presidenciales de 2019, existen riesgos políticos en torno a la aplicación y el cumplimiento del programa de reformas y, por consiguiente, en torno a la recuperación de la recesión actual. De hecho, es más probable que haya sorpresas provenientes del ámbito político que económico. Si bien la adopción de reformas estructurales menos ambiciosas conduciría a un menor crecimiento, un posible incumplimiento de las metas fiscales podría provocar pérdidas repentinas de confianza, con posibles efectos colaterales más allá de Argentina, incluido un menor apetito de riesgo en activos de mercados emergentes entre los inversores mundiales. Esto también podría derivar en un aumento de las primas de riesgo y en dinámicas de deuda insostenibles. El financiamiento del FMI cubrirá la mayor parte de las necesidades de financiamiento hasta 2020, mitigando así los riesgos de liquidez a corto plazo.

Un retorno de la volatilidad en la tasa de cambio probablemente mermaría la confianza y disminuiría la demanda de activos en pesos, lo que a su vez implicaría que las tasas de interés en moneda nacional se mantuvieran en niveles altos por más tiempo, retrasando así la recuperación de la inversión y el consumo. Asimismo, una depreciación más rápida también elevaría el perfil de riesgo de la deuda pública, ya que más del 70% de la deuda pública está denominada en moneda extranjera. También aumentaría la deuda externa, que actualmente asciende al 55% del PIB, casi cinco veces superior a las reservas de divisas (Gráfico 13). Al mismo tiempo, si se vuelve a producir un atraso cambiario se podría erosionar parte de las ganancias de competitividad resultantes de la reciente depreciación.

Gráfico 13. La deuda externa ha aumentado



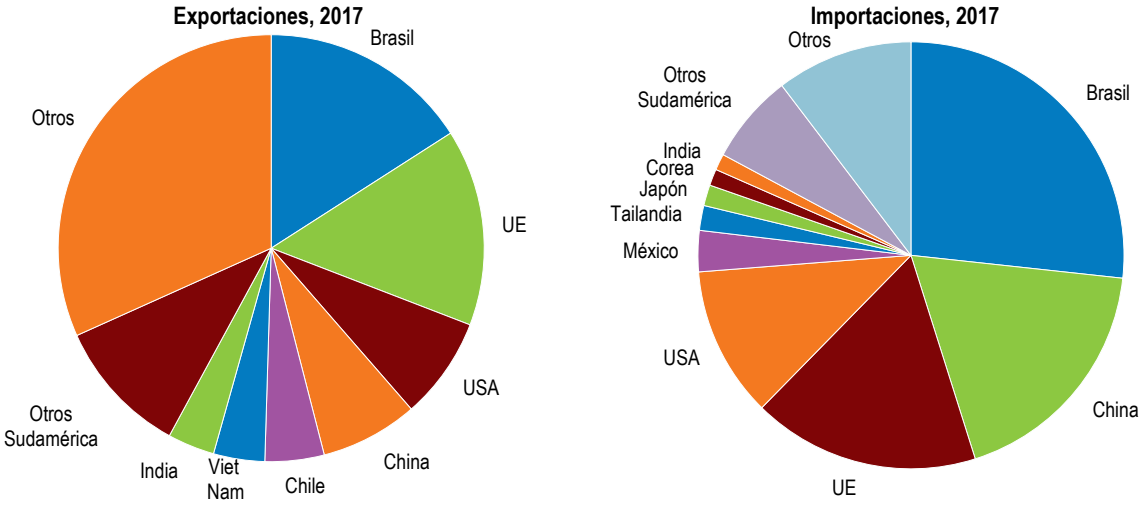
Fuente: FMI, CEIC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942543

La magnitud de la respuesta de las exportaciones es un riesgo potencial al alza, a la luz de la incertidumbre existente sobre la recuperación de los rendimientos agrícolas y la respuesta de otras exportaciones ante una tasa de cambio real más competitiva. A mediano plazo, las mejoras en el rendimiento de las exportaciones podrían ser aún más importantes si las autoridades aprovecharan la oportunidad que ofrece la nueva competitividad para reducir las barreras comerciales (véase el capítulo 1). Al mismo

tiempo, si se produjera un crecimiento más lento del comercio mundial o no se materializara la recuperación de Brasil (principal socio comercial de Argentina) podría producirse una menor demanda de las exportaciones (Gráfico 14).

Gráfico 14. Principales socios comerciales



Fuente: Los cálculos de la OCDE se basan en datos de la WITS (2015)

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942562

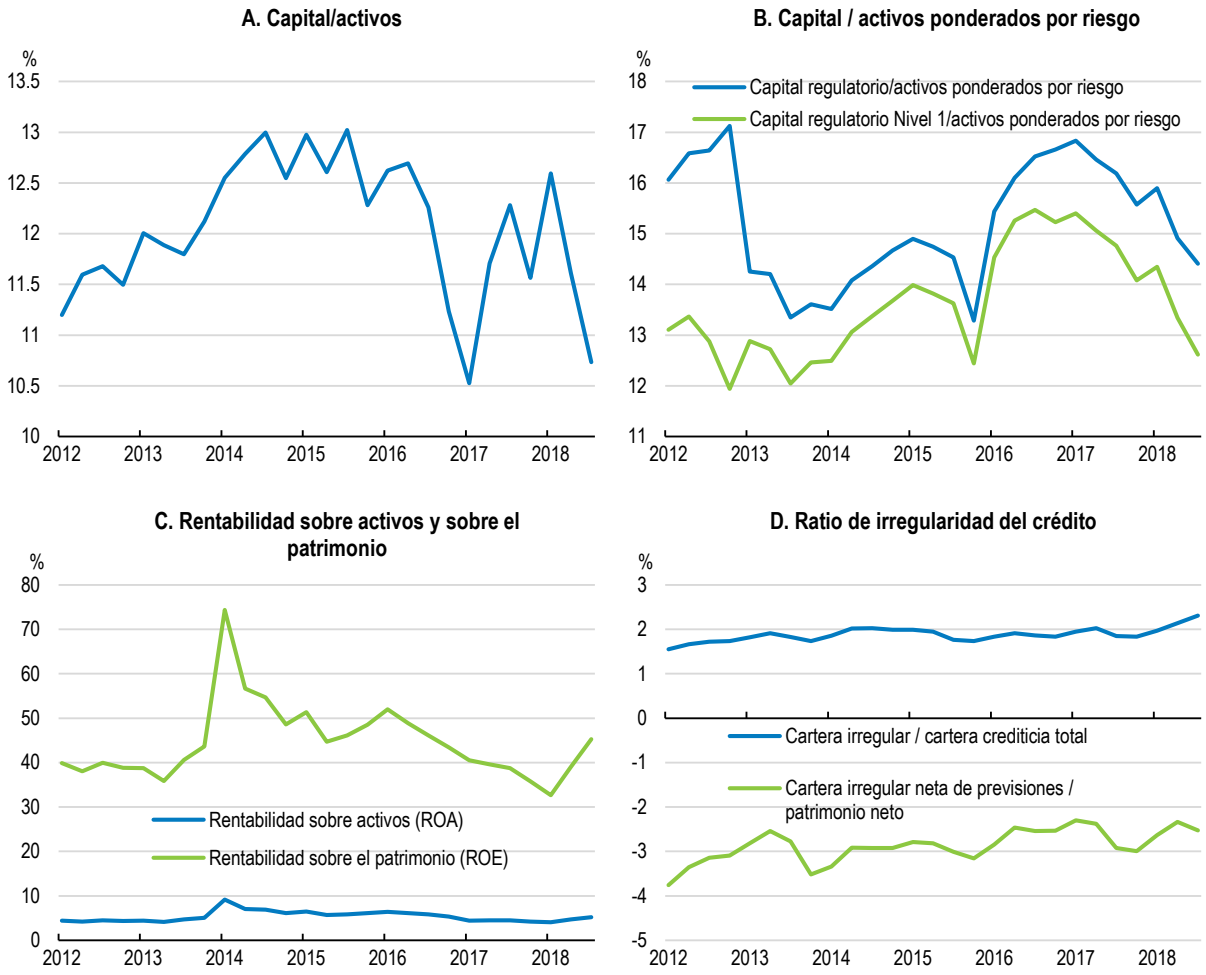
Los riesgos para la reducción de la inflación podrían derivarse de las posibles dificultades para mantener el crecimiento de los salarios nominales en los convenios colectivos en consonancia con la inflación futura probable, en lugar de con la inflación anterior. Por último, en el período previo a las elecciones de octubre de 2019, los riesgos políticos incluyen un menor compromiso de cara a cumplir las obligaciones con los acreedores internacionales, lo que podría conducir a una grave crisis. Asimismo, las recientes revelaciones de corrupción generalizada durante la administración anterior podrían retrasar la ejecución de los proyectos de infraestructuras. Las empresas constructoras que están involucradas en estas revelaciones pueden dejar de ser admisibles para futuros proyectos de obras públicas o como socios en asociaciones público-privadas, lo cual reduciría la inversión.

También podrían surgir riesgos del sector financiero. Las autoridades consideran que la mayoría de los bancos son sólidos y pueden soportar niveles considerables de tensión, lo que refleja las importantes reservas de capital y liquidez disponible, así como la calidad de sus activos (Gráfico 15; BCRA, 2018). De los 77 bancos argentinos, un total de 61 entidades se caracterizan por una integración de capital Nivel 1 superior al 6% recomendado por Basilea III. Al mismo tiempo, la integración de capital tan solo aporta un poder predictivo limitado de cara a las tensiones bancarias. Según la información disponible, los bancos son rentables y el ratio de irregularidad del crédito es del 3,1%. Existen desfases de divisas, pero debido a las estrictas regulaciones, sólo el 22% de los pasivos bancarios están denominados en moneda extranjera. Los préstamos en moneda extranjera al sector privado, que sólo se conceden a entidades exportadoras y a sus proveedores, representan sólo el 13% de los activos bancarios, o el 29% del crédito al sector privado.

Tabla 3. Principales vulnerabilidades potenciales

Incertidumbre	Resultado posible
Incumplimiento de los compromisos fiscales	En el caso de que un futuro gobierno decidiera no cumplir sus compromisos fiscales con el FMI, se podría retirar el financiamiento del FMI y Argentina podría perder el acceso al mercado, lo que provocaría una inmediata crisis de liquidez.
Una nueva oleada de depreciación repentina de la tasa de cambio	Una fuerte depreciación generaría problemas para la sostenibilidad de la deuda pública. También provocaría otro repunte de la inflación y reduciría la confianza, lo cual devolvería la economía a la recesión.

Gráfico 15. Indicadores de los merados financieros



Fuente: Banco Central, FMI.

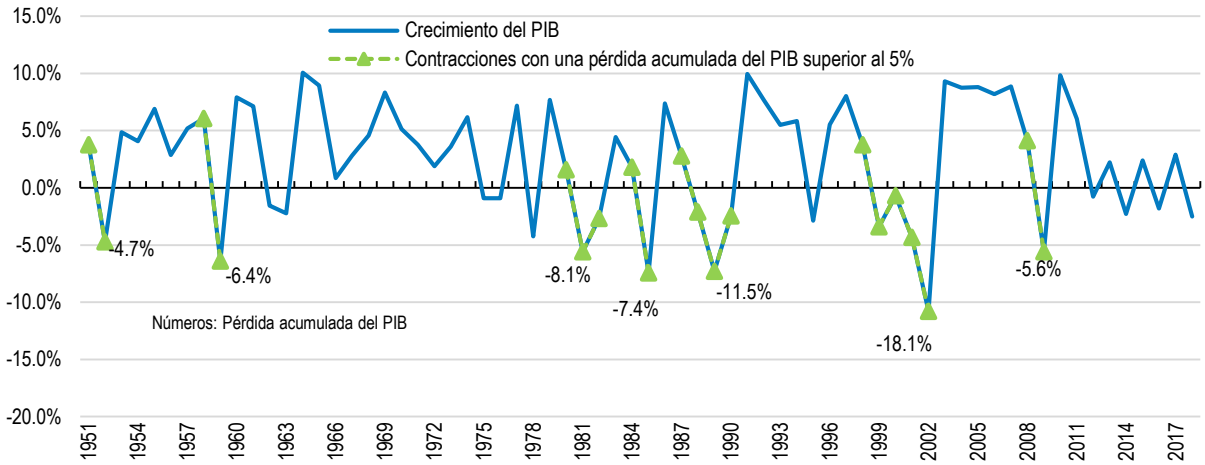
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942581

Prioridades a mediano plazo para fortalecer el crecimiento inclusivo y sostenible

La recuperación de la crisis es la prioridad más urgente a corto plazo, pero para aumentar el bienestar y la prosperidad también se deben abordar una serie de retos a mediano plazo. Para hacer frente a estos desafíos es necesario diseñar políticas basadas en evidencia empírica, y también elegir la secuencia correcta de las reformas.

Encontrar un camino estable y sostenible para salir de la crisis está estrechamente relacionado con algunos de los desafíos estructurales de Argentina. Los altibajos cíclicos y consecutivos que se han venido produciendo, a menudo provocados por expansiones fiscales insostenibles, han favorecido la adopción de soluciones parciales y de corto plazo en lugar de buscar estrategias de desarrollo a largo plazo, impidiendo el desarrollo de los mercados financieros y generando un elevado nivel de dolarización. La ausencia de consenso para resolver las debilidades estructurales existentes no ha dejado otra opción para corregir los excesos del pasado que a través de recurrentes crisis y fuertes contracciones, cuya carga ha recaído de manera desproporcionada en la población más vulnerable (Gráfico 16).

Gráfico 16. El crecimiento ha sido volátil



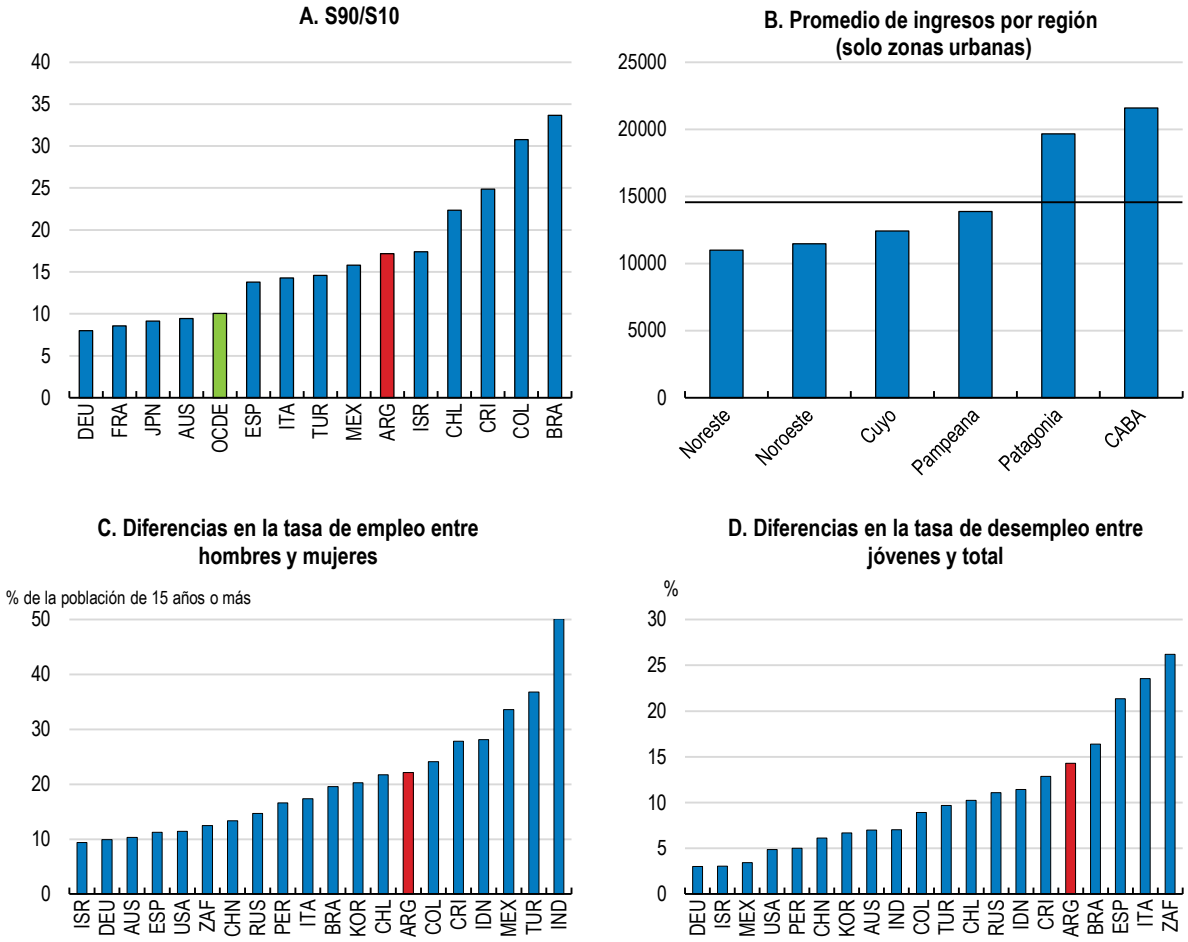
Fuente: Kidyba, S. y L. Suárez (2017) Aplicación de índices encadenados al empalme de series. Argentina 1950 – 2015. Programa de investigación en cuentas nacionales (PICNA) – FCE – UBA; Cálculos de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942600

Construir unas bases sólidas para un período de crecimiento sin crisis es fundamental para elevar el nivel de vida promedio. La mejora de la productividad desempeñará un papel clave en este contexto, ya que en los últimos 20 años el crecimiento de la productividad en Argentina ha sido débil (Baumann Fonay and Cohan, 2018[6]). La mejora de la productividad es la base para la creación de puestos de trabajo de calidad y para la mejora sostenible de los salarios y las condiciones de vida. Pero mejorar la productividad también implica ampliar los activos productivos de una economía, invirtiendo en las capacidades de su población, permitiendo que todos contribuyan a un mayor crecimiento y garantizando que dicho crecimiento beneficie a todos los sectores de la sociedad (OECD, 2018[7]).

El lento crecimiento de la productividad y la inestabilidad económica han dado lugar a grandes desigualdades. El 10% más rico de la población tiene unos ingresos 17 veces superiores al 10% más pobre, aunque esta cifra sigue siendo inferior a la de otros países de América Latina (Gráfico 17). Por el contrario, las disparidades regionales de ingresos son mayores que en el resto de la región (Gennaioli et al., 2014[8]). Los fuertes vínculos entre los antecedentes socioeconómicos y los resultados en educación y salud sugieren que existe una falta de igualdad de oportunidades.

Gráfico 17. Existen desigualdades en varias dimensiones



Nota: CABA = Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El desempleo juvenil se aplica a las edades de 15 a 24 años. Datos relativos a 2017 o al último año disponible.
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial; OIT, INDEC (EPH 2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942619

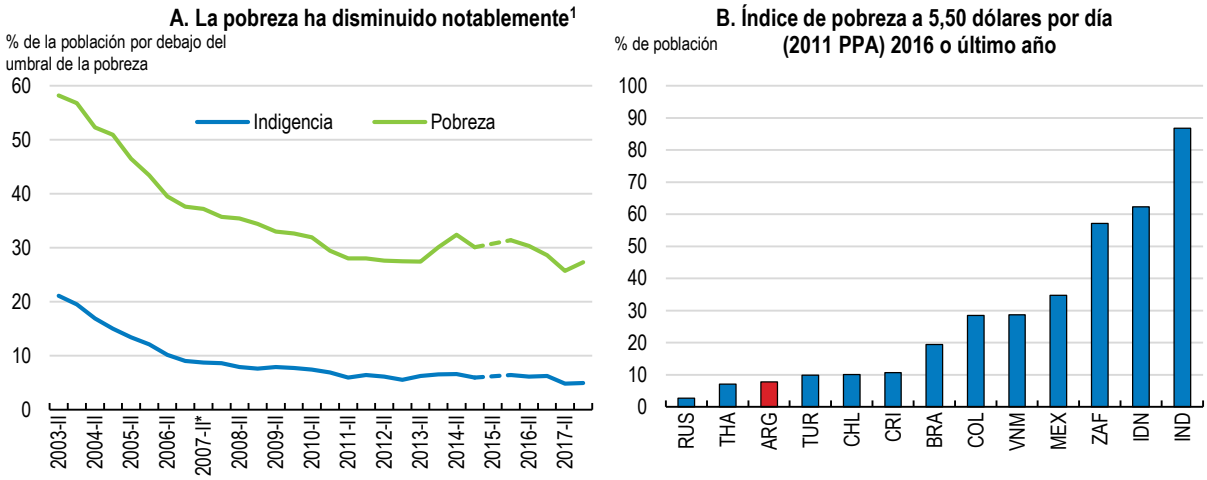
Las mujeres están subrepresentadas en puestos de alto nivel en una serie de sectores, incluidos el sistema judicial y el sector privado. Las mujeres y los jóvenes tienen menos oportunidades en el mercado laboral, y la mortalidad materna e infantil en las provincias más pobres es un múltiplo superior a la de la capital. Asimismo, las mujeres suelen asumir la responsabilidad de los trabajos de cuidado no remunerados dentro de la familia. Las diferencias regionales en servicios sociales e infraestructuras para el cuidado de niños y personas mayores implican que las desigualdades de género y las dificultades de las mujeres para acceder al empleo formal suelen ser más pronunciadas en las regiones rezagadas y en las zonas rurales, especialmente en el caso de las mujeres con bajos ingresos. El fortalecimiento y la ampliación de un sistema público de atención integral para atenuar las diferencias sociales y geográficas y la adopción de medidas políticas más decididas para conciliar el trabajo y la vida familiar tanto para mujeres como hombres, podrían ser de gran ayuda. Las mujeres también son víctimas de la violencia y tienen dificultades para acceder a los servicios reproductivos. Además, puede haber margen para

aplicar medidas –incluidas de carácter temporal– para combatir los estereotipos sociales que perjudican a las mujeres.

Por su parte, la población indígena tiene casi el doble de probabilidades que otros grupos de vivir en barrios marginales y se enfrentan a obstáculos para acceder a la justicia, a las tierras, a la educación, al sistema de salud y a los servicios básicos. Por último, puede que haya margen también para fortalecer la posición de los migrantes, sobre todo con respecto a su acceso a los servicios sociales.

Cerca del 27% de la población del país vive en la pobreza y el 5% en la indigencia, si bien se trata de la mitad del nivel registrado tras la última gran crisis a principios de la década pasada (Gráfico 18). Esta tendencia descendente continuó durante 2016 y 2017, hasta que la recesión volvió a aumentar la pobreza durante 2018. Los persistentes núcleos de pobreza están distribuidos de manera desigual por todo el territorio, y se concentran principalmente en el Gran Buenos Aires y en las provincias del norte.

Gráfico 18. La pobreza ha disminuido y es menor que en otras economías emergentes

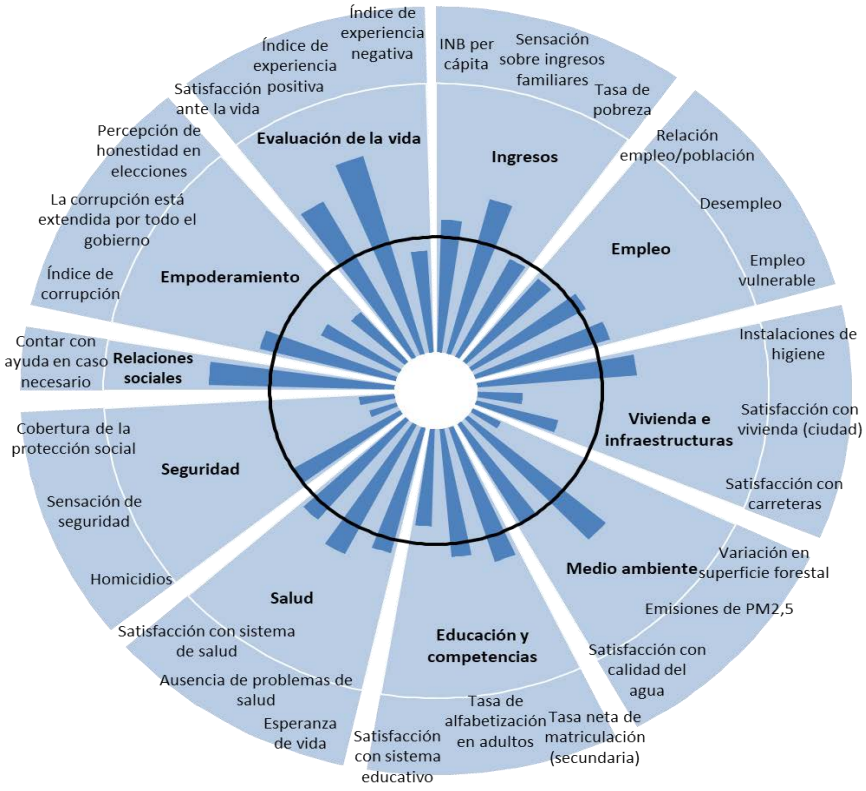


1. Los datos son representativos de los centros urbanos de más de 100 000 habitantes. La serie anterior a 2016 trata de emular la metodología actual utilizada por el INDEC con fines comparativos. No se dispone de datos para el segundo semestre de 2015.
Fuente: Tornarolli (2018), INDEC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942638

Si bien los indicadores de bienestar muestran un desempeño relativamente bueno en relaciones sociales, evaluación de la vida y salud, los puntajes son peores en protección social, seguridad, vivienda e infraestructuras, y prevalencia percibida de la corrupción (Gráfico 19).

Gráfico 19. Indicadores de bienestar



Nota: Las barras representan los valores de bienestar observados en el caso de Argentina y el círculo negro muestra los valores esperados para una economía con el nivel del PIB per cápita de Argentina, en base a un análisis empírico. Los valores observados que se sitúan dentro del círculo negro indican áreas en las que Argentina obtiene un desempeño menor de lo que podría esperarse de un país con un nivel similar de PIB per cápita.
Fuente: OCDE (2015), base de datos de PISA, www.oecd.org/pisa/data/2015; Transparencia Internacional (2016), índice de percepciones de la corrupción, 2016, www.transparency.org/cpi2016; Gallup (2017), Gallup World Poll, www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx; y Banco Mundial (2017), Indicadores de Desarrollo Mundial (base de datos) https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators. Cálculos de la OCDE basados en el Índice para una Vida Mejor de 2017, www.oecdbetterlifeindex.org.

Las reformas estructurales ya implementadas y reformas adicionales podrían generar resultados significativos

Se han dado pasos importantes para construir un marco sostenible de políticas económicas, dentro del cual se puedan aprovechar nuevas oportunidades de crecimiento en beneficio de todos, protegiendo al mismo tiempo a quienes corren el riesgo de quedarse atrás (Recuadro 3). Las estimaciones de la OCDE sugieren que las reformas emprendidas desde principios de 2016 aumentarán el PIB en casi 7 puntos porcentuales en el plazo de una década, lo que equivale a un crecimiento anual de 0,7 puntos porcentuales.

Aún así, mejoras adicionales en el marco de la política estructural tendrán beneficios sustanciales para el bienestar, el empleo y la prosperidad. Los efectos a largo plazo sobre el PIB derivados de las reformas estructurales adicionales podrían alcanzar hasta el 20% en 10 años, lo que corresponde a un aumento de 2 puntos porcentuales en el crecimiento

medio anual del PIB (Tabla 4). Estas reformas tendrían un impacto sustancial en los ingresos, y muchas de ellas también harían que el crecimiento resultara más inclusivo.

La reducción de las elevadas barreras existentes con respecto al comercio internacional y a la iniciativa empresarial, por ejemplo, aumentaría el crecimiento y aportaría beneficios considerables a los hogares de bajos ingresos (Capítulo 1). Las reformas del mercado laboral contribuirían a crear empleos de mejor calidad y permitirían a muchos trabajadores que actualmente trabajan en el sector informal obtener un empleo formal. La mejora del funcionamiento del sector público también podría incrementar la igualdad de oportunidades, para lo cual son fundamentales unas instituciones más sólidas. Varios otros ámbitos de políticas podrían beneficiarse también de las reformas, aunque los efectos de crecimiento resultantes no siempre son fáciles de cuantificar. Por ejemplo, la mejora del gasto público, de los impuestos y del marco fiscal podrían mejorar los servicios públicos, reducir las distorsiones y liberar recursos para fortalecer la protección social, lo que es especialmente importante en los difíciles tiempos actuales. Además, el compromiso con las generaciones futuras exige un uso sostenible de los extensos recursos naturales de Argentina.

Tabla 4. Los beneficios esperados de las reformas estructurales anteriores y futuras son considerables

Impacto estimado de reformas sobre el PIB real

Reforma	Efecto de las reformas aplicadas desde 2016	Beneficio adicional de nuevas reformas
Reformas en los mercados de productos:		
Reducir las barreras comerciales (por ejemplo, reduciendo aranceles y barreras no arancelarias)	2,6%	13%
Reducir las barreras a la iniciativa empresarial (por ejemplo, reduciendo las cargas administrativas y limitando los efectos anticompetitivos de la regulación).	2,6%	5,3%
Reforma del mercado de trabajo	-	0,5%
Reducir la corrupción (por ejemplo, mejorando las leyes de contratación pública y los procedimientos de denuncia de irregularidades)	0,8%	1,0%
Mejorar la eficacia del Gobierno (por ejemplo, mediante la realización de auditorías y evaluaciones sistemáticas).	0,6%	0,5%
Todo lo anterior	6,6%	20,3%
Corresponde a un incremento del crecimiento anual promedio de:	**0,7 puntos porcentuales**	**2,0 puntos porcentuales**

Nota: Estas estimaciones se han obtenido a partir de: i) un indicador numérico de la posición de Argentina en cada área de política, tomado de los indicadores de regulación del mercado de productos de la OCDE/Banco Mundial, los indicadores de gobernanza mundial del Banco Mundial, los indicadores Doing Business y de desarrollo mundial del Banco Mundial; ii) un shock de políticas simulado con respecto al indicador, definido como el desplazamiento de Argentina al promedio de los tres homólogos regionales, Chile, Colombia y México; iii) el marco de cuantificación desarrollado en Égert, 2017[2], el cual proporciona una estimación del impacto de los cambios en el indicador con respecto al crecimiento del producto a largo plazo con un horizonte temporal de 10 años. Estas cuantificaciones están sujetas a incertidumbres tanto sobre su tamaño como sobre el horizonte temporal para su materialización.
Fuente: Cálculos de la OCDE.

Recuadro 3. Iniciativas de reformas recientes y en curso

Desde finales de 2015, se han aplicado las siguientes reformas:

- Se han suprimido los controles cambiarios y se ha restablecido el acceso al financiamiento del mercado mediante un acuerdo con los acreedores hold-out.
- Se ha sustituido el gravoso sistema de licencias de importación existente por un nuevo sistema y se ha reducido el número de bienes sujetos a licencias no automáticas. Se han reducido a cero los aranceles de algunos productos seleccionados, entre los que se incluyen las computadoras portátiles y las tablets.
- Se han reformado las estadísticas nacionales.
- Se están eliminado gradualmente las subvenciones a la energía y el transporte, al tiempo que se mantienen algunas prestaciones específicas para usuarios de bajos ingresos.
- Se han ampliado las prestaciones sociales, incluyendo también a los trabajadores autónomos.

Desde las elecciones de medio término de octubre de 2017, se han introducido nuevas reformas:

- La reforma tributaria reducirá gradualmente algunos de los impuestos más distorsionadores, como el impuesto provincial sobre los ingresos brutos y el impuesto sobre las transacciones financieras. También ha reducido la cuña fiscal para las personas de bajos ingresos, disminuyendo los desincentivos para crear trabajos formales.
- La nueva ley de competencia ha establecido una nueva autoridad de defensa de la competencia que cuenta con mayor independencia personal y financiera.
- Un nuevo mecanismo de indexación de las jubilaciones ha mejorado la sostenibilidad del sistema.
- Se ha aprobado una nueva ley para las asociaciones público-privadas y una nueva ley del mercado de capitales.
- Una nueva ley de responsabilidad fiscal ha puesto límites a muchas líneas de gasto del gobierno central y de los gobiernos provinciales y ha reducido la incertidumbre presupuestaria de las provincias.
- Se ha creado una Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Las autoridades se han comprometido a presentar al Congreso una ley para fortalecer la independencia del Banco Central mediante la prohibición del financiamiento monetario y el establecimiento de unas condiciones claras para la destitución del personal de alto nivel del Banco Central.

El gasto público y los impuestos podrían ser más eficaces

El gasto público ha experimentado un fuerte aumento de 15 puntos porcentuales del PIB durante más de una década hasta 2016. Parte de este gasto adicional ha generado mejoras

en la protección social, incluido el gasto adicional en pensiones y prestaciones sociales, pero las subvenciones y el aumento del gasto público en salarios representan gran parte de este incremento del gasto (Tabla 5). Este fuerte aumento da margen para reducir el gasto público en el futuro, sobre todo mejorando su eficiencia.

Tabla 5. Composición de ingresos y gastos públicos

% del PIB	2016	2017
Balance fiscal	**-5,8**	**-6,1**
Balance primario	-4,2	-3,8
Saldo por intereses	-1,6	-2,1
Gasto (solo Gobierno Central)	**24,1**	**22,8**
Pensiones contributivas	8,0	8,7
Otro gasto social	3,7	3,6
Subvenciones	3,6	2,1
Gastos operativos (incl. salarios y transferencias a provincias)	6,7	6,3
Inversión pública	2,2	2,0
Ingresos	**30,8**	**30,3**
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2,1	2,2
Impuestos sobre los beneficios de las sociedades	2,9	2,8
Aportes y contribuciones a la seguridad social	6,8	6,9
IVA	7,1	7,3
Impuestos provinciales	3,9	4,0
Impuestos indirectos específicos	1,7	1,8
Impuestos a las exportaciones	0,8	0,6
Impuestos a las importaciones	0,8	0,6
Impuestos sobre las transacciones financieras	1,6	1,7
Impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles (federales y provinciales)	1,4	1,5
Otros impuestos	1,7	0,7

1. Aportación a las variaciones del PIB real.
Fuente: Proyecciones de la OCDE, base de datos de perspectivas económicas de la OCDE, INDEC, Banco Central.

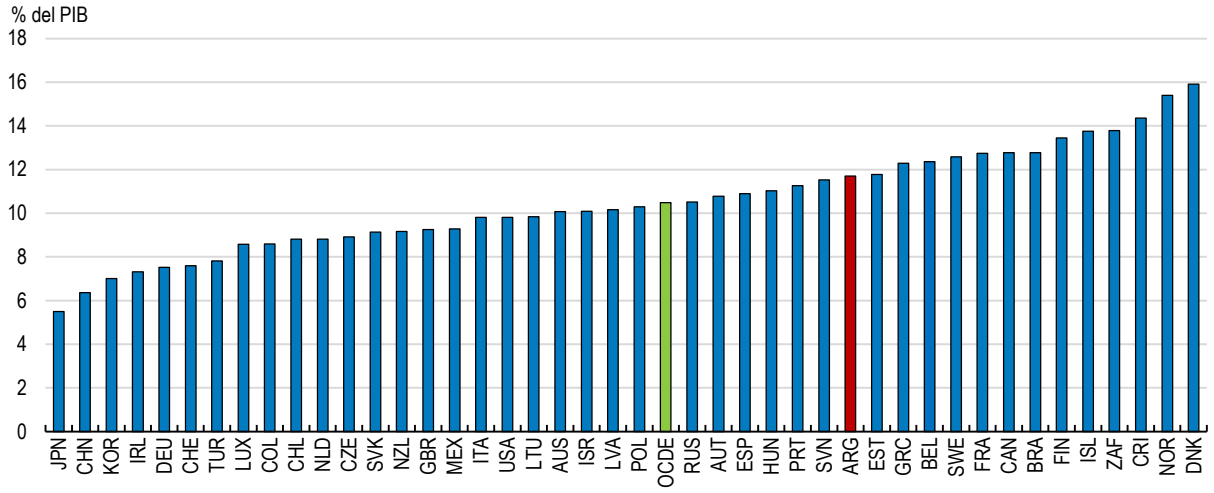
El tamaño de la administración pública es un ejemplo de ello. El empleo público aumentó un 70% entre 2001 y 2014, sobre todo a nivel provincial y, en 2016, las remuneraciones de los empleados públicos representaban un 11,7% del PIB, por encima del promedio de los países de la OCDE (Gráfico 1). Desde 2017, el crecimiento del empleo público está limitado al crecimiento de la población, lo cual es un paso en la dirección correcta, si bien puede haber margen para nuevas medidas. Existen otros gastos corrientes que también son elevados y la contratación pública ha tenido un desempeño insatisfactorio en el pasado, como lo demuestran las revisiones realizadas recientemente de contratos de proveedores anteriormente inflados, que han permitido conseguir ahorros sustanciales. La aceleración del ajuste fiscal incluye la congelación de los salarios reales y de las contrataciones de funcionarios públicos así como una reducción del 20% de otros gastos corrientes, las cuales son medidas positivas.

Se han conseguido avances significativos en el sector de las empresas estatales, que operan en áreas como el petróleo y gas, la generación de electricidad, el transporte aéreo y ferroviario, la producción de papel, la banca y los astilleros, entre otros, y que cuentan con 125 000 empleados. Recientemente, el conjunto del sector se ha liberado del déficit existente (OECD, 2018[9]). No obstante, la eliminación gradual de las transferencias restantes a unas pocas empresas de propiedad estatal podría permitir nuevos ahorros. El

Estado debe evaluar cuidadosamente y revelar los objetivos que justifican la propiedad estatal y someterlos a una revisión periódica. Las autoridades también deben seguir monitoreando el cumplimiento de los objetivos financieros y no financieros.

Gráfico 20. El gasto público en salarios es elevado

Remuneración de empleados del gobierno general en porcentaje del PIB, 2016 o último año disponible



Fuente: OCDE, Education at a Glance (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942657

La inversión pública, que ya era insuficiente para conseguir mejoras en las deficientes infraestructuras existentes, se ha reducido en un 0,7% del PIB en el contexto de las nuevas metas fiscales. Dado que es fácil de reducir, la inversión pública suele sufrir reducciones desproporcionadas en el contexto de ajustes fiscales. Las autoridades tienen intención de financiar gran parte de los ambiciosos planes de infraestructuras anteriores a través de asociaciones público-privadas (APP), para las que se ha aprobado recientemente un nuevo marco legislativo. Las APP pueden ser una forma útil de financiar la inversión pública en algunos casos, siempre que el reparto de riesgos se defina adecuadamente y se tengan debidamente en cuenta las implicaciones presupuestarias durante todo el ciclo de vida, por ejemplo en el marco de un presupuesto plurianual. En virtud del acuerdo con el FMI, el gasto en APP se medirá como parte del déficit cuando se incurra el gasto. El valor actual de todos los pasivos contingentes futuros resultantes de las APP, muchos de los cuales se denominan en moneda extranjera, se ha limitado al 7% del PIB.

Las subvenciones a la energía y el transporte alcanzaron el 3,6% del PIB y se están eliminando progresivamente (Gráfico 21). Los planes recientes para acelerar la eliminación gradual de las subvenciones a la energía constituyen una medida positiva, ya que generan unos efectos distributivos regresivos, además de desalentar la eficiencia energética (Castro and Barafani, 2015[1]; World Bank, 2015[10]; Lakner et al., 2016[11]). Los principales beneficiarios de las subvenciones a la electricidad y al gas natural han sido hogares urbanos relativamente acomodados de la región de la capital, ya que los hogares vulnerables de zonas menos privilegiadas a menudo no están conectados a la red y dependen de bombonas de gas, que resultan más caras.

Las subvenciones al transporte público generan una mejor huella social, sobre todo en los viajes entre el centro de las ciudades y las zonas suburbanas, en donde residen muchas personas de bajos ingresos. Sin embargo, todavía es posible mejorar la definición de estas subvenciones, sobre todo desde la introducción del Sistema Único de Boleto Electrónico. Esto ha permitido reducir las tarifas combinadas para traslados entre diferentes medios de transporte durante los viajes más largos a los suburbios.

Uno de los argumentos para mantener estas subvenciones selectivas es que generan un impacto social bien enfocado. La evidencia de Bogotá, Colombia, sugiere que las subvenciones al transporte público dirigidas a los hogares pobres han aumentado los salarios por hora de los trabajadores que se benefician de este subsidio, lo que sugiere que han aumentado su productividad al tener acceso a mejores empleos y mejorar la gestión de su tiempo (ITF, 2017[12]). Las subvenciones bien enfocadas también permiten cobrar precios que cubren la totalidad de los costos de explotación a otros usuarios, liberando recursos para mejorar el servicio y ayudando a reducir la contaminación derivada del uso del automóvil. Las políticas para integrar la planificación de la vivienda y el transporte a nivel metropolitano también pueden ayudar a fomentar el uso del transporte público. El desarrollo de indicadores de accesibilidad al transporte basados en la ubicación es un primer paso en esta dirección (ITF, 2017[12]).

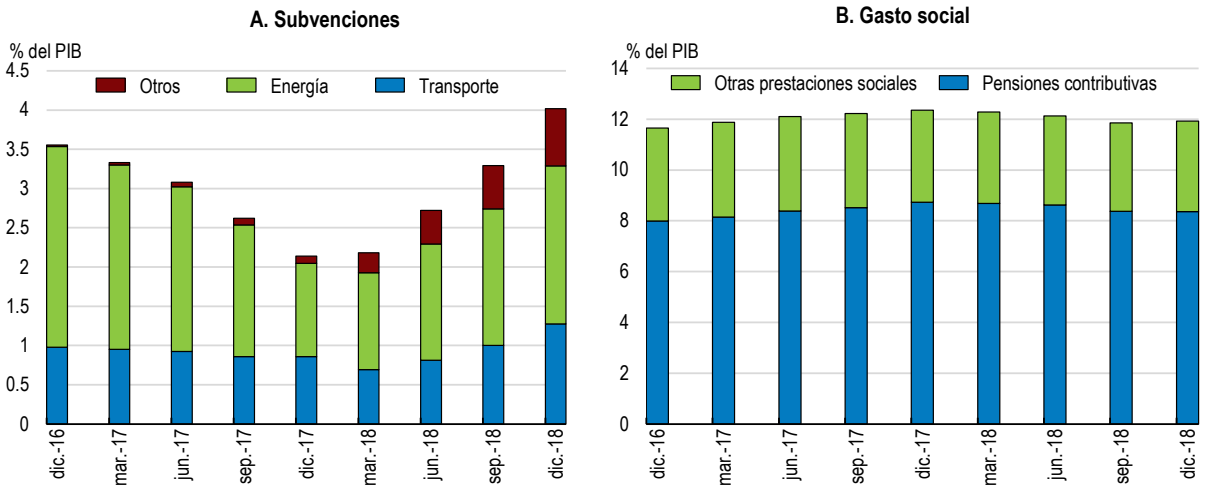
Las prestaciones sociales tienen un efecto significativo en la pobreza y la desigualdad

El gasto social en porcentaje del PIB alcanza un volumen similar al de algunos países de la OCDE y se mantiene en el contexto de la consolidación fiscal (Gráfico 21). Además, contribuye a reducir las desigualdades de ingresos (Gráfico 22). La política social seguirá siendo importante para lograr un crecimiento más inclusivo y amortiguar la recesión actual. Sin embargo, dada la escasez de recursos, puede mejorarse su eficacia mejorando la coordinación del gran número de políticas y programas ofrecidos por los diferentes niveles de gobierno y ministerios, por ejemplo, mediante instrumentos compartidos de selección de beneficiarios para múltiples programas (World Bank, 2015[10]). La creación de una ventanilla única para el acceso a las prestaciones sociales y la fusión de algunos programas anteriores han sido pasos positivos en esta dirección.

La combinación de pensiones contributivas y no contributivas reduce la pobreza en la tercera edad a niveles inferiores al 10% de este grupo de población. La cobertura casi universal de las pensiones destaca en América Latina, si bien el gasto en pensiones es elevado (casi el 11% del PIB). El gasto en pensiones supera el gasto combinado en salud y educación, mientras que sólo cubre al 15% de la población.

Las pensiones contributivas requieren 30 años de cotización y la edad de jubilación es de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Una definición más gradual del umbral mínimo de 30 años de cotización para las prestaciones de las pensiones contributivas podría reducir las desigualdades y reforzar los incentivos de los trabajadores para incorporarse a la formalización. Las pensiones no contributivas, limitadas al 80% del haber mínimo jubilatorio, generan un fuerte impacto distributivo y se conceden sólo en base de la edad, para personas sin pensión contributiva.

Gráfico 21. El gasto social está aumentando pero las subvenciones han descendido

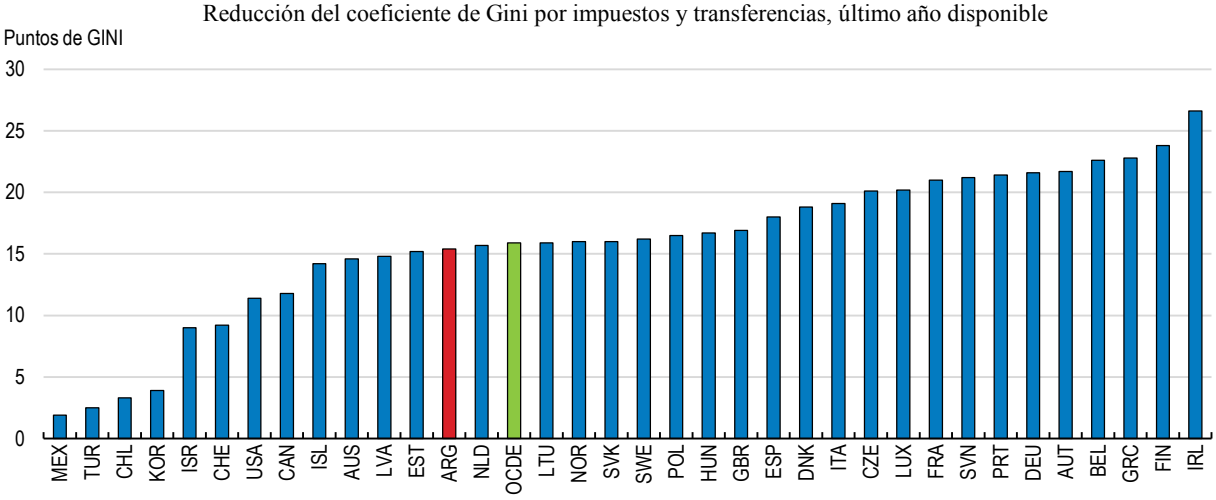


Fuente: Ministerio de Hacienda.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942676

Gráfico 22. Las transferencias e impuestos alivian las desigualdades

Reducción del coeficiente de Gini por impuestos y transferencias, último año disponible



Fuente: Rossignolo and Arnold, 2019[13]

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942695

El déficit previsional del 3% del PIB se cubre a través de ingresos tributarios. Es probable que este déficit se mantenga estable hasta que el actual dividendo demográfico termine a finales del decenio de 2030. Sin embargo, el gasto en pensiones aumentaría hasta el 21% del PIB en 2065 si no se realizan cambios paramétricos, lo que sugiere la necesidad de adoptar una reforma más amplia del sistema a mediano plazo (Izquierdo, Pessino and Vuletin, 2018[13]). Entre los cambios recientes de políticas se incluyen la posibilidad voluntaria de retrasar la edad de jubilación hasta los 70 años y el ajuste de la fórmula de indexación de las prestaciones (que ahora se basa en la inflación y los salarios en lugar de en los ingresos públicos) lo cual ha mejorado ligeramente la sostenibilidad a largo plazo.

A la luz de las tendencias demográficas y del fuerte sesgo del gasto social hacia las personas mayores, será inevitable establecer un debate político sobre el futuro del sistema de pensiones para garantizar su sostenibilidad. Mientras tanto, una forma de racionalizar el gasto en pensiones y reducir al mismo tiempo las desigualdades sería alinear los regímenes especiales más generosos que existen para algunas profesiones (incluidos profesores, jueces, militares y legisladores) con el régimen general.

El programa de transferencias Asignación Universal por Hijo (AUH), que ha sido recientemente ampliado, llega a 4 millones de niños con un costo del 1,3% del PIB. La incidencia de estas prestaciones debidamente enfocadas se concentra en el 20% más pobre de la población, para los que representa el 40% de los ingresos familiares. Las prestaciones por hijo representan cerca del 70% del umbral de pobreza y se han incrementado recientemente en el contexto de la recesión. El sistema también actúa como vector contra las disparidades regionales, al proporcionar el mismo nivel de prestaciones en todo el país. Las prestaciones están condicionadas a los controles de salud y a la asistencia a la escuela.

Estas prestaciones han generado mejoras significativas en los niveles de asistencia al colegio, en las tasas de abandono escolar dentro de un mismo año y en los niveles de finalización de la escuela primaria, beneficiando especialmente a las niñas de 12 a 17 años de edad (Edo et al., 2017[14]; Edo and Marchionni, 2018[15]). El gran número de beneficiarios existente representa una oportunidad para construir una base de datos unificada y compartida de familias desfavorecidas, similar al catastro único de Brasil o a un instrumento similar usado en Chile (Arnold and Jalles, 2014[16]). Los instrumentos y registros compartidos podrían mejorar la coordinación y definición de los diferentes programas de políticas, que a menudo son administrados por distintos ministerios, y permitir una protección social más eficaz con un costo más bajo (World Bank, 2015[17]). Los planes recientes para permitir que la administración de la seguridad social tenga acceso a los datos tributarios –para determinar la elegibilidad de potenciales beneficiarios a prestaciones sujetas a comprobación de recursos y reducir el solapamiento entre organismos– constituyen un paso en la dirección correcta.

La reciente reforma tributaria está reduciendo las distorsiones pero aún queda mucho por hacer

El sistema tributario argentino sigue estando fragmentado y distorsionado. Al carecer de progresividad, apenas contribuye a la reducción de las desigualdades existentes. La reforma tributaria decidida en 2017 reducirá algunas de las distorsiones existentes y aminorará la presión tributaria global sobre las empresas a lo largo de un período de cinco años, a fin de estimular la inversión y el empleo formal.

En el caso de las empresas, la reforma se centra en reducir las tasas del impuesto sobre las ganancias de las empresas, al tiempo que aumenta la tributación de los beneficios distribuidos, y en eliminar de forma gradual los impuestos más distorsivos, como el impuesto sobre los ingresos brutos recaudado por las provincias. Este impuesto genera un efecto cascada y crea un incentivo artificial para la integración vertical, ya que no contempla ninguna deducción por el impuesto pagado en las fases anteriores de la producción (a diferencia del IVA). Esta característica perjudica la competitividad y actúa como una barrera arancelaria interprovincial, ya que se aplican diferentes tasas impositivas en función del origen de los bienes. En el marco del ajuste fiscal acelerado que se está realizando, se ha revisado el calendario de eliminación gradual de este impuesto y se ha aplazado parcialmente a petición de las provincias, para las que este

impuesto es una importante fuente de ingresos. A mediano plazo, será importante continuar el proceso de eliminación progresiva del impuesto sobre los ingresos brutos.

Los regímenes tributarios especiales para la promoción de sectores y lugares de producción específicos, como los que benefician el ensamblaje de piezas electrónicas importadas en la remota provincia de Tierra del Fuego, deberían ser objeto de evaluaciones exhaustivas de costo-beneficio. El punto de referencia de los beneficios potenciales debería ser la existencia de mejoras en la productividad y las perspectivas de que estas actividades sean sostenibles sin apoyo fiscal en el futuro, y no simplemente el aumento de la producción. En la medida en que algunos de los incentivos proporcionados por estos regímenes son simplemente exenciones de barreras a la importación, su eficacia podría verse erosionada si se produjera una mayor apertura hacia la economía mundial, lo que podría generar beneficios significativos para Argentina (capítulo 1).

El impuesto sobre las transacciones financieras que incide sobre las operaciones en cuentas corrientes y de ahorro potencia los pagos en efectivo y actúa como barrera para la inclusión financiera y la formalización. Los planes para hacer que este impuesto sea totalmente deducible del impuesto sobre las ganancias de las sociedades también se han retrasado a la luz de la considerable recaudación que aporta, que asciende al 1% del PIB. De cara al futuro, el impuesto sobre las transacciones financieras debería suprimirse una vez que la situación fiscal lo permita.

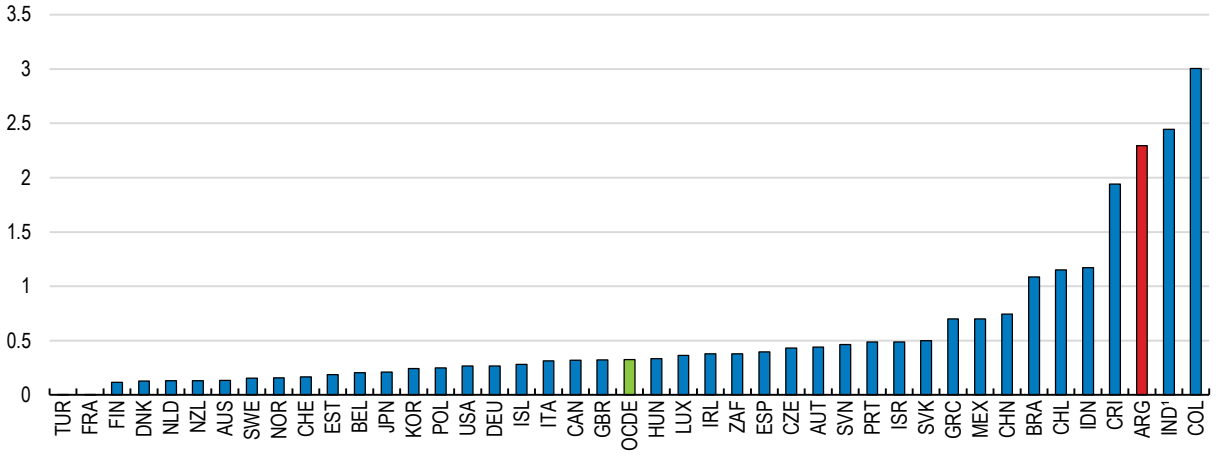
En el caso del impuesto sobre las ganancias de las personas físicas, la reforma tributaria no ha reducido el elevado mínimo no imponible de más de 2,3 veces la renta promedio, por debajo de la cual no se abona dicho impuesto. Como consecuencia de ello, sólo el 15% de la población económicamente activa paga este tributo (Gráfico 23). La reducción de los umbrales, al tiempo que se establece un programa de tasas progresivas, probablemente incrementaría la recaudación de una forma más progresiva. En vista de lo elevado que es el umbral actual, existe margen considerable para reducirlo sin incluir a los trabajadores de bajos ingresos, que se ven afectados por la informalidad. La tributación de los ingresos financieros de las personas físicas, establecida en 2018, probablemente mejorará la progresividad del sistema del impuesto sobre los ingresos de las personas físicas.

Asimismo, se podría ampliar aún más la base impositiva al incluir en el impuesta a las ganancias personales todos los ingresos de los jueces y otros empleados del poder judicial, cuyos salarios en la mayoría de los casos están exentos de este impuesto en la actualidad. Estas exenciones provocan pérdidas de ingresos cercanas al 0,05% del PIB. Recientemente se ha formalizado un acuerdo para someter a los empleados del poder judicial contratados después de 2017 al impuesto sobre las ganancias, pero eso sólo afecta a una pequeña parte de su salario. No hay razón de peso alguna que justifique que determinadas profesiones estén exentas de este impuesto. Esta exención es contraria a la práctica actual en otros países, así como al objetivo ampliamente aceptado de establecer bases impositivas amplias.

Además, el sistema tributario simplificado para trabajadores independientes y microempresas (llamado Monotributo), cuyo objetivo principal es atraer a los trabajadores de bajos ingresos al sector formal, también puede ser utilizado por personas con mayores ingresos. De este modo, el régimen genera una baja carga tributaria para profesionales liberales con ingresos medios o altos y exime sus servicios del IVA.

Gráfico 23. El número de personas que pagan el impuesto sobre los ingresos de las personas físicas es reducido

Umbral de ingresos en base al cual los contribuyentes comienzan a pagar el impuesto sobre los ingresos, medido como múltiplo del salario promedio



Nota: En el caso de la India, los ingresos promedio por trabajador se corresponden con el sector manufacturero organizado, según lo indicado por el *Annual Survey of Industries*.
Fuente: Cálculos de la OCDE en el caso de Argentina, China, India, Indonesia y Sudáfrica; OCDE, Taxing Wages 2017 para el resto de los países.

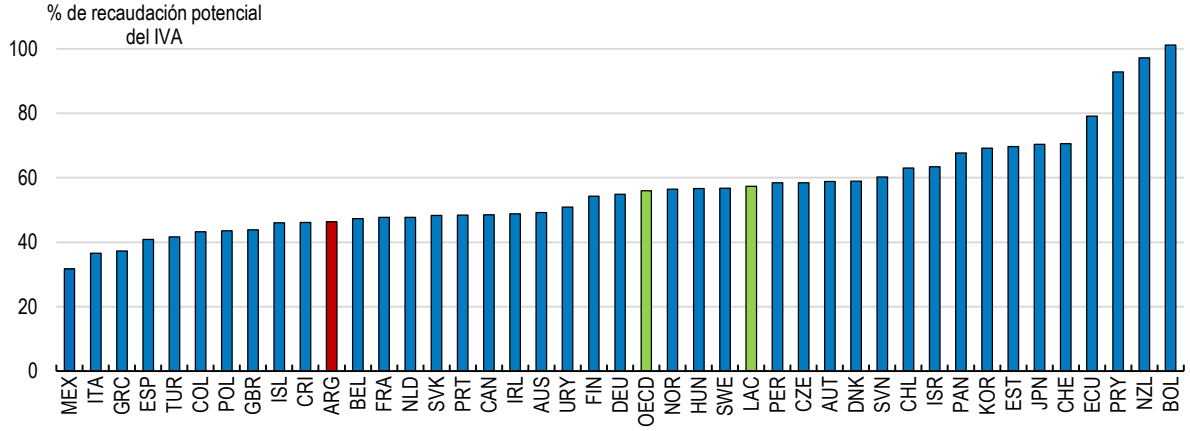
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942714

La ampliación de la base del IVA podría constituir una posible fuente de ingresos. El coeficiente de ingresos por IVA existente en Argentina en relación con su potencial sugiere que el país recauda sólo el 46% de los ingresos por IVA que podría obtener si se aplicara la tasa oficial a todo el consumo (Gráfico 24). Este importe asciende a cerca del 3,5% del PIB. Las exenciones y las tasas reducidas representan casi el 1% del PIB en ingresos perdidos, mientras que las estimaciones sugieren que el resto se debe a la evasión (Artana et al., 2015[18]). Los bienes exentos, como medicamentos, educación y transporte, son una parte importante de la cesta de consumo de los hogares de bajos ingresos, pero estos bienes también son consumidos por hogares más acomodados, que se embolsan la mayor parte de este gasto tributario. De hecho, sólo la tasa más baja aplicable a alimentos aporta mayores beneficios a los hogares de bajos ingresos que a los de altos ingresos (Artana et al., 2015[18]). Las simulaciones basadas en encuestas de hogares sugieren que la aplicación de la tasa oficial actual del 21% a todo el consumo tendría efectos distributivos limitados que podrían compensarse mediante transferencias a hogares de bajos ingresos, lo cual generaría una pérdida de recursos muy inferior a la generada por las tasas reducidas (Artana et al., 2015[18]).

Las mejoras en la recaudación del IVA se han visto respaldadas por la promoción de la facturación electrónica, que será obligatoria para todos los contribuyentes a partir de abril de 2019. Las recientes directivas para hacer obligatoria la aceptación de las tarjetas de débito pueden ayudar a reducir las transacciones en efectivo y las posibilidades de evasión del IVA.

Gráfico 24. Los ingresos por IVA podrían incrementarse con un cumplimiento más estricto y recurriendo menos a las tasas reducidas

Coeficiente de ingresos por IVA, 2014



Nota: El coeficiente de ingresos por IVA se define como el ratio entre los ingresos reales recaudados por IVA y los ingresos que teóricamente se habrían recaudado si la tasa principal del IVA se hubiera aplicado a la totalidad del consumo final. El total de la OCDE es un promedio no ponderado de los datos mostrados (excluida Letonia) y los datos de Canadá incluyen sólo el IVA federal.
Fuente: Cálculos basados en OCDE (2016); OECD Tax Database; OECD Revenue Statistics; OECD National Accounts Statistics; OECD Revenue Statistics for Latin American Countries 2016.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942733

Tabla 6. Evaluación financiera de las recomendaciones fiscales

Recomendación fiscal	Impacto estimado en el balance fiscal
Utilizar el margen fiscal acordado con este fin para aumentar el gasto en transferencias sociales bien definidas.	-0,2% del PIB
Alinear las condiciones de los regímenes especiales de determinadas profesiones con las normas generales de las pensiones.	1% del PIB (a corto plazo, aumentará con posterioridad)
Ampliar la base del IVA reduciendo las exenciones y las tasas especiales.	1% del PIB
Aumentar el mínimo no imponible del impuesto sobre las ganancias de las personas físicas.	1% del PIB
Mejorar la eficiencia de los gastos en educación, en particular mediante la fusión de instituciones de formación de docentes fragmentadas.	Neutro en términos de ingresos.
Utilizar los ahorros resultantes para - ampliar la educación de primera infancia - reforzar los programas de formación de adultos.	Neutro en términos de ingresos.
Reducir los aranceles y las barreras no arancelarias.	-0,6% del PIB al eliminar todos los aranceles.

Nota: Las cifras de esta tabla son estimaciones y algunas de ellas están sujetas a una incertidumbre considerable.

Se ha mejorado el marco fiscal

Las relaciones fiscales entre el gobierno central y las provincias han tradicionalmente sido complicadas. Dado que la mayor parte de los ingresos se recaudan a nivel del gobierno central, las provincias han dependido de las transferencias del gobierno central para prestar servicios sociales clave como la educación y la atención básica de salud.

Muchas de estas transferencias han sido discrecionales y han sido objeto de negociaciones políticas, a menudo a cambio de los votos de las provincias en el Senado. Esto ha generado incertidumbres presupuestarias y ha obstaculizado la planificación de políticas a mediano plazo a nivel provincial, exacerbando las desigualdades regionales. Una ley de 2017 ha aumentado de forma considerable las transferencias automáticas, lo que debería aliviar tensiones entre el gobierno central y las provincias con respecto a la distribución de los recursos. Este nuevo pacto fiscal se acordó a cambio de una regla de gasto a nivel provincial que limita el crecimiento de la mayoría de los gastos primarios corrientes a la inflación y confirma la necesidad del consentimiento del gobierno central cuando las provincias deseen emitir deuda. El cumplimiento de la regla de gasto de las provincias es supervisado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

La misma ley también exige un crecimiento real de cero en los gastos primarios corrientes a nivel federal, sin incluir los aumentos del gasto previsional debido a la indexación automática de las prestaciones. Una regla de gasto es una herramienta útil para asegurar la persistencia de los beneficios de un cuadro fiscal mejor que fue difícil a conseguir. Su cumplimiento puede juzgarse en función de un objetivo sencillo y observable, el gasto, que es fácil de calcular y explicar a electores y mercados. Dado que los estabilizadores automáticos operan sobre todo por el lado de los ingresos, las reglas de gasto no suelen ser muy procíclicas. La experiencia con esta regla ha sido positiva en Perú y en los Países Bajos, por ejemplo (Berganza, 2011[19]; Ayuso-i-Casals, 2012[20]). Al mismo tiempo, las autoridades podrían considerar la posibilidad de ampliar la regla a todos los gastos a nivel federal, dado que en última instancia todos ellos afectan a la evolución de la deuda pública de la misma manera. En su modalidad actual, la regla no es suficiente para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y resulta menos estricta que las metas fiscales a corto plazo establecidas para 2019 y 2020.

Recientemente se ha creado una Oficina de Presupuesto del Congreso que ha comenzado a elaborar proyecciones de impacto fiscal y análisis de costo-beneficio. Gracias a estos avances, se podría encargar a la Oficina de Presupuesto del Congreso la realización de evaluaciones periódicas *ex ante* del cumplimiento de los planes fiscales a mediano plazo así como del cumplimiento de una posible regla fiscal futura, lo cual aumentaría la credibilidad de la política fiscal. Casi todos los países de la Unión Europea han creado una institución fiscal independiente con este mandato (Beetsma et al., 2018[21]; Hagemann, 2011[22]). En América Latina, Brasil ha creado recientemente una institución de este tipo para mejorar la transparencia del cumplimiento de su nueva regla de gasto, y esta institución pública informes de alta calidad sobre las perspectivas fiscales y el cumplimiento de las reglas fiscales.

Tabla 7. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de políticas macroeconómicas

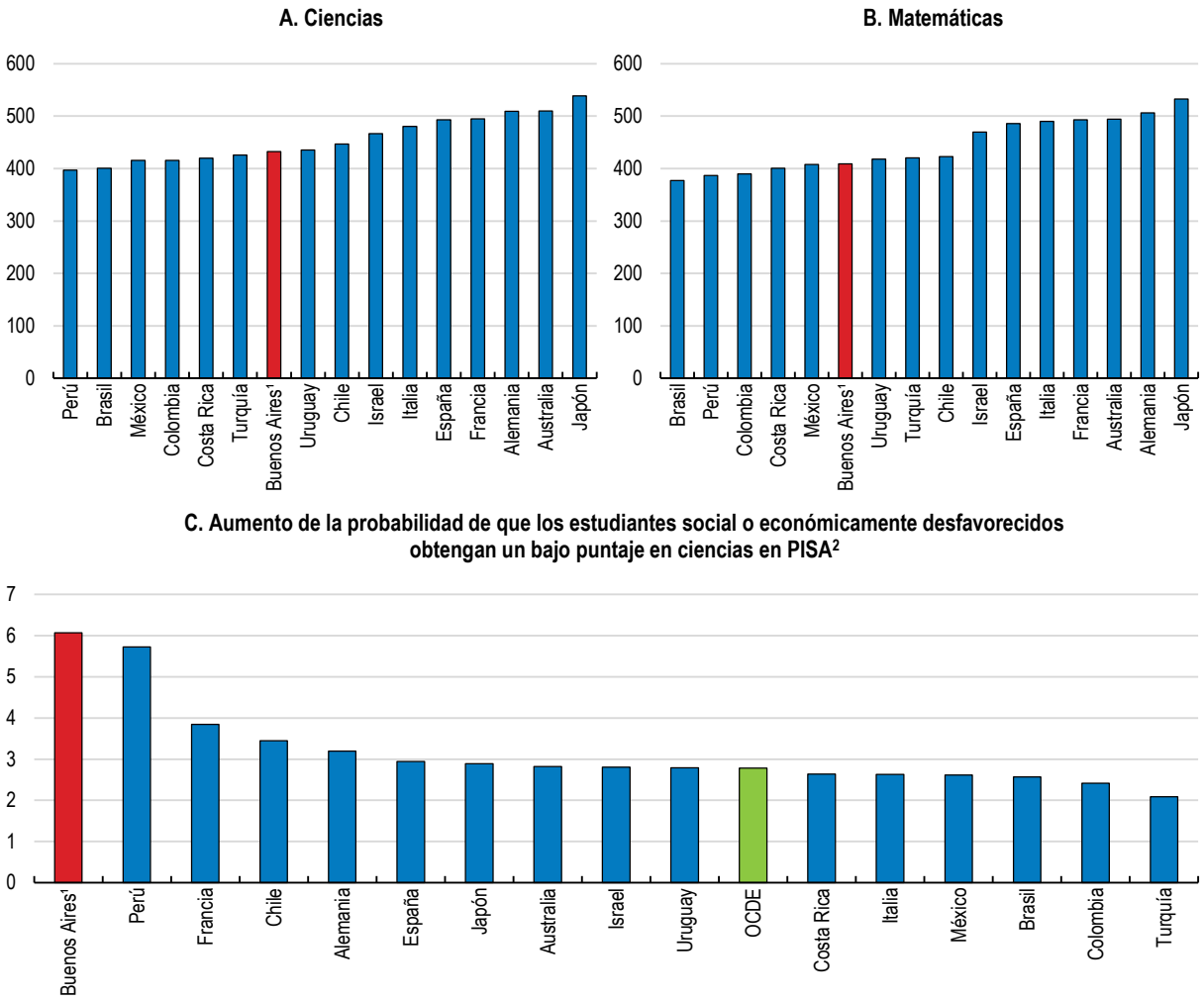
Recomendaciones	Medidas adoptadas desde el Estudio 2017
Garantizar la sostenibilidad fiscal cumpliendo las metas fiscales previstas, pero permitiendo desviaciones temporales en ambas direcciones con respecto a ellas en caso de que el crecimiento resulte decepcionante o se produzcan sorpresas al alza.	Los resultados fiscales han mejorado y la meta fiscal recientemente revisada apunta a una aceleración significativa de la consolidación fiscal.
Eliminar gradualmente las subvenciones a la energía.	Los subsidios a la energía están disminuyendo visiblemente.
Racionalizar el empleo público, especialmente en las provincias.	El empleo público está descendiendo.
Lograr una mayor reducción de costos en las empresas estatales y mejorar su gobernanza.	El sector de las empresas estatales en su conjunto ha quedado libre de déficit.
Realizar una revisión del gasto.	No se ha llevado a cabo una revisión sistemática y generalizada del gasto.
Emprender una reforma tributaria neutral en términos de ingresos, que incluya:	La reforma tributaria ha reducido los ingresos un 2% del PIB en dos años.
- Reducir el mínimo imponible del impuesto sobre las ganancias de las personas físicas.	El mínimo imponible ha aumentado en lugar de disminuir.
- Eliminar de forma progresiva el impuesto sobre los ingresos brutos y el impuesto sobre las transacciones financieras.	Estos impuestos se están eliminando progresivamente.
- Ampliar la base del impuesto al valor agregado.	
- Introducir la progresividad en las cotizaciones a la seguridad social.	No se han conseguido avances.
	Los ingresos inferiores a un determinado umbral se han eximido de las cotizaciones a la seguridad social.
- Reducir temporalmente las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores con bajos salarios cuyos empleos se incorporen al sector formal.	Esta reducción se ha aplicado en el marco de la reforma fiscal. Además, algunas prestaciones sociales pueden mantenerse como subsidio de empleo durante un máximo de dos años en el caso de los trabajadores cuyos empleos se incorporen al sector formal.
Introducir una regla de gasto y, con el tiempo, considerar la implantación de una meta de deuda.	Una nueva ley exige un crecimiento real de cero en la mayoría de los gastos primarios corrientes a nivel federal y provincial, pero podría extenderse a todos los gastos.
Utilizar un consejo fiscal independiente para evaluar el cumplimiento de las reglas.	Se ha creado una Oficina de Presupuesto del Congreso y se ha fortalecido el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.
Limitar los casos de destitución del gobernador del Banco Central a faltas graves de conducta.	Todavía no se han adoptado medidas concretas, pero existe el compromiso de aplicar una ley que aborde estas dos cuestiones.
Simplificar el mandato del Banco Central, dando prioridad a la estabilidad de precios.	
Fortalecer las capacidades y la independencia de los organismos que investigan la corrupción, reorganizar y fortalecer los tribunales y promulgar el proyecto de ley de responsabilidad empresarial sobre sobornos.	Se ha promulgado el proyecto de ley de responsabilidad empresarial.

El sistema de educación puede contribuir más a la hora de reducir las desigualdades

El gasto público de Argentina en educación (de casi el 6% del PIB) es superior al de muchos países (Gráfico 25). Sin embargo, el retorno que se obtiene de este gasto es comparativamente bajo. Los bajos resultados obtenidos por los estudiantes sugieren la existencia de importantes desafíos con respecto a la calidad de la educación (Gráfico 26). Dos de cada tres estudiantes de 15 años de la ciudad de Buenos Aires no tienen un nivel básico de lectura, matemáticas y ciencias (OECD, 2016[23]). Los resultados del informe PISA de la OCDE sólo están disponibles para la capital, Buenos Aires, y generalmente los alumnos de los principales centros urbanos superan el promedio nacional. Además, el sistema de educación agrava las desigualdades, ya que los estudiantes de origen

socioeconómico desfavorecido tienen seis veces más probabilidades de tener un bajo nivel educativo que los demás.

Gráfico 25. Los resultados educativos reflejan las deficiencias y desigualdades en materia de calidad



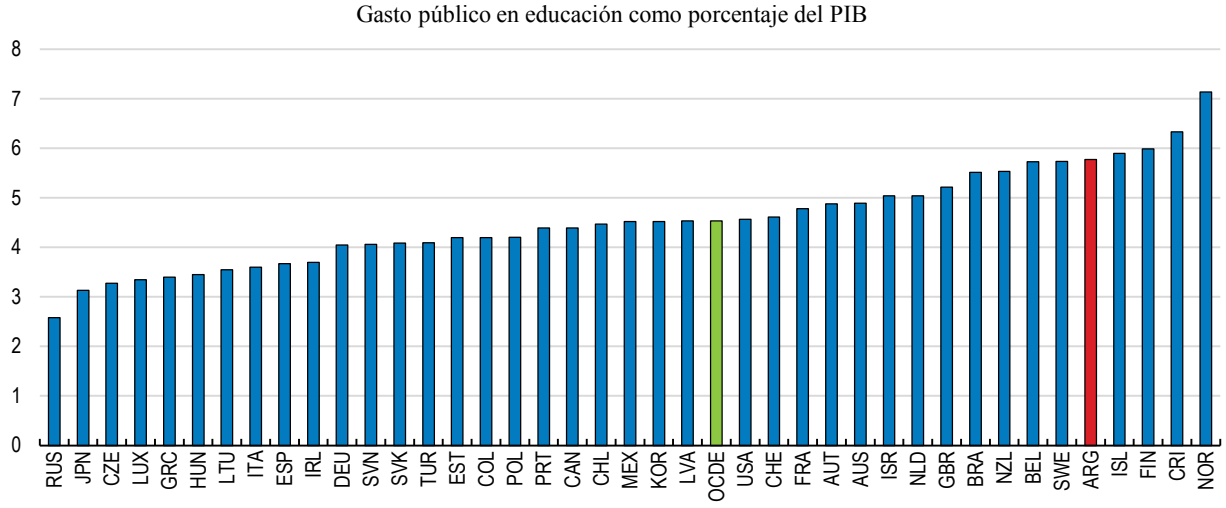
1. Los datos de Argentina hacen referencia únicamente a la ciudad de Buenos Aires debido a deficiencias metodológicas en la forma en que se realizaron las pruebas subyacentes en otras provincias. Por lo tanto, estos resultados podrían estar sobrestimando el promedio nacional.
2. Un estudiante que proceda de un entorno socioeconómico desfavorable es un estudiante que se encuentra en el último cuarto de la distribución del índice PISA de estatus económico, social y cultural dentro de su país/economía. Un puntaje bajo en PISA se define como un puntaje inferior al nivel 2 en ciencias.
Fuente: OCDE; base de datos de PISA 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942752

Los rendimientos educativos en términos de los niveles educativos alcanzados se sitúan por encima del promedio de la OCDE en educación secundaria, pero son bajos y están disminuyendo en la educación superior (Gráfico 27). Sin embargo, el 40% de los estudiantes de secundaria abandonan la escuela sin título. El abandono escolar a menudo se debe a la falta de competencias esenciales que se tendrían que haber aprendido durante

la primera infancia. A eso se suma la frecuente repetición de cursos en años posteriores que tiende a ser una práctica costosa con escasos beneficios perceptibles en los resultados educativos (Ikeda and García, 2014[24]). Esta situación podría abordarse ampliando el acceso a la educación de la primera infancia, que tiende a mejorar las competencias de los estudiantes en los años venideros y que aporta más a los resultados de lectura que añadir un año adicional a la escolarización formal (OECD, 2012[25]). Impulsar la educación en la primera infancia aportaría además un beneficio adicional, ya que también potenciaría una mayor participación femenina en el mercado laboral. Hoy en día, la cobertura es de tan sólo el 43% para los niños de tres años, en comparación con el promedio de la OCDE del 76% (OECD, 2018[26]). Sin embargo, para que resulte eficaz, será necesario mantener una buena calidad y un seguimiento continuado.

Gráfico 26. El gasto en educación es elevado

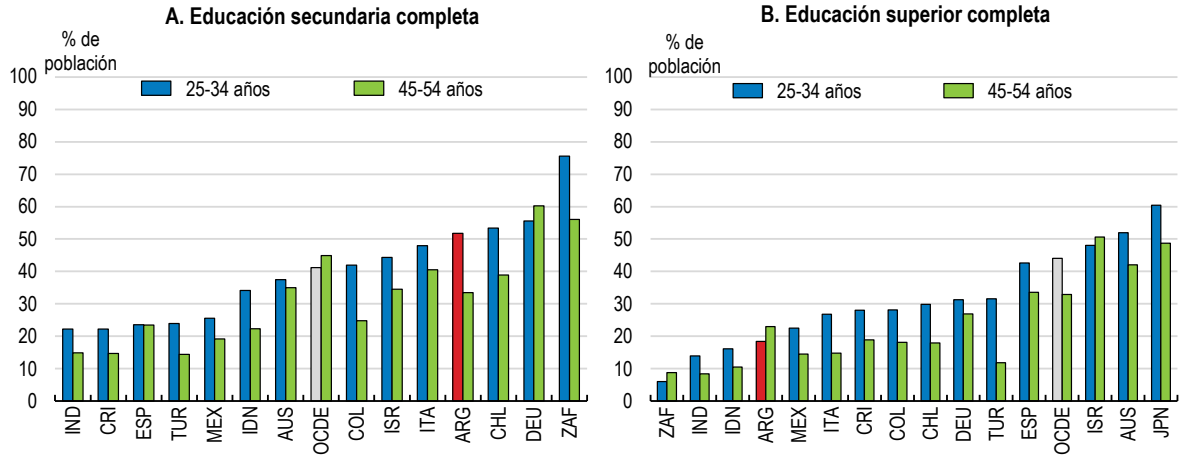


Fuente: Banco Mundial; y OCDE, Education at a glance.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942771

La mejora de la calidad del profesorado mediante una formación más adecuada de los docentes puede incrementar los resultados en educación y, al mismo tiempo, generar ahorros de costos, reforzando así la eficiencia del gasto en educación. Argentina cuenta con más de 1 000 instituciones de formación de docentes, que a menudo se caracterizan por no contar con estándares de calidad ni evaluaciones sistemáticas y por tener un tamaño insuficiente. La fusión de algunas de estas instituciones y la profesionalización de su gestión podría generar ahorros significativos y también mejorar la gobernanza y la escasa transparencia en el uso de los fondos públicos. Además, la escasez de profesores cualificados también podría resolverse permitiendo que los graduados universitarios se conviertan en profesores.

Gráfico 27. Los niveles educativos alcanzados son relativamente buenos en la educación secundaria, pero no en la educación superior

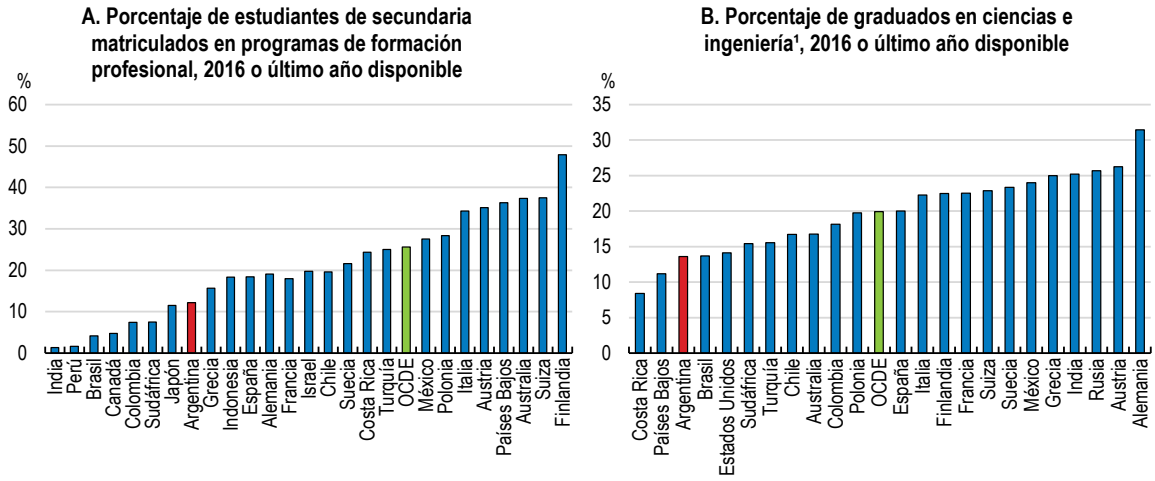


Fuente: OCDE, Education at a Glance (2017). Indicadores de la OCDE. INDEC (2016e) en el caso de Argentina.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942790

Podrían ampliarse las oportunidades para que los alumnos puedan acceder a la formación profesional y a titulaciones más técnicas (Gráfico 28, Panel A). El aumento de la formación profesional también mejoraría la equidad, ya que podría proporcionar oportunidades de formación adaptadas al mercado laboral a los estudiantes con menor motivación académica que corren el riesgo de abandonar el sistema escolar. La escasez de mano de obra cualificada en el ámbito de la ingeniería y en titulaciones técnicas refleja un sistema de educación superior que produce muy pocos graduados en ciencias, tecnología, ingeniería o matemáticas (Gráfico 28, Panel B).

Gráfico 28. Pocos estudiantes realizan cursos y grados técnicos



1. Esto incluye a todos los egresados de Ingeniería, Manufactura, Construcción, Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística. Datos relativos al último año disponible.
Fuente: Banco Mundial, base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial; OCDE, base de datos Education at a Glance; y UNESCO, base de datos de educación.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942809

El acceso a los servicios de salud es desigual

Si bien el acceso a los servicios de salud es, en principio, universal, el sistema de salud está fragmentado y se caracteriza por desigualdades según ingresos, modalidades de seguros de salud y diferencias entre provincias. Las tasas de mortalidad materna e infantil pueden variar hasta en 8 veces en diferentes partes del país. Las enfermedades no transmisibles se han convertido en una de las principales causas de muerte. La contaminación del aire es también una de las tres causas principales de la pérdida de años de vida (World Bank, 2016[27]). El sistema se enfrenta además a problemas de sostenibilidad, ya que se espera que el gasto aumente del actual 7,1% del PIB al 10,3% para el año 2065 a medida que envejezca la población (Izquierdo, Pessino and Vuletin, 2018[28]).

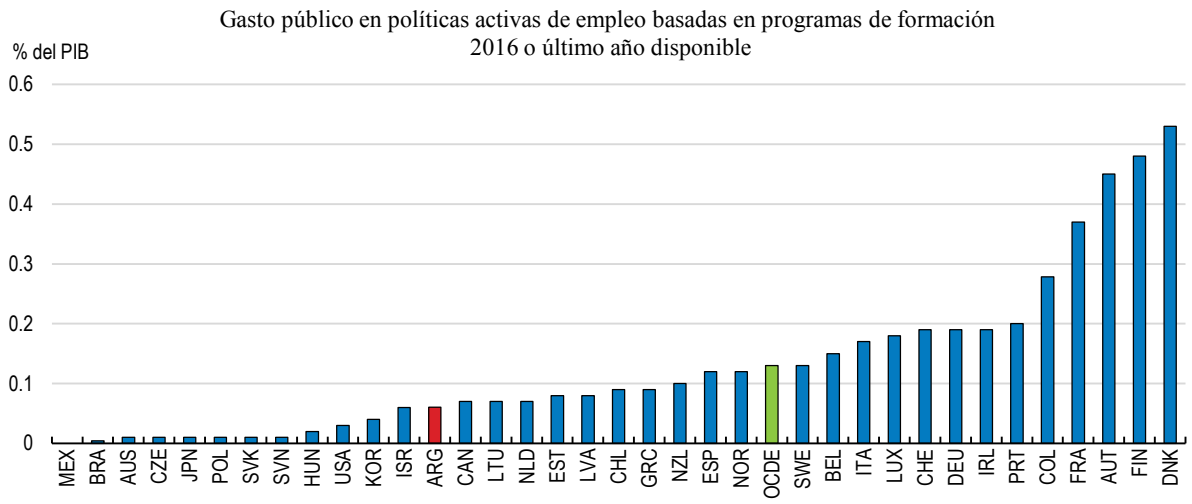
El sistema universal de salud pública proporciona servicios médicos básicos. Sin embargo, en la práctica, la cobertura no es universal y sigue habiendo graves problemas en el acceso a los servicios de salud en muchas zonas. El sistema público es la única cobertura de salud para el 30% de la población. La prestación de los servicios, incluidos los hospitales públicos, es responsabilidad de las provincias y el gasto per cápita varía considerablemente de una provincia a otra. Es necesario que se evite un mayor deterioro de la infraestructura de salud en el contexto del actual ajuste fiscal. Para ello, podría ser útil hacer un mayor hincapié en la atención primaria a fin de lograr mejoras en la eficiencia. Además se podrían centralizar los manuales de atención médica para guiar la elección del tratamiento de manera uniforme en todo el país.

Cerca del 60% de la población cuenta con un seguro adicional a través de las denominadas obras sociales. Existen más de 300 planes que suelen ser administrados por los sindicatos y carecen de la suficiente envergadura. Algunos de estos planes han experimentado problemas de gobernanza, y se ha demostrado que se ha desviado parte de los fondos a otros fines. Algunos de ellos con frecuencia no cubren los servicios incluidos. Las medidas adoptadas recientemente exigen ahora la presentación de cuentas financieras anuales ante un organismo público y podría exigirse también la recopilación sistemática de indicadores de calidad. La centralización de las compras podría eliminar las diferencias existentes en los precios que se pagan, reduciendo así las posibilidades de que se produzcan sobornos. Sin embargo, en última instancia, el mayor potencial de ahorro de costos y de mejora de los servicios médicos reside en la fusión de estos planes profesionales, al tiempo que se profesionaliza su gestión. A la luz de los problemas de calidad de estos planes, cerca del 10-15% de la población ha contratado planes privados de salud para obtener mejores servicios.

Las políticas activas del mercado de trabajo son débiles

Las políticas activas para dotar a los argentinos en edad de trabajar de mejores competencias están escasamente desarrolladas (Gráfico 29). Las políticas de formación pueden repercutir de forma duradera en la empleabilidad y mejorar las posibilidades de generación de ingresos de sus beneficiarios. Los beneficios pueden ser considerables, especialmente para las mujeres (Bergemann and Van Den Berg, 2006[29]). Estos programas serán más importantes a medida que la economía continúe su transformación estructural y algunos trabajadores tendrán que encontrar nuevos puestos de trabajo en empresas o industrias diferentes. Las transferencias en efectivo recientemente establecidas para los adultos que regresan a la escuela o adquieren formación profesional han sido acogidas por 260 000 adultos y van en la dirección correcta. Una vez trascurrido cierto tiempo, sería útil realizar una evaluación del impacto generado por este programa.

Gráfico 29. Podrían ampliarse las políticas de formación del mercado de trabajo



Fuente: OCDE, gasto público y participantes (base de datos sobre políticas del mercado de trabajo); OIT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942828

La dualidad del mercado laboral contribuye a la informalidad

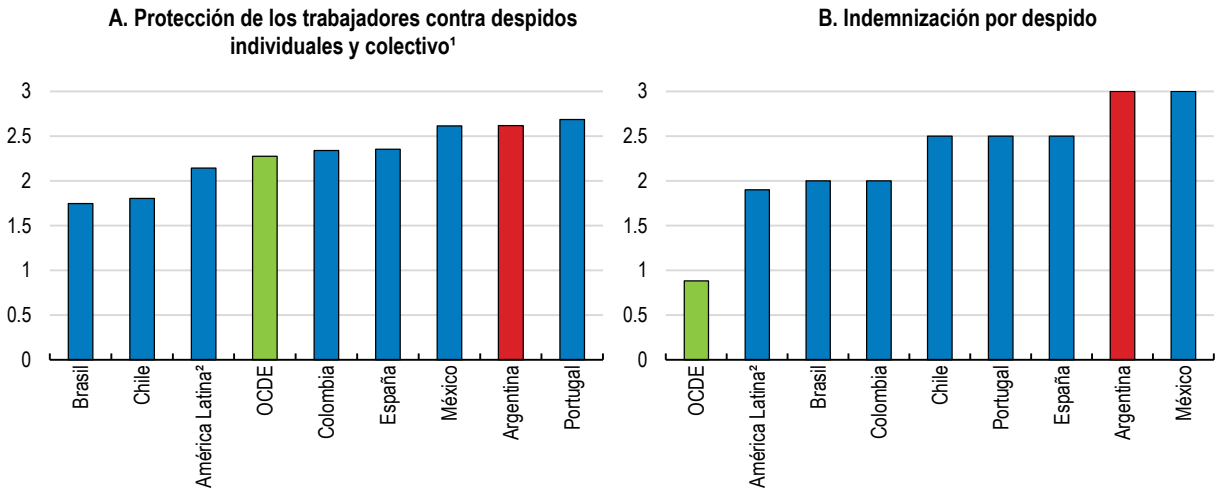
Una tercera parte de la fuerza de trabajo no tiene acceso a las prestaciones del empleo formal, incluido el acceso a las pensiones contributivas, a los planes sectoriales de seguro médico y a la protección contra la pérdida de ingresos asociada al desempleo. La baja protección social de los trabajadores informales contrasta con una legislación de protección del empleo comparativamente rígida en el mercado laboral formal (Gráfico 30). La lucha contra la informalidad requerirá una estrategia integral que incluya tanto incentivos más sólidos para el empleo formal como una aplicación más estricta de los requisitos de declaración existentes para trabajadores y empresas.

Se han mejorado los incentivos para declarar empleos anteriormente informales o para crear nuevos empleos formales a través de un programa implantado en 2017 denominado EMPALME, que permite a los beneficiarios de los programas sociales mantener sus prestaciones cuando encuentran un empleo formal, mientras que el empleador puede deducir el importe de la prestación de la masa salarial. En la práctica, este programa implica que las prestaciones sociales se conviertan en un subsidio de empleo de 24 meses de duración para estos trabajadores.

Las reformas del mercado de trabajo desempeñan un papel fundamental. Las elevadas indemnizaciones existentes para despidos individuales, que a menudo terminan en los tribunales, incrementan los costos y las incertidumbres relativas a la contratación formal. De hecho, el análisis empírico sugiere que las empresas que se enfrentan a más dificultades con las reglamentaciones laborales y la competencia del sector informal son menos productivas (Capítulo 1, Anexo 1.A). Esta dualidad dificulta que algunas categorías de trabajadores, incluidas las mujeres y los jóvenes, accedan al empleo formal y, en combinación con otros factores como los impuestos y la regulación, a menudo empujan a empresas enteras a operar en el sector informal. El análisis de la OCDE basado en una reciente encuesta de hogares sugiere que los trabajadores informales ganan alrededor de un 36% menos que los trabajadores formales, después de tener en cuenta otras características personales y laborales relevantes.

Gráfico 30. Las regulaciones del mercado laboral son relativamente rígidas

2014 o último año disponible



Nota: Los indicadores de protección del empleo de la OCDE son indicadores sintéticos de lo estricta que es la regulación del despido y de la utilización de contratos temporales, expresados en una escala de 0 (menos restrictivos) a 6 (más restrictivos). Se han elaborado a partir de 21 puntos que comprenden diferentes aspectos de la regulación de protección laboral vigente a 1 de enero de cada año.
1. Refleja un promedio de los requisitos de indemnización por despido tras 4 y 20 años de permanencia en el empleo.
2. América Latina incluye: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.
Fuente: OCDE/IAB, base de datos de protección del empleo, actualización de 2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942847

Es necesario lograr un mejor equilibrio entre la concesión de un nivel razonable de protección frente a la pérdida de empleo y la reducción de la informalidad laboral. Una forma de mejorar los incentivos para crear nuevos puestos de trabajo formales sería ampliar el plan de seguro de desempleo que se utiliza actualmente en el sector de la construcción y hacerlo extensivo al conjunto de la economía. En este plan, las contribuciones mensuales del empleador se acumulan en unas cuentas individuales de los trabajadores a lo largo del tiempo. Estas cuentas individuales se pueden utilizar para financiar el apoyo económico que se recibe en caso de despido, de forma similar al programa que se aplica en Chile.

En el caso de los empleos de nueva creación, este nuevo instrumento de protección contra las pérdidas de ingresos asociadas al desempleo podría sustituir a las indemnizaciones por despido. En el caso de los empleadores, esto reduciría la carga económica que suponen los despidos, ya que las cotizaciones ya se habrían pagado mensualmente. Como resultado de ello, el sistema podría reducir los desincentivos a la contratación formal sin generar un costo fiscal y fomentaría una recuperación más rápida de la creación de empleo. Si los saldos restantes en las cuentas pudieran trasladarse a un nuevo puesto de trabajo, dicho sistema constituiría una fórmula eficaz de protección de las personas a lo largo de su vida laboral, en lugar de centrarse en proteger las relaciones laborales específicas. Es probable que se produzca una rotación considerable de puestos de trabajo a mediano plazo, dado que las estructuras industriales actuales provienen del entorno altamente protegido y regulado anterior que ya no refleja el mejor uso de las oportunidades futuras. Asimismo, las nuevas oportunidades que surgen de una economía

más abierta tienen el potencial de crear puestos de trabajo mejor remunerados, pero requerirán un cierto espíritu empresarial –incluidos muchos ejercicios de prueba y error– el cual se vería respaldado por el descenso de la rigidez en el mercado laboral.

Reducir las desigualdades de género y apoyar a los jóvenes

Las mujeres se enfrentan a una serie de desventajas en el mercado laboral y su participación en la fuerza de trabajo es inferior en más de 20 puntos porcentuales a la de los hombres. Cuando trabajan, dedican un promedio de 31 horas en el mercado laboral, 10 horas menos que los hombres (González Rozada, 2017[30]). Esta diferencia explica sus menores ingresos mensuales, que son inferiores en un 23% a los de los hombres, aunque en realidad las mujeres reciben salarios por hora ligeramente superiores a los de los hombres, tanto en el sector formal como en el informal (INDEC, n.d.[31]). Una de las razones por las que las mujeres pueden verse obligadas a trabajar menos horas remuneradas puede ser que dedican más tiempo a las tareas domésticas no remuneradas (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, 2017[32]). Estas disparidades en materia de oportunidades de género refuerzan el argumento a favor de la ampliación de la educación en la primera infancia, ya que la disponibilidad de servicios asequibles de cuidado infantil es un factor clave a la hora de explicar las diferencias entre países en materia de participación de la mujer en el mercado laboral (OECD, 2012[33]).

Las diferencias de género son especialmente visibles en los puestos de dirección, tal y como demuestra que el 64% de ellos estén ocupados por hombres (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, 2017[32]). Teniendo en cuenta que el nivel promedio de estudios de las mujeres es más elevado, esto sugiere que existe un alto potencial sin aprovechar para mejorar la calidad de la gestión, al tiempo que las encuestas internacionales denotan la existencia de importantes lagunas en la calidad de la gestión de las empresas Argentinas (Bloom et al., 2014[34]).

Las mujeres jóvenes están especialmente afectadas por esta situación y a menudo apenas tienen relación con el mercado laboral. El 30% de las mujeres de 15 a 29 años de edad no tienen empleo, ni educación ni formación (los denominados “ni-ni”). Dos tercios de estas jóvenes se dedican al cuidado de otras personas, lo que a menudo está relacionado con las dificultades para combinar el trabajo remunerado con la crianza de la familia. Esta situación podría abordarse mediante la ampliación de la educación de la primera infancia. Estas jóvenes pueden encontrarse en esta situación durante largos periodos de tiempo, lo cual empeora sus perspectivas futuras en el mercado laboral, contribuyendo a la persistencia intergeneracional de la desigualdad.

Tabla 8. Recomendaciones anteriores de la OCDE en materia de crecimiento inclusivo

Recomendaciones	Medidas adoptadas desde el Estudio 2017
Reforzar los mecanismos para identificar y apoyar a los estudiantes en riesgo de abandono escolar a través de tutores y apoyo individualizado.	No se han conseguido avances.
Fusionar las instituciones de formación de docentes y fortalecer sus estándares de calidad, gobernanza, requisitos contables y transparencia.	En la capital Buenos Aires, una nueva ley ha creado una institución centralizada de formación de docentes. No se han conseguido avances en otras jurisdicciones del país.
Aumentar la formación, los servicios de empleo y los incentivos para el emprendimiento.	Se ha aumentado el presupuesto para las políticas activas de empleo y la formación profesional en colaboración con las empresas del sector privado. No obstante, aún queda margen para una mayor expansión de los programas activos del mercado de trabajo.
Ampliar la educación de la primera infancia, promover acuerdos sobre horarios de trabajo flexibles y ampliar el permiso de paternidad.	Se están construyendo nuevos centros de educación para la primera infancia. El permiso de paternidad se ha elevado a 15 días.
Aplicar la formalización y el cumplimiento de las leyes laborales de un mayor número de inspecciones de trabajo, junto con otras medidas para reforzar los incentivos a la formalización mencionados anteriormente.	La reciente reforma tributaria ha reducido las cargas sociales de los trabajadores con menores ingresos. Además, algunas prestaciones sociales pueden mantenerse como subsidio de empleo durante un máximo de dos años en el caso de los trabajadores cuyos empleos se incorporen al sector formal.
Indexar las jubilaciones al índice de precios al consumidor.	La nueva fórmula de indexación de las pensiones se basa fundamentalmente en la evolución de los precios al consumidor.
Alinear las edades de jubilación de mujeres y hombres.	No se han conseguido avances.
Integrar los programas de protección social existentes y permitirles compartir registros y herramientas de selección de beneficiarios.	No se han conseguido avances.

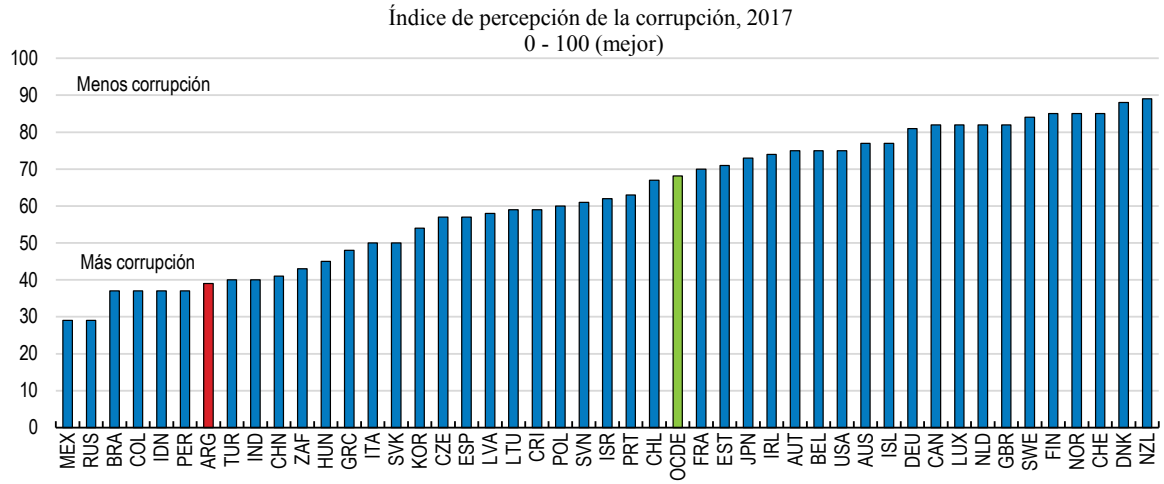
Lucha contra la corrupción y fortalecimiento de las instituciones

La percepción de la corrupción sigue siendo alta a pesar de las recientes mejoras. Argentina obtuvo un puntaje de 35 sobre 100 en 2017 en el Índice de Transparencia Internacional (Gráfico 31), muy por debajo del promedio de la OCDE. Sin embargo, mejoró su clasificación general en 10 puestos en un año. La corrupción socava la confianza en las instituciones públicas, desvía valiosos recursos públicos y afecta a la calidad de los servicios públicos y la infraestructura de la que dependen cada día muchas personas, especialmente ciudadanos de bajos ingresos. Las investigaciones iniciadas recientemente contra antiguos funcionarios del gobierno y empresas privadas han puesto de relieve el tamaño de la corrupción en el pasado, pero también han demostrado el valor, cada vez mayor, del poder judicial para investigar las acusaciones de corrupción después de más de una década de inacción.

Partiendo de un legado difícil, el gobierno central está abordando la corrupción en muchos frentes (OECD, 2019[35]). La ley de responsabilidad empresarial de 2017 y las directrices de 2018 han abordado las preocupaciones sobre la falta de responsabilidad por parte de las empresas en materia de corrupción. La Oficina Anticorrupción fundada en 1999 ha adquirido mayor visibilidad desde 2016 y ha demostrado su valía a la hora de acelerar los avances en la lucha contra la corrupción. La Oficina Anticorrupción ha reforzado los procedimientos para evitar y gestionar los conflictos de intereses en el gobierno, lo que ha dado lugar a múltiples recomendaciones a altos funcionarios. Asimismo, esta oficina acepta e investiga denuncias anónimas de faltas de conducta. Se

prevé que en 2019 se lleve a cabo una reforma de la ley de ética en la función pública que potenciará, entre otras cosas, la autonomía operativa y financiera de la Oficina Anticorrupción.

Gráfico 31. Los niveles percibidos de corrupción siguen siendo elevados



Fuente: Transparencia Internacional, disponible en https://www.transparency.org/research/cpi/overview.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942866

Como resultado de estos esfuerzos, el cumplimiento con la obligación de los altos funcionarios públicos de revelar su patrimonio personal ha aumentado del 50% al 90% y pronto se podrá llevar a cabo electrónicamente. Puede ser útil hacer extensiva esta obligación de divulgación a los gobiernos subnacionales o incluso a empleados de sindicatos que ejercen funciones públicas como la gestión de los planes de seguros médicos o la formación de docentes. La ampliación del ámbito de aplicación de las medidas disciplinarias en el sector público también contribuiría a sancionar más eficazmente las faltas de conducta.

Las áreas habituales de alto riesgo en materia de corrupción incluyen los proyectos de infraestructuras, las industrias extractivas, las aduanas, la contratación pública y las empresas estatales. La racionalización de los procedimientos burocráticos y la mejora de la transparencia pueden ayudar en todos estos ámbitos. Por ejemplo, las centrales de compras y la contratación pública de forma electrónica reducen las posibilidades de que se produzcan pagos complementarios y reducen los costos al limitar los casos de colusión. El despliegue generalizado de las tecnologías modernas en la administración pública tiene un gran potencial para aumentar la transparencia y reducir las posibilidades de que se produzcan conductas indebidas (OCDE, 2011). Un decreto adoptado recientemente tiene por objeto mejorar la recuperación de activos en los casos de corrupción, de conformidad con las recomendaciones anteriores de la OCDE.

El siguiente gran desafío será extender los avances institucionales conseguidos al nivel del gobierno central a toda la administración pública, ya que el nivel de compromiso varía a nivel provincial o municipal. Casi la mitad de las provincias no cuentan con una ley de ética en la función pública, y la ley federal no es aplicable a las administraciones provinciales. Aunque el sistema federal impone límites con respecto a la influencia del gobierno central sobre las provincias, condicionar algunas transferencias a gobiernos

subnacionales al progreso en la prevención de la corrupción y la transparencia puede ser una forma útil de conseguir avances.

La productividad es baja debido a las elevadas barreras a la iniciativa empresarial, las altas barreras comerciales y las dificultades de acceso al financiamiento

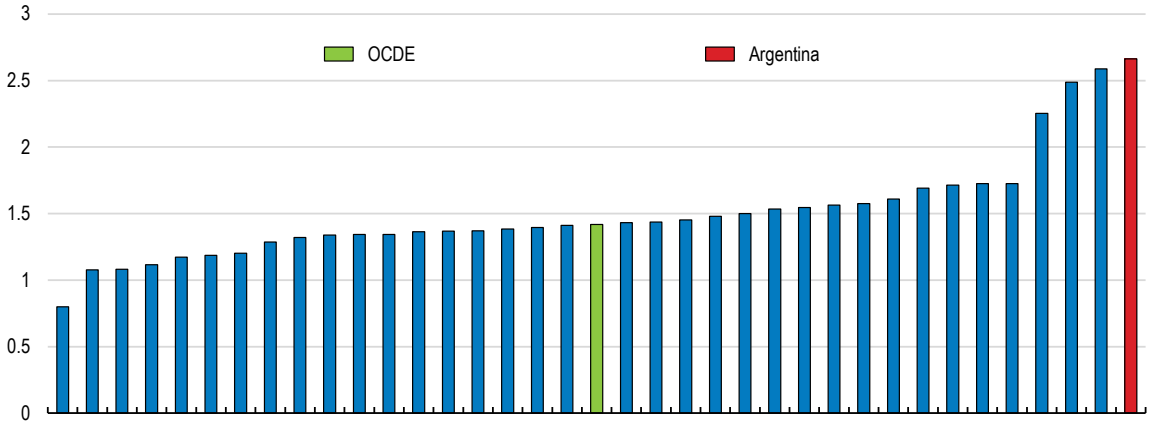
La situación macroeconómica difícil hace que sea aún más importante avanzar con rapidez en las reformas estructurales que pueden incrementar la productividad. Esta es una condición clave para aumentar la prosperidad mediante la creación de más y mejores puestos de trabajo y el aumento de los salarios, especialmente teniendo en cuenta que muchos empleos están actualmente atrapados en actividades con un limitado potencial de crecimiento de la productividad. En la coyuntura actual, Argentina debería favorecer la rápida aplicación de reformas claves que puedan estimular el crecimiento de la productividad a mediano plazo y, al mismo tiempo, apoyar la inversión y la creación de empleo a corto plazo. Este es el caso de las reformas de la regulación en los mercados de productos, que tienen un alto potencial de crecimiento, facilitan la entrada de nuevas empresas y con alta probabilidad se traduzcan en la creación de empleo.

La regulación de los mercados de productos puede responder a una serie de objetivos legítimos, pero si no se diseña con mucho cuidado, puede fácilmente imponer restricciones innecesarias sobre la competencia, y por tanto también sobre el crecimiento, los niveles de vida y, en último término, el bienestar. La competencia, que induce a las empresas a incrementar su eficacia o salir del mercado, ha sido tradicionalmente escasa y las políticas nacionales mal diseñadas han frenado la competitividad de los productores argentinos, impidiéndoles de aprovechar al máximo sus posibilidades en materia de productividad. El Indicador sobre la Regulación del Mercado de Productos de la OCDE y sus subindicadores miden las restricciones a la competencia provenientes de la regulación del mercado de productos en muchos países. Una edición reciente de este indicador apunta a que Argentina encabeza la lista de países en materia de restricciones a la competencia asociadas a la regulación del mercado de productos (Gráfico 32).

Argentina sigue presentando las mayores barreras nacionales de entrada de América Latina, muy por delante del promedio de Brasil, México o Chile (Gráfico 33). Esto se debe principalmente a las elevadas barreras de entrada en los sectores de redes y servicios, que también pueden tener efectos en los sectores no regulados de la economía en la medida que utilizan la producción de los sectores regulados como insumos intermedios (Arnold et al., 2016[36]). La nueva Ley de Emprendedores ha constituido una medida importante para reducir la carga administrativa de la creación de empresas de propiedad exclusiva, puesto que facilita la formación de empresas creando un nuevo tipo de sociedad que se puede constituir en un solo día. Sin embargo, las barreras para la creación de una sociedad anónima siguen siendo muy altas. Esto puede constatarse con el hecho de que el sector manufacturero argentino se caracteriza por contar con un reducido número de empresas jóvenes. La empresa argentina promedio tiene 27 años de antigüedad, muy por encima de la edad promedio de 21 años en América Latina y 17 años en las economías de la OCDE (Capítulo 1). Los trabajos de la OCDE basados en datos a nivel de empresas de diferentes países indican que las empresas jóvenes generan más empleo (Criscuolo, Gal and Menon, 2014[37]). En la última década y en todos los países analizados, el 42% de los puestos de trabajo han sido creados por empresas con menos de cinco años de antigüedad. En Argentina, solo un 6% de las empresas tiene una antigüedad inferior a cinco años.

Gráfico 32. Existe margen para reducir el efecto restrictivo de la regulación del mercado de productos

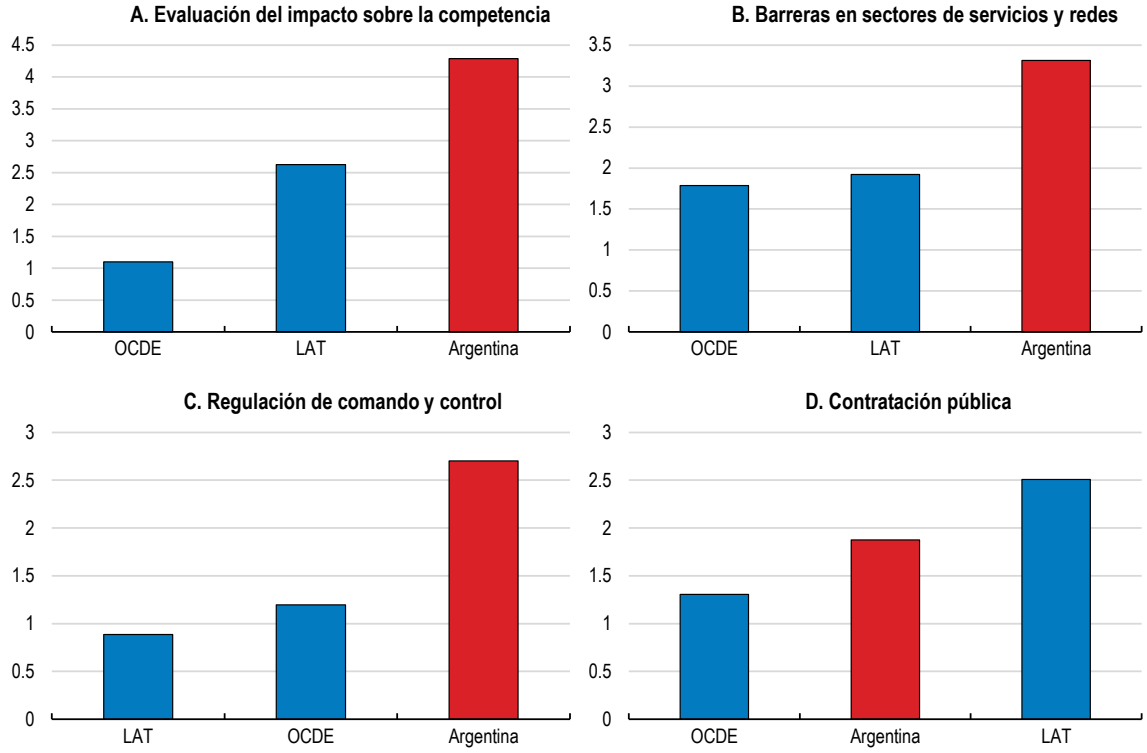
Indicador sobre la Regulación del Mercado de Productos de la OCDE de 2018



Nota: Los indicadores de regulación del mercado de productos de la OCDE son indicadores sintéticos que resumen una amplia variedad de disposiciones regulatorias sobre los mercados de productos de diferentes países, centrándose en la medida en que dicha regulación restringe la competencia. Se expresan en una escala de 0 (la menos restrictiva) a 6 (la más restrictiva). Datos preliminares relativos a 2018. El valor promedio de la OCDE no incluye ni EEUU ni Japón.
Fuente: Base de datos de regulación del mercado de productos de la OCDE.

Gráfico 33. Existe margen para que la regulación del mercado de productos permita una mayor competencia

Indicador sobre la Regulación del Mercado de Productos de la OCDE de 2018



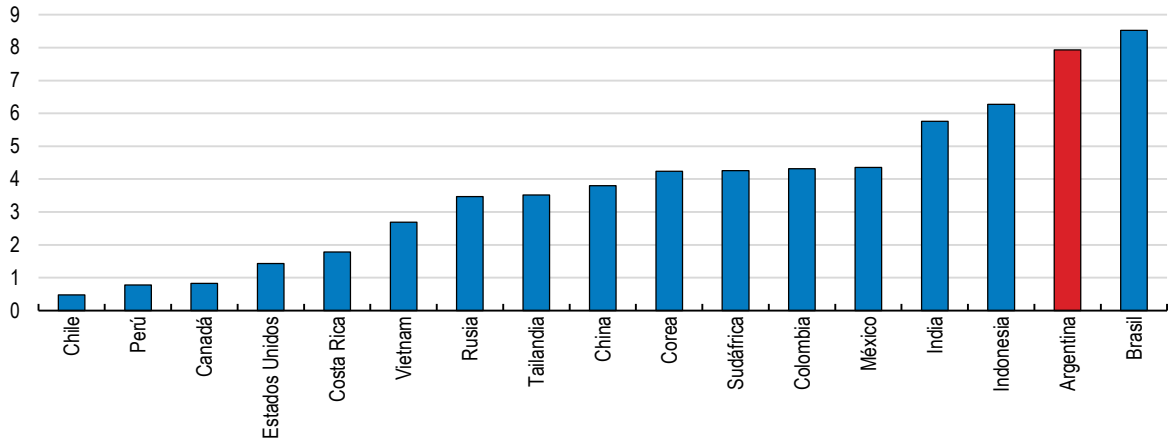
Nota: LAT = promedio de Brasil, Chile y México. Datos relativos a 2018, aunque de carácter preliminar. El valor promedio de la OCDE no incluye ni EEUU ni Japón.
Fuente: base de datos de regulación del mercado de productos de la OCDE.

Además de las barreras nacionales, la economía está mucho menos integrada en la economía mundial que otras economías emergentes, al tiempo que las exportaciones y las importaciones representan menos del 30% del PIB. Esta escasa integración se debe fundamentalmente al efecto de unas barreras comerciales excepcionalmente elevadas en comparación con los estándares internacionales (Gráfico 34). Teniendo en cuenta lo cerrada que es la economía, una rápida eliminación de barreras comerciales –empezando por los sectores que aportan insumos intermedios y de capital fundamentales a otras partes de la economía– podría mejorar la productividad de forma significativa, tal y como se analiza en el Capítulo 1. Los beneficios de una mayor integración en la economía mundial irían a parar en su gran mayoría a la población con ingresos más bajos.

La rápida materialización de los efectos positivos y la minimización de los costos de ajuste dependerán fundamentalmente de que se encuentre la mejor secuencia temporal para la aplicación de las reformas. A la luz de las fuertes evidencias empíricas ilustrando los beneficios de un mejor acceso a los insumos, los sectores que proporcionan insumos intermedios importantes a otros sectores de la economía (y también bienes de capital) deberían ser una primera prioridad. De este modo, se beneficiaría a todos los sectores de la economía y a su vez se contribuiría a impulsar las exportaciones, ya que con un mayor acceso a la moderna tecnología incorporada a los insumos extranjeros, las empresas locales pueden ser más productivas y competitivas en los mercados mundiales (Amiti and Konings, 2007[38]). La reducción de los aranceles en los sectores intermedios y la eliminación de la mayoría de las medidas no arancelarias sería, por tanto, un primer paso obvio que podría producirse de forma inmediata, creando nuevos puestos de trabajo y aprovechando las nuevas oportunidades de exportación, en vista de la debilidad de la demanda interna. Las preocupaciones fiscales no deberían frenar dicha reforma, ya que los ingresos arancelarios totales actualmente ascienden sólo a un 0,7% del PIB aproximadamente y los efectos sobre la productividad resultantes de una mejor integración probablemente darían lugar a una expansión de la actividad y a un aumento de los ingresos tributarios asociados.

Gráfico 34. Las barreras arancelarias son elevadas

Aranceles aplicados (promedio ponderado)



Fuente: Base de datos WITS (Solución Comercial Integrada Mundial).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942885

La eliminación de las barreras a la competencia interna y externa creará oportunidades para que surjan nuevas empresas o sectores, pero éstas sólo podrán prosperar si se

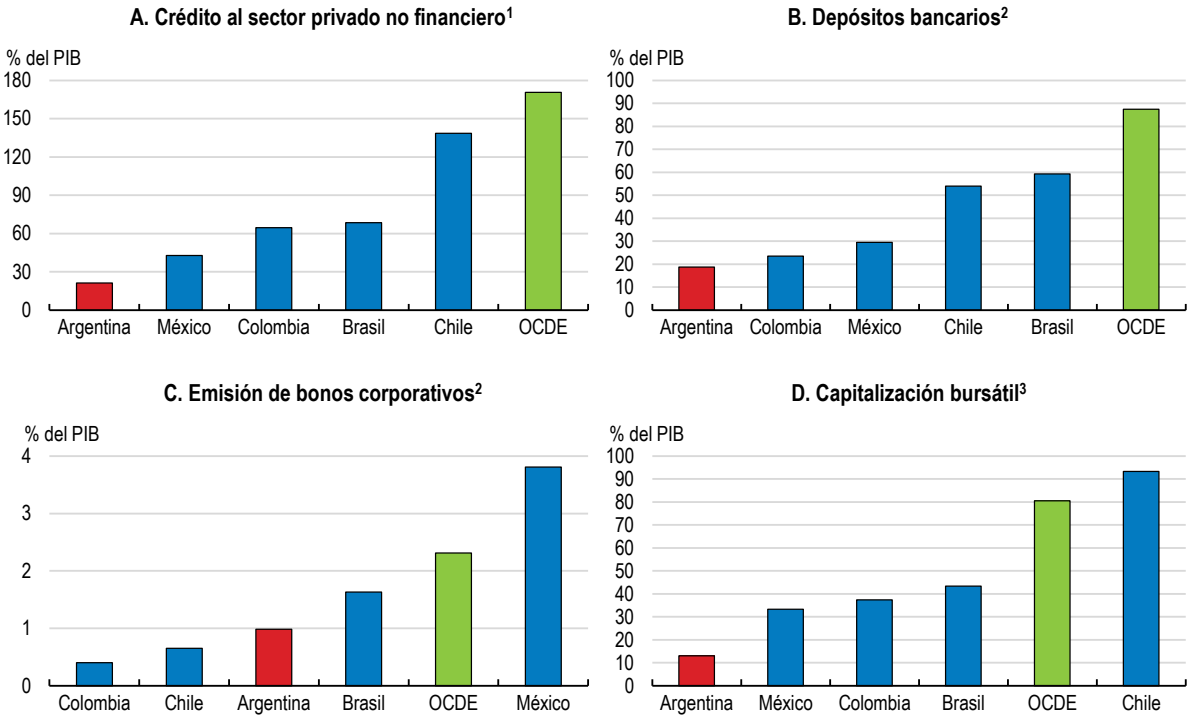
contraen algunas actividades existentes, liberando recursos para empresas y sectores nuevos. Las estructuras actuales de la economía en términos de sectores y empresas han surgido en condiciones económicas muy diferentes de las que regirán en el futuro, y se caracterizan por una competencia débil y por un sector productivo fuertemente regulado y protegido. A diferencia de Argentina, las economías más competitivas obtienen importantes beneficios de productividad a través de un proceso constante de reasignación de trabajadores y de capital entre sectores y empresas (Andrews and Cingano, 2014[39]; Syverson, 2011[40]; Olley and Pakes, 1996[41]; Bartelsman, Haltiwanger and Scarpetta, 2009[42]; Foster, Haltiwanger and Krizan, 2001[43]).

La economía política de esta necesaria transformación estructural no será fácil. La reticencia de los trabajadores cuyos empleos pueden desaparecer o transformarse puede abordarse, al menos en parte, fortaleciendo la protección social, centrándose en la protección de los trabajadores y no de las relaciones laborales específicas. Sin embargo, la reticencia de las empresas establecidas deberá ser considerada con cautela, ya que si se protege a las empresas frente a la nueva competencia se ralentizarán los cambios necesarios. Por tanto, encontrar la secuencia más adecuada, aplicar una buena comunicación y adoptar unas políticas de acompañamiento eficaces que garanticen que los beneficios sean compartidos entre todos puede facilitar de forma considerable la implementación de reformas.

La escasa penetración del crédito dificulta mucho el acceso al financiamiento y frena la inversión. El sector financiero es pequeño y sirve principalmente para operaciones de pago, y no tanto para la intermediación financiera (Gráfico 35). El crédito al sector privado es del 15% del PIB y equivale al 84% de los depósitos. Dado que los depósitos y los préstamos se centran en gran medida en el corto plazo, la transformación de plazos es mínima. La ausencia casi total de inversores institucionales nacionales es un grave problema, y persiste a pesar de que el sector de los fondos de inversión ha crecido en los últimos años. La ley de mercados de capitales recientemente implantada ha incorporado nuevas normas a la regulación y ayudará a desarrollar fuentes alternativas de financiamiento en el futuro. El sector público, dada su condición como emisor de instrumentos financieros más sofisticado, debería tomar la iniciativa con la creación de instrumentos financieros denominados en pesos y seguir construyendo una curva de rendimientos que sirva como precios de referencia para el desarrollo de los mercados de capitales privados.

Un factor clave de la escasa profundidad de los mercados financieros nacionales y de los cortos plazos es la falta de ahorro interno (Gráfico 36). Además, muchos ahorradores prefieren ahorrar en moneda extranjera, a menudo fuera del sistema bancario nacional. Los activos denominados en dólares, entre los que se incluyen bienes inmuebles nacionales, han sido tradicionalmente uno de los vehículos de ahorro preferidos. El aumento de los depósitos, incluidos los indexados a la inflación, permitiría a los bancos prestar más y reduciría la dependencia de Argentina del ahorro externo. Sin embargo, la recuperación de la confianza de los ahorradores en la intermediación financiera en pesos lleva tiempo, sobre todo por las causalidades circulares entre la confianza de los ahorradores en el sistema financiero nacional y en la moneda, por un lado, y la volatilidad macroeconómica, por otro.

Gráfico 35. El sector financiero está menos desarrollado que en otros países

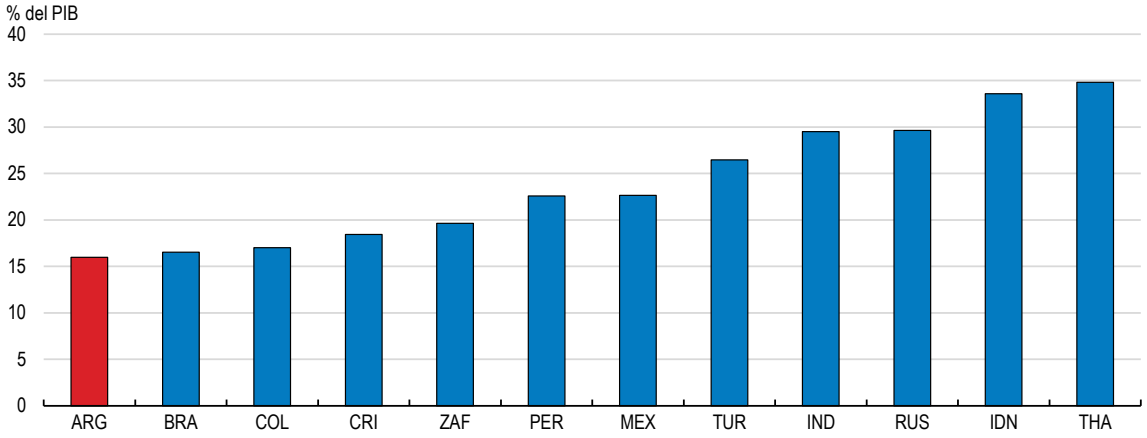


1. Los datos hacen referencia al cuarto trimestre de 2017.
2. Los datos hacen referencia a 2016.
3. Los datos hacen referencia a 2017.

Fuente: Banco de Pagos Internacionales; y conjunto de datos sobre estructura y desarrollo financiero del Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942904

Gráfico 36. El nivel bruto de ahorro interno es bajo



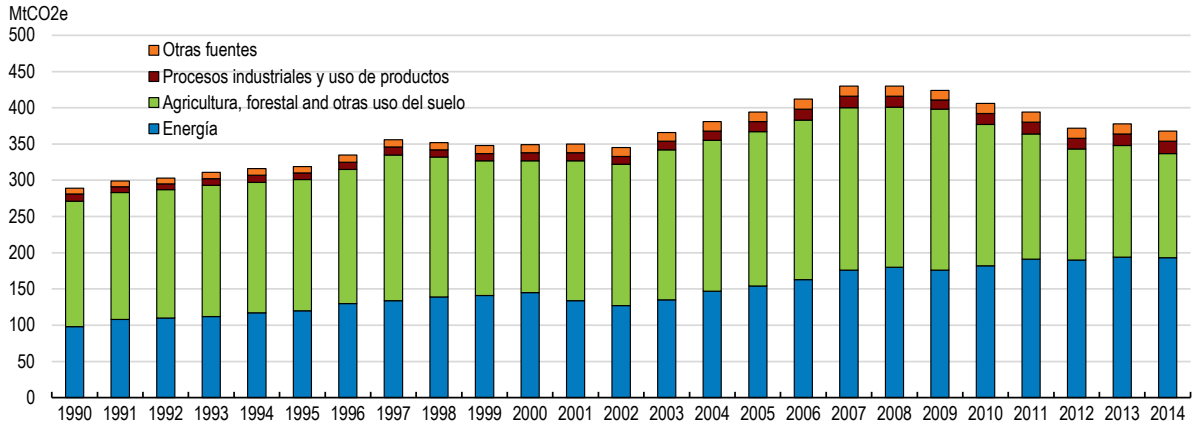
Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942923

Los recursos naturales podrían utilizarse de una manera más sostenible al tiempo que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero

Más del 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero de Argentina provienen del sector energético, mientras que casi el 40% procede de la agricultura, la silvicultura y otros usos del suelo (Gráfico 37). Las emisiones han venido disminuyendo desde 2008, debido principalmente a la reducción de la deforestación. Los objetivos absolutos actuales de 483 Tm equivalentes de CO_2 corresponden a un descenso del 18% con respecto a la situación que se hubiera alcanzado en 2030 en caso de no aplicarse estos cambios (República Argentina, 2018[44]). No se han establecido objetivos a más largo plazo, pero está previsto que se adopten para 2020. Como en muchos países, se necesitarían objetivos más ambiciosos para alcanzar las metas del Acuerdo de París. Si se adoptan las políticas adecuadas, estos objetivos podrían ser coherentes con un crecimiento económico más fuerte, sostenible e inclusivo. (OECD, 2017[45]).

Gráfico 37. Las emisiones de gases de efecto invernadero se están reduciendo, salvo en el caso de la energía



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. *Emisiones de Gases de Efecto Invernadero*. Disponible en: http://inventariogei.ambiente.gob.ar.

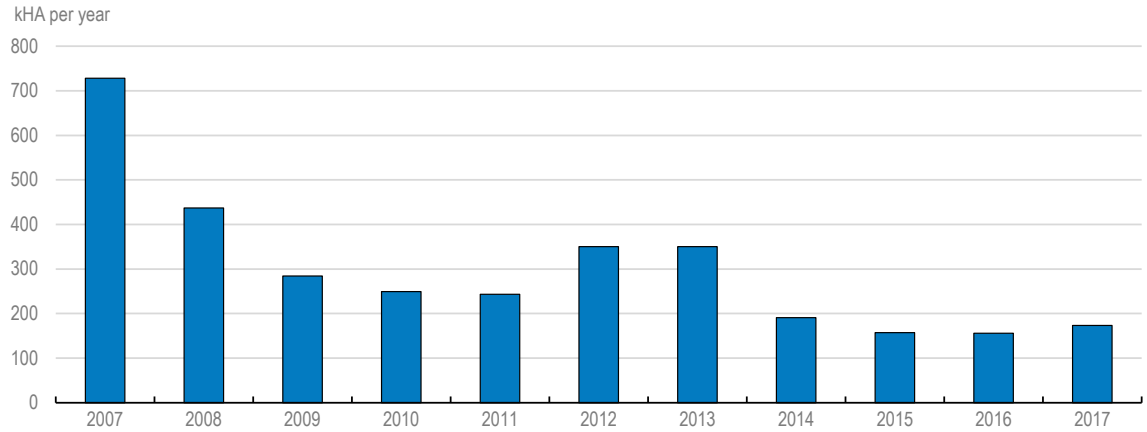
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942942

Argentina ha perdido casi el 13% de su superficie forestal desde 2001, esto es, el equivalente a un territorio superior al tamaño de los Países Bajos (Gráfico 38). Esta evolución del suelo se ha asociado, entre otros factores, con la expansión de la producción ganadera y la agricultura a escala industrial, sobre todo de la soja, que se ha convertido en el producto agrícola y de exportación más importante (World Bank, 2016[27]).

La deforestación sigue una tendencia a la baja (Gráfico 38). En 2007 se adoptó la Ley de Bosques Nativos, que protege el 80% de los bosques nativos frente a la deforestación y que ha logrado reducirla a la mitad. Sin embargo, la escasa capacidad de aplicación de esta ley en las jurisdicciones provinciales ha limitado el alcance de las medidas de protección forestal contenidas en esta ley. Las reclasificaciones de zonas forestales protegidas por parte de las autoridades provinciales, así como la tala ilegal, han provocado un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y una pérdida de la biodiversidad (Aguiar et al., 2018[46]; Volante and Seghezzo, 2018[47]). Argentina está desarrollando un sistema automático de alerta temprana para hacer un seguimiento en tiempo real la deforestación ilegal. Además, se están tomando medidas para restaurar los bosques nativos y promover el uso productivo sostenible de los bosques, incluida la

producción ganadera sostenible en tierras forestales. El éxito de Brasil en el uso de imágenes de satélite en tiempo real para realizar un seguimiento de la deforestación pone de relieve los beneficios potenciales de la tecnología para fortalecer la aplicación de la ley (OECD, 2015[48]; Burgess, Costa and Olken, 2018[49]).

Gráfico 38. La pérdida de la cubierta forestal nativa se ha ralentizado, pero sigue siendo considerable



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942961

La expansión agrícola, impulsada en gran medida por el aumento de la producción de soja, ha sido posible gracias a la rápida adopción de innovaciones tecnológicas que combinan la siembra directa, el glifosato para el control de las malas hierbas y las variedades de soja genéticamente modificadas y resistentes al glifosato (OECD, 2019[50]; World Bank, 2016[27]). Esto ha permitido un aumento del 40% en el rendimiento agrícola de la soja, a la vez que se han incrementado las reservas de carbono y se ha preservado la estructura del suelo. (Secretaría de Agroindustria, Accessed 2018[51]).

El uso de insecticidas y herbicidas ha aumentado desde 1993, aunque sigue estando por debajo de los niveles de la OCDE. Los posibles riesgos para la salud humana o el medio ambiente se están debatiendo en todo el mundo y son inciertos, por lo que es necesario realizar un análisis más sistemático de los posibles peligros. Argentina ha conseguidos avances en este ámbito, pero podría llevar a cabo una evaluación en profundidad de las externalidades negativas asociadas a los diferentes tipos de plaguicidas, su nivel de aplicación y su impacto en lugares concretos y puntos críticos, con vistas a aplicar medidas específicas para gestionar su uso. Por ejemplo, Suecia, Dinamarca, Noruega, Francia, Italia y México aplican impuestos específicos sobre los plaguicidas, además de normas de salud y seguridad para los trabajadores agrícolas.

La producción de energía procede en un 60% de fuentes térmicas (World Bank, 2016[27]). Aprovechar los recientes avances para la expansión de la producción de energía renovable y el nuevo marco jurídico sobre energías renovables y la generación distribuida ofrece un potencial considerable para reducir las emisiones relacionadas con la energía. Sólo se utiliza el 20% del potencial de generación hidroeléctrica del país, mientras que la producción de energía eólica y solar consigue una alta calidad en la Patagonia y en la región noroeste, respectivamente (World Bank Group, 2019[52]). Cuando sea necesario conceder ayudas para estimular la inversión en energías renovables, las subastas inversas

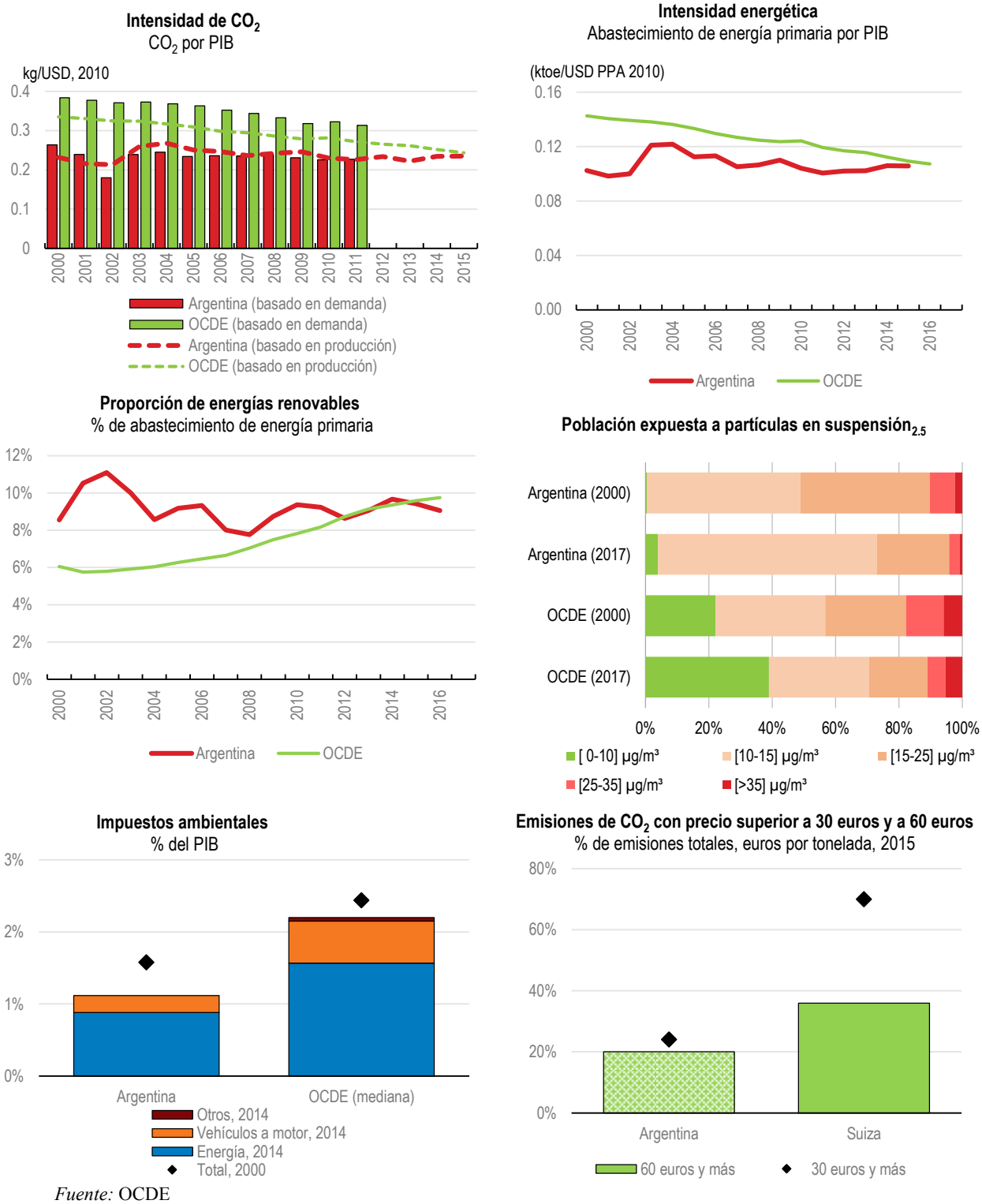
para instalar capacidad con el menor apoyo pueden resultar más económico que la práctica actual de garantizar un precio fijo en moneda extranjera.

La intensidad energética ha disminuido a pesar de las subvenciones (que se están eliminando progresivamente) y de los bajos impuestos, y sigue estando por debajo del promedio de la OCDE (Gráfico 39). Los impuestos sobre la energía abarcan el 25% de las emisiones de CO2 al nivel de referencia ampliamente utilizado de 30 euros (o por encima de dicho nivel) (OECD, 2018[53]). En 2017 se introdujo un impuesto al dióxido de carbono que asciende a unos 8,50 euros. El aumento gradual de los impuestos al carbono ayudaría a alcanzar los objetivos de la política climática de manera eficiente y aumentaría la recaudación fiscal. Los impuestos energéticos tienen la ventaja adicional de que son difíciles de eludir. La revisión de la exención del gas natural, tal vez junto con la mejora de las normas de construcción, reforzaría aún más los incentivos a la eficiencia energética. A pesar del uso generalizado de la calefacción y el aire acondicionado, la mayor parte de las viviendas, incluso aquellas de mayor nivel, suelen carecer de aislamiento térmico.

El aumento de los impuestos sobre el carbono podría incrementar la recaudación tributaria, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía y combatir la contaminación atmosférica al mismo tiempo, aunque requeriría una evaluación pormenorizada de las consecuencias distributivas para la población más desfavorecida. La mayor parte del 92% de la población urbana argentina está expuesta a concentraciones de partículas finas que superan el límite recomendado por la OMS de 10 microgramos por metro cúbico, con concentraciones 6 veces superiores en el caso de Buenos Aires (OECD, 2018[54]).

La información sobre la calidad del aire sigue siendo incompleta y debe mejorarse, si bien los vehículos de pasajeros y de carga son los principales contaminantes, ya que la mitad de ellos tienen más de 10 años (el 22% más de 20 años) y el 35% son de motor diésel (World Bank, 2016[27]). El combustible diésel para el transporte se grava en menor medida que la gasolina, aunque es más perjudicial para el medio ambiente, mientras que la agricultura está exenta de impuestos en la adquisición de combustible. El gas natural comprimido también se utiliza en gran medida en vehículos y genera menores emisiones de gases de efecto invernadero que la gasolina y los combustibles diésel. La aplicación de impuestos sobre los vehículos en función de sus emisiones, incluido su rendimiento de CO2 y NOx, podría reducir las emisiones y la contaminación. Para ello, se deberían aplicar mayores impuestos sobre los vehículos más contaminantes y vehículos diésel. Como primer paso en esta dirección, el etiquetado de eficiencia energética será obligatorio en 2020. Se espera que las nuevas inversiones en la producción de gas natural aumenten el uso de este combustible en el sector del transporte, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero y partículas en suspensión.

Gráfico 39. Indicadores de crecimiento verde



Fuente: OCDE

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942980

Referencias

Aguiar, S. et al. (2018), "¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisar su pasado para discutir su futuro", *Ecología Austral*, Vol. 28/2, pp. 400-417, http://dx.doi.org/10.25260/EA.18.28.2.0.677. [46]

Amiti, M. and J. Konings (2007), "Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia", *American Economic Review*, Vol. 97/5, pp. 1611-1638, http://dx.doi.org/10.1257/aer.97.5.1611. [38]

Andrews, D. and F. Cingano (2014), "Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries", *Economic Policy*, Vol. 29/78, pp. 253-296, http://dx.doi.org/10.1111/1468-0327.12028. [39]

Arnold, J. and J. Jalles (2014), "Dividing the Pie in Brazil: Income Distribution, Social Policies and the New Middle Class", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1105, OECD Publishing, Paris. [16]

Arnold, J. et al. (2016), "Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India", *Economic Journal*, Vol. 126/590, http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12206. [36]

Artana, D. et al. (2015), "El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo", *Documento de Trabajo*, No. 123, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), https://twitter.com/Fundacion_Fiel (accessed on 14 September 2018). [18]

Ayuso-i-Casals, J. (2012), *National Expenditure Rules : Why, How and When*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp473_en.htm (accessed on 14 September 2018). [20]

Bartelsman, E., J. Haltiwanger and S. Scarpetta (2009), "Measuring and Analyzing Cross-country Differences in Firm Dynamics", in Dunne, T., J. Jensen and M. Roberts (eds.), *Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data*, University of Chicago Press, http://www.nber.org/chapters/c0480 (accessed on 21 September 2018). [42]

Baumann Fonay, I. and L. Cohan (2018), *Crecimiento, PTF y PIB Potencial en Argentina*, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Hacienda, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/crecimiento-economico-ptf-y-pib-potencial-en-argentina_0.pdf (accessed on 26 September 2018). [6]

Beetsma, R. et al. (2018), "Independent fiscal councils: Recent trends and performance", *European Journal of Political Economy*, http://dx.doi.org/10.1016/J.EJPOLECO.2018.07.004. [21]

Berganza, J. (2011), "Fiscal rules in Latin America: a survey", *Occasional Papers*, https://ideas.repec.org/p/bde/opaper/1208.html (accessed on 14 September 2018). [19]

Bergemann, A. and G. Van Den Berg (2006), *Active labour market policy effects for women in Europe - a survey*, http://dx.doi.org/10.1920/wp.ifs.2006.0626. [29]

Bloom, N. et al. (2014), "The New Empirical Economics of Management", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 12/4, pp. 835-876, http://dx.doi.org/10.1111/jeea.12094. [34]

Burgess, R., F. Costa and B. Olken (2018), *Wilderness Conservation and the Reach of the State: Evidence from National Borders in the Amazon*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w24861. [49]

Castro, L. and M. Barafani (2015), "Buscando la diagonal. Cómo reducir los subsidios protegiendo a los sectores vulnerables", *Documento de Políticas Públicas*, No. 153, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, https://www.cippec.org/publicacion/buscando-la-diagonal-como-reducir-los-subsidios-protegiendo-a-los-sectores-vulnerables/ (accessed on 12 September 2018). [1]

Criscuolo, C., P. Gal and C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en. [37]

Edo, M. and M. Marchionni (2018), "Fading Out Effect or Long Lasting Nudge? The impact of a Conditional Cash Transfer Program Beyond Starting the School Year in Argentina", *Documentos de Trabajo*, No. 225, CEDLAS, La Plata, Argentina, http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar (accessed on 17 September 2018). [15]

Edo, M. et al. (2017), "Compulsory education laws or incentives from CCT programs? Explaining the rise in secondary school attendance rate in Argentina", *education policy analysis archives*, Vol. 25/0, p. 76, http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2596. [14]

Foster, L., J. Haltiwanger and C. Krizan (2001), "Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence", in Charles R. Hulten, Edwin R. Dean and Michael J. Harper (eds.), *New Developments in Productivity Analysis*, University of Chicago Press, http://www.nber.org/chapters/c10129 (accessed on 21 September 2018). [43]

Gennaioli, N. et al. (2014), "Growth in regions", *Journal of Economic Growth*, Vol. 19/3, pp. 259-309, http://dx.doi.org/10.1007/s10887-014-9105-9. [8]

González Rozada, M. (2017), *Brecha de ingresos laborales por género. Argentina 2016 – Foco Económico*, Foco Económico, http://focoeconomico.org/2017/11/25/brecha-de-ingresos-laborales-por-genero-argentina-2016/ (accessed on 26 September 2018). [30]

Hagemann, R. (2011), "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c. [22]

IERAL (2018), *Informe de Coyuntura 06-09-2018*, http://www.ieral.org/noticias/importante-mejora-tipo-cambio-real-pesar-cambio-politica-comercial-3576.html (accessed on 8 September 2018). [5]

Ikeda, M. and E. García (2014), "Grade repetition: A comparative study of academic and non-academic consequences", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2013/1, https://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2013-5k3w65mx3hnx. [24]

INDEC (n.d.), *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*, 2018, https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp (accessed on 26 September 2018). [31]

Institute of International Finance (2018), *Capital Flows to Emerging Markets (October 2018)*. [2]

ITF (2017), *Income Inequality, Social Inclusion and Mobility*, International Transport Forum, https://www.itf-oecd.org/income-inequality-social-inclusion-mobility (accessed on 7 October 2018). [12]

Izquierdo, A., C. Pessino and G. Vuletin (2018), *Better Spending for Better Lives How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*, Interamerican Development Bank, Washington, DC, http://www.iadb.org/DIA2018spending (accessed on 25 January 2019). [28]

Izquierdo, A., C. Pessino and G. Vuletin (eds.) (2018), *Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less*, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0001217-en. [13]

Lakner, C. et al. (2016), "The Incidence of Subsidies to Residential Public Services in Argentina: The Subsidy System in 2014 and Some Alternatives", *Documento de Trabajo*, No. 201, CEDLAS, La Plata, Argentina, http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar (accessed on 18 September 2018). [11]

Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2017), *Las mujeres en el mundo del trabajo*, http://trabajo.gob.ar/downloads/igualdad/DocumentoDEGIOT_Sep2017.pdf (accessed on 26 September 2018). [32]

OECD (2019), *OECD Food and Agricultural Reviews: Agricultural Policies in Argentina*, OECD Publishing, Paris. [50]

OECD (2019), *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g98ec3-en. [35]

OECD (2018), "Air quality and health: Exposure to PM2.5 fine particles - countries and regions", *OECD Environment Statistics* (database), http://dx.doi.org/10.1787/96171c76-en (accessed on 11 December 2018). [54]

OECD (2018), "Argentina", in *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-72-en. [26]

OECD (2018), *Effective Carbon Rates 2018: Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264305304-en. [53]

OECD (2018), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*, http://www.oecd.org/countries/argentina/oecd-review-corporate-governance-soe-argentina.htm (accessed on 13 September 2018). [9]

OECD (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264301665-en. [7]

OECD (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en. [45]

OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en. [23]

OECD (2015), *OECD Environmental Performance Reviews: Brazil 2015*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264240094-en. [48]

OECD (2013), "How much scope for growth and equity-friendly fiscal consolidation?", *Policy Notes*, No. 20, OECD Economics Department , Paris, https://www.oecd.org/eco/public-finance/growthequityfriendlyfiscalconsolidation.pdf (accessed on 21 December 2018). [3]

OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en. [33]

OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en. [25]

Olley, G. and A. Pakes (1996), "The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry", *Econometrica*, Vol. 64/6, p. 1263, http://dx.doi.org/10.2307/2171831. [41]

República Argentina (2018), *Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional*, http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Argentina%20First/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf. [44]

Secretaría de Agroindustria (Accessed 2018), *Datos abiertos - Soja campaña 1992/1993 vs 2015/2016. Available at: https://www.agroindustria.gob.ar/datosabiertos/*, Secretaria de Agroindustria. [51]

Syverson, C. (2011), "What Determines Productivity?", *Journal of Economic Literature*, Vol. 49/2, pp. 326-365, http://dx.doi.org/10.1257/jel.49.2.326. [40]

USDA (2018), *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, United STates Department of Agriculture, https://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/latest.pdf (accessed on 7 October 2018). [4]

Volante, J. and L. Seghezzo (2018), "Can't See the Forest for the Trees: Can Declining Deforestation Trends in the Argentinian Chaco Region be Ascribed to Efficient Law Enforcement?", *Ecological Economics*, Vol. 146, pp. 408-413, http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.12.007. [47]

World Bank (2016), *Argentina Country Environmental Analysis Second Edition*, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25775/109527-ENGLISH-PUBLIC-ARG-CEA-Country-Environmental-Analysis-English.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed on 30 September 2018). [27]

World Bank (2015), *Argentina - Notas de políticas públicas para el desarrollo*, World Bank, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/899411467995396294/Argentina-Notas-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-el-desarrollo (accessed on 12 September 2018). [10]

World Bank (2015), *Social protection for the harder road ahead : containing the social costs of lower growthin Latin America and the Caribbean*, World Bank Group, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/582321468188664832/Social-protection-for-the-harder-road-ahead-containing-the-social-costs-of-lower-growthin-Latin-America-and-the-Caribbean/ (accessed on 19 September 2018). [17]

World Bank Group (2019), *Argentina: Escaping crises, sustaining growth, sharing prosperity*, World Bank, Washington, DC. [52]

Capítulo temático

Capítulo 1. Fomentar la integración en la economía mundial

Desde principios del siglo XX Argentina está desaprovechando muchos de los posibles beneficios de la integración en la economía mundial. Las exportaciones e importaciones representan menos del 30% del PIB, menos que en otras economías emergentes. Muchas líneas arancelarias se mantienen al nivel máximo del 35%, mientras que restricciones no arancelarias a la importación siguen existiendo en muchos sectores. En consecuencia, en numerosos sectores la competencia es escasa y los precios al consumidor son elevados en comparación con otros países. La inversión extranjera directa (IED) también es significativamente menor que en otros países de América Latina. El crecimiento de productividad ha sido bajo y Argentina está pasando de largo ante numerosas oportunidades de crear puestos de trabajo más productivos y mejor remunerados. Con una mayor integración internacional, las empresas argentinas podrían competir mejor en los mercados extranjeros, porque tendrían acceso a insumos intermedios, bienes de capital y tecnología en condiciones competitivas y comparables con sus competidores extranjeros. Así cobrarían impulso la inversión y la productividad y además mejoraría el poder adquisitivo de los consumidores, lo que beneficiaría sobre todo a los hogares con bajos ingresos. Ahora bien, la apertura de la economía conlleva asimismo una reasignación de puestos de trabajo entre sectores y empresas, y esa transición no resulta sencillo para los trabajadores afectados. Para que esos trabajadores puedan encontrar nuevos empleos, será fundamental mejorar el acceso a formación profesional de calidad. Con el actual sistema de protección laboral basado en indemnizaciones por despido, el costo de terminar una relación laboral es muy elevado, mientras que los trabajadores del mercado informal no tienen acceso a protección alguna. Al mismo tiempo, las elevadas indemnizaciones desincentivan la creación de empleo formal. Los trabajadores quedarían mejor protegidos si se pudiera ampliar a toda la economía el actual sistema de seguro de desempleo del sector de la construcción, basado en cuentas individuales.

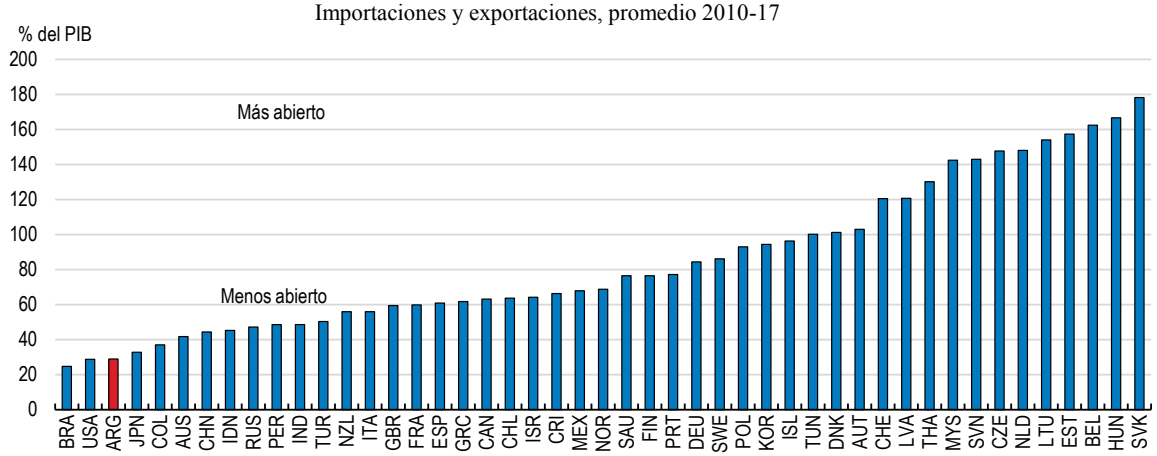
El comercio internacional ha sido un motor importante para el crecimiento económico en el mundo. Ha contribuido de forma significativa a aumentar el nivel de vida de muchos países, a reducir la pobreza y a facilitar la convergencia de las economías emergentes con las economías desarrolladas.

Tanto los consumidores como los productores salen beneficiados con una mayor integración en la economía global, por las oportunidades que conlleva. A los productores, el acceso a bienes de capital y a insumos más baratos y de mejor calidad les representa unas significativas ganancias de productividad, algo fundamental para que suban los salarios reales (Amiti and Konings, 2007[1]; Goldberg et al., 2009[2]). A los consumidores, por su parte, el comercio puede lograr que bajen los precios, que haya más variedad de productos y que los bienes disponibles sean de mejor calidad, por lo que mejora sobre todo el poder adquisitivo de los hogares de bajos ingresos.

Desde principios del siglo XX, Argentina no le está sacando el máximo partido a la integración en la economía mundial. Las exportaciones e importaciones representan menos del 30% del PIB de Argentina, por lo que su integración en la economía mundial es significativamente menor que en economías emergentes de tamaño similar (Gráfico 1.1). Esto es el resultado de varias décadas de políticas aislacionistas, incluida una estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones. Al recurrir poco al comercio, Argentina también se ha mantenido al margen de las cadenas globales de valor, por lo que ha dejado escapar buenas oportunidades de crecimiento y bienestar.

Gráfico 1.1. La exposición al comercio es baja

Importaciones y exportaciones, promedio 2010-17



Notas: Las economías más grandes suelen presentar una proporción más baja entre comercio y PIB, porque tienen más comercio nacional (un comercio interno más intensivo en insumos intermedios y bienes finales). Entre las economías más pequeñas, Argentina es la que tiene la proporción más baja entre comercio y PIB.
Fuente: Perspectivas de la economía mundial del FMI; base de datos Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942999

Participar en la economía mundial es un paso importante que implica cambios estructurales significativos en una economía. Por ende, para que los argentinos se beneficien de los efectos positivos de la integración, la apertura comercial debe ir acompañada de una serie de políticas estructurales que faciliten la transformación estructural y mitiguen los costos de ajuste para los trabajadores (Winters, Mcculloch and Mckay, 2004[3]; Goldberg and Pavcnik, 2007[4]). Esos costos de ajuste surgen sobre todo en sectores que compiten con las importaciones: se destruye empleo en empresas de baja productividad y esos puestos de trabajo se desplazan hacia empresas más productivas o de

nueva creación, incluso hacia nuevos sectores. Todo ello hace necesario un mecanismo de apoyo para estos trabajadores, con programas de formación y capacitación específicos que aborden las competencias que van a ser necesarias en el futuro, así como una protección social efectiva para todos, también para los que trabajan en el sector informal.

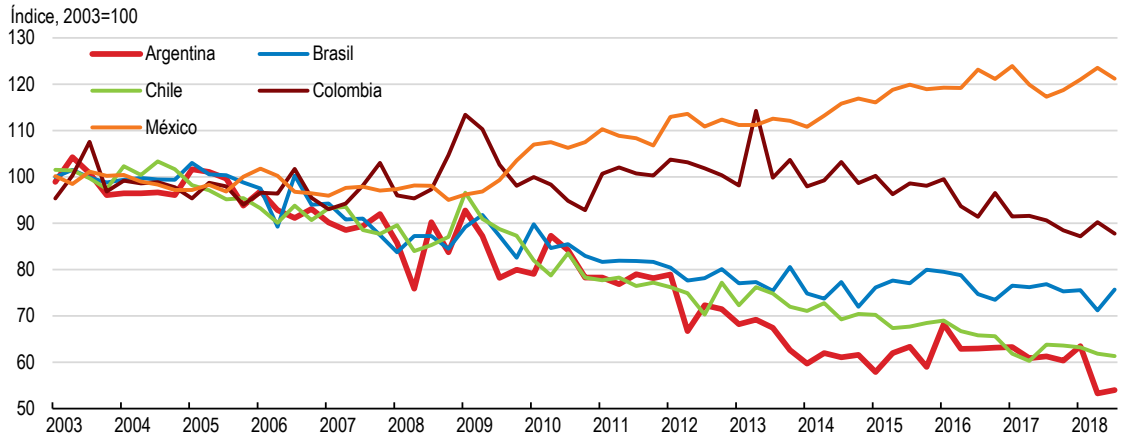
En cualquier caso, los retos que plantea este proceso de ajuste no justifican mantener el status quo, pues son muchos los empleos atrapados en actividades de baja productividad. La única forma de que los ingresos aumenten de manera sostenible es que las empresas y los trabajadores encuentren nuevas formas de ser productivos. En ese sentido, una de las mejores oportunidades que Argentina tiene ante sí probablemente sea aprovechar el potencial inexplorado del comercio internacional.

Unas políticas bien diseñadas pueden ser de gran ayuda en esa transformación, al reducir las fricciones en los mercados laborales, mejorar la infraestructura (especialmente la infraestructura de transporte) y fomentar la innovación. Además, es fundamental que las barreras a la competencia en los mercados de productos vayan a la baja, ya que Argentina sigue teniendo las barreras más altas a la iniciativa empresarial. Así lo indica la última revisión de los indicadores sobre la regulación del mercado de productos (*Product Market Regulation,* PMR) de la OCDE. Este capítulo repasa las oportunidades y las consecuencias de la integración de Argentina en la economía mundial, y analiza las posibles políticas de apoyo en ese sentido.

Argentina no ha aprovechado los benificios del comercio internacional

Desde principios del siglo XX, el enfoque hacia dentro ha limitado al desempeño de las empresas argentinas en los mercados internacionales. Durante la última década, el comercio exterior acusa una caída constante. Hoy se sitúa por debajo del 30% del PIB, incluso por debajo de economías mucho más grandes, que suelen tener menos comercio exterior debido a un mercado interno más grande. En Argentina, el indicador del desempeño de las exportaciones – que mide el crecimiento de las exportaciones argentinas relativo al crecimiento de los mercados hacia los cuales Argentina exporta – ha sufrido un deterioro constante desde 2005 (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. La evolución de las exportaciones se ha deteriorado

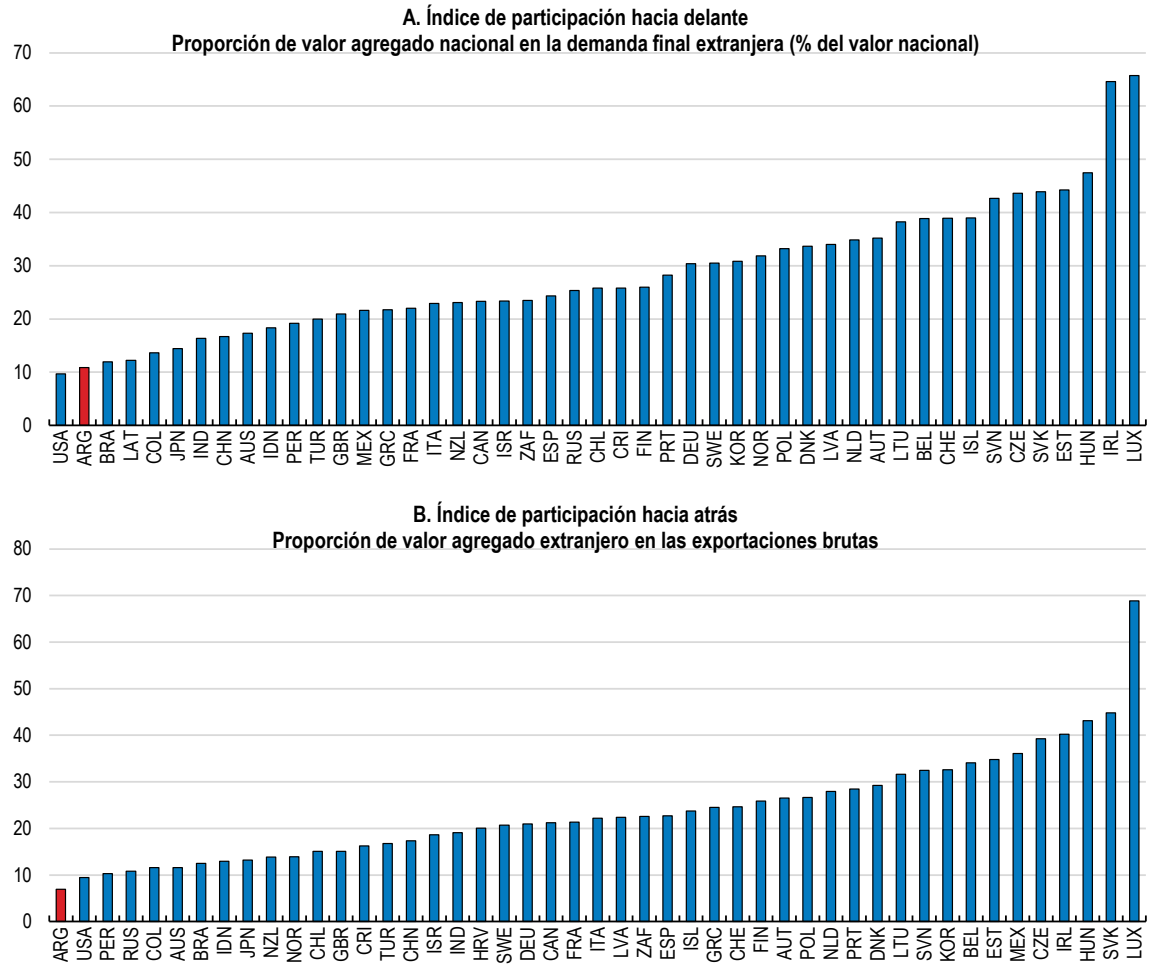


Nota: La evolución de las exportaciones se calcula como el crecimiento real en relación con el crecimiento de los mercados de exportación del país, lo que representa el crecimiento potencial exportador para un país suponiendo que sus cuotas de mercado se mantienen sin cambios.
Fuente: Base de datos Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943018

Respecto a la participación en cadenas globales de valor, Argentina es una de las economías menos integradas (Gráfico 1.3). Solo exporta una pequeña parte de su valor agregado nacional; es decir, su índice de integración hacia delante (distribución) en las cadenas globales de valor es bajo. Por otro lado, el valor del índice de integración hacia atrás (insumos) también es bajo, o sea que las empresas utilizan poco los bienes y servicios intermedios extranjeros, así como los bienes de capital extranjeros. Esa es una de las razones principales para el bajo desempeño de las empresas argentinas en materia de exportación. La única conexión perceptible de Argentina en términos de cadenas de valor es con su vecino Brasil, mientras que numerosas economías asiáticas y europeas están muy interrelacionadas a través de sus relaciones comerciales, tanto entre ellas como con otras economías avanzadas (Gráfico 1.4). La distancia de los centros de fabricación internacionales, las frágiles infraestructuras de transporte y la baja integración comercial dentro de América Latina contribuyen a explicar la baja integración de las economías latinoamericanas en las cadenas globales de valor (Cadestin, Gourdon and Kowalski, 2016[5]).

Gráfico 1.3. La integración de Argentina en las cadenas globales de valor es baja

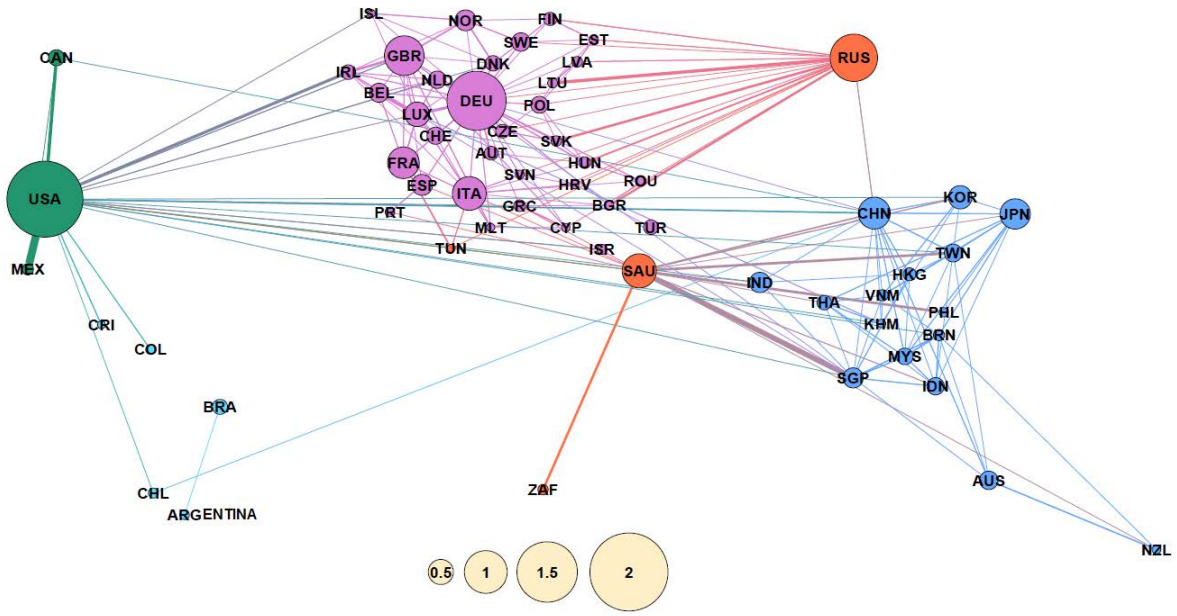


Nota: Las economías más grandes suelen tener una menor participación en las cadenas globales de valor y el comercio internacional.
Fuente: OCDE, base de datos sobre comercio en términos de valor agregado (TiVA) (septiembre de 2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943037

Gráfico 1.4. Argentina se ha mantenido al margen de las cadenas globales de valor

Mapa simplificado de las principales cadenas globales de valor



Nota: Cuanto más grande es el círculo, más conectada está la economía con la redes mundiales de producción. Las líneas reflejan los flujos de insumos que superan el 2% del total de insumos utilizados en la economía de importación o exportación.
Fuente: (Criscuolo and Timmis, 2018[6]).

Las exportaciones están dominadas por productos básicos agropecuarios, que representan en torno al 48% de todas las exportaciones de mercancías, y por productos alimentarios elaborados, que representan en torno al 17%. Argentina es el mayor exportador del mundo de harina de soja y aceite de soja, y sumando a ese total las exportaciones de granos de soja, el complejo sojero responde del 27% del total de exportaciones (Tabla 1.1). Otros productos agropecuarios importantes que se destinan a la exportación son el maíz y el trigo (11%), la carne bovina (2,2%), los crustáceos (2,1%) y el vino (1,3%). Entre las principales exportaciones del sector manufacturero se encuentran automóviles (8%), que se exportan predominantemente a Brasil, si bien las exportaciones a otros mercados de América Latina se han incrementado en los últimos años. Entre las principales importaciones destacan automóviles y autopartes, petróleo y gas, equipamiento eléctrico y de oficinas, maquinaria y productos farmacéuticos.

Tabla 1.1. Estructura de las exportaciones y las importaciones

Diez principales productos exportados e importados en 2017 (porcentaje del total de exportaciones e importaciones de mercancías, respectivamente)

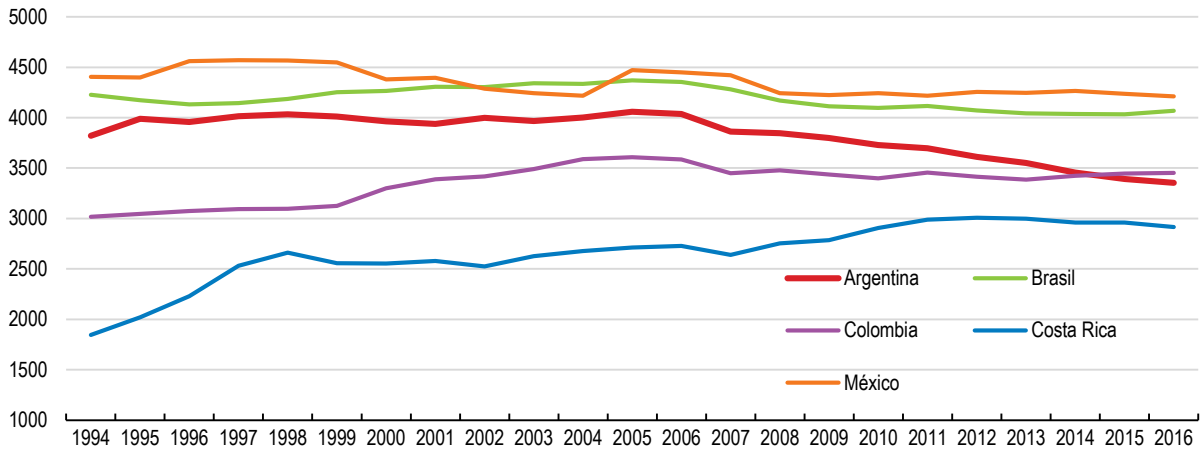
Exportaciones (% total exportaciones de mercancías)		Importaciones (% total importaciones de mercancías)	
Harina de soja	15,6	Automóviles y otros vehículos de motor	9,4
Maíz	6,7	Componentes y accesorios para vehículos	4,2
Aceite de soja	6,4	Aparatos eléctricos para líneas de teléfono o telégrafos	3,4
Vehículos para el transporte de mercancías	5,6	Gases del petróleo y otros hidrocarburos gaseosos	3,3
Granos de soja	4,7	Vehículos para el transporte de mercancías	3,1
Trigo	4,0	Aceites de petróleo, aparte del petróleo crudo	3,0
Oro	3,9	Máquinas automáticas de procesamiento de datos y componentes	2,0
Automóviles y otros vehículos de motor	2,6	Medicamentos	1,9
Preparaciones aglutinantes para moldes o para núcleos de fundición	2,2	Componentes de maquinaria	1,9
Crustáceos	2,1	Otras aeronaves (por ejemplo, helicópteros, aeroplanos); naves espaciales	1,6

Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la base de datos WITS para exportaciones e importaciones de mercancías.

En general, la diversificación de las exportaciones de mercancías se ha reducido durante la última década (Gráfico 1.5). Esto en parte refleja el aumento de las exportaciones del complejo sojero, que fue más pronunciado que en otros países de América Latina. Los principales destinos de exportación son Brasil, la Unión Europea, China y Estados Unidos, que también son los socios más importantes para las importaciones (Gráfico 1.6). Aparte de Brasil, Argentina comercia relativamente poco con otros países de América Latina, lo cual refleja tanto la falta de acuerdos bilaterales más allá de Mercosur como las carencias en infraestructura y los desafíos logísticos.

Gráfico 1.5. La diversificación de las exportaciones se ha reducido

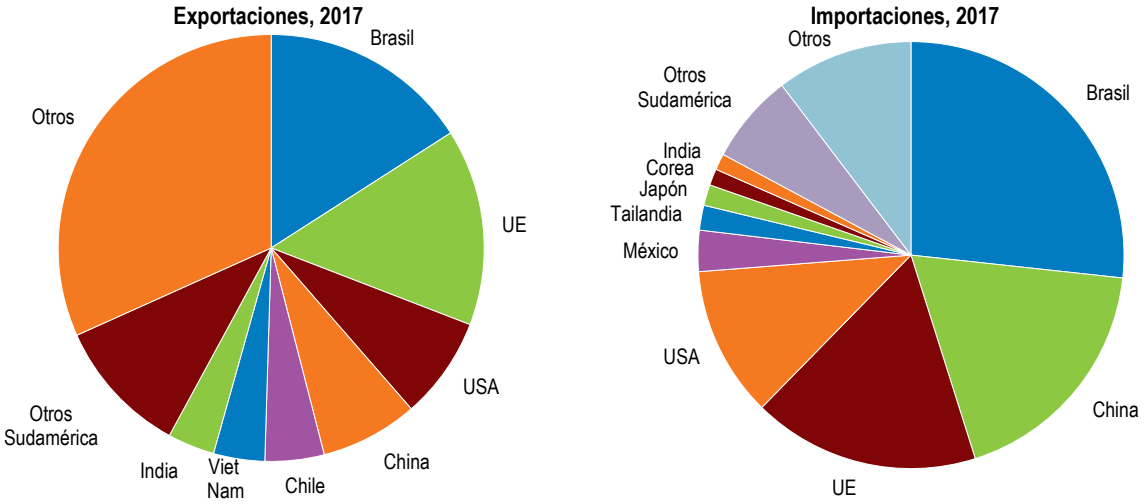
Número de productos exportados



Nota: Se entiende por *producto* la categoría de producto con código de seis dígitos en el marco de la clasificación de productos del Sistema Armonizado (SA).
Fuente: Base de datos WITS (2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943056

Gráfico 1.6. Principales socios comerciales de Argentina



Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la base de datos WITS (2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942562

Más allá de las exportaciones de mercancías, las exportaciones de servicios basados en conocimiento se han incrementado desde finales de los años 90 hasta el año 2017 (Gayá, 2017[7]). Ahora representan casi un 9% de las exportaciones totales de bienes y servicios, y en este grupo se incluyen sobre todo servicios empresariales, servicios profesionales y técnicos, así como servicios informáticos y de software, inclusive servicios audiovisuales. Los principales destinos para la exportación de servicios son Estados Unidos, con un 41%, y la Unión Europea, con un 26%, pero también otros países de América Latina (Gayá, 2017[7]). Las importaciones de servicios basados en el conocimiento también han aumentado, mayoritariamente como insumos intermedios para la producción de bienes y servicios, y se sitúan en torno al 8% de las importaciones de bienes y servicios.

La protección ante las importaciones es elevada en comparación con otros países

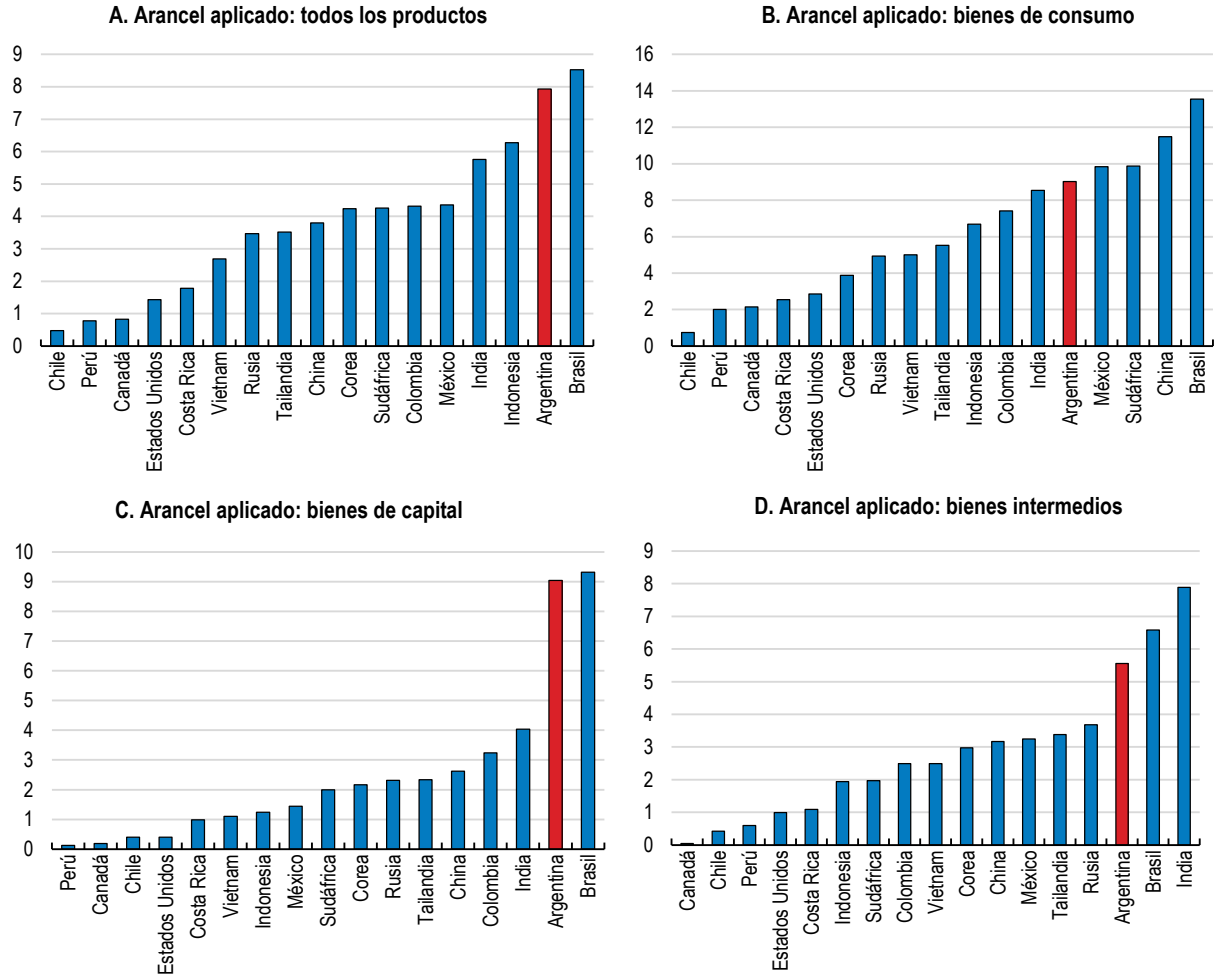
La principal razón de que Argentina esté poco integrada en la economía mundial y en las cadenas globales de valor son sus elevadas barreras arancelarias y no arancelarias, que incrementan de forma sustancial los costos de las importaciones.

Los aranceles son elevados

Los aranceles no solo son elevados en promedio, sino que también afectan particularmente a los insumos intermedios y a los bienes de capital, por lo que los costos de producción aumentan para toda la economía (Gráfico 1.7). En otras palabras, la protección arancelaria no solo incrementa los precios al consumo, sino que también perjudica a la competitividad y a la productividad de las empresas, así como a su capacidad para crear empleo.

Gráfico 1.7. La protección arancelaria es elevada, especialmente para los bienes de capital y los insumos intermedios

Aranceles promedio aplicados por tipo de producto para el año 2017 (en %)



Nota: Los aranceles promedio aplicados por tipo de producto reflejan el promedio ponderado de los aranceles efectivamente aplicados entre distintos productos del mismo tipo, por lo que los aranceles se ponderan por el valor del importe de cada producto.
Fuente: Base de datos WITS (2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942885

Detrás del arancel promedio elevado se encuentra una fuerte heterogeneidad en los tipos arancelarios de las diferentes industrias (Gráfico 1.8). Las industrias textil, indumentaria y de calzado; vehículos y muebles están muy protegidos, con aranceles promedio que superan el 20%. Asimismo, otros sectores que producen sobre todo bienes intermedios y de capital cuentan con aranceles en torno al 15%; como por ejemplo productos de metal, productos de caucho y de plástico, o maquinaria y equipo. Aunque los aranceles sobre computadoras, *tablets* y portátiles se eliminaron en 2017, el arancel promedio para maquinaria de oficina, contabilidad e informática sigue estando en torno al 11%. En cambio, para el petróleo, el gas, los productos minerales y otras materias primas los aranceles son bajos. Argentina es un importador neto de petróleo y gas.

Gráfico 1.8. Numerosas industrias están protegidas con elevados aranceles a la importación

Aranceles promedio por sector para 2018 (en %)



Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo (junio de 2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943075

Las barreras no arancelarias tienen un peso importante en los niveles de protección

Además de los aranceles, las medidas no arancelarias vienen a sumarse a los costos de importación en Argentina. Las licencias de importación no automáticas han de facto aumentado la protección contra la competencia extranjera en algunos sectores (Gráfico 1.9). En sectores como textil, indumentaria y calzado, productos de piel y muebles, más del 70% de las importaciones siguen sujetas a licencias de importación no automáticas. Más del 30% de todas las importaciones de maquinaria y equipos electrónicos, de instrumental médico y óptico, así como de juguetes, instrumentos y juegos están sujetas a licencias de importación no automáticas.

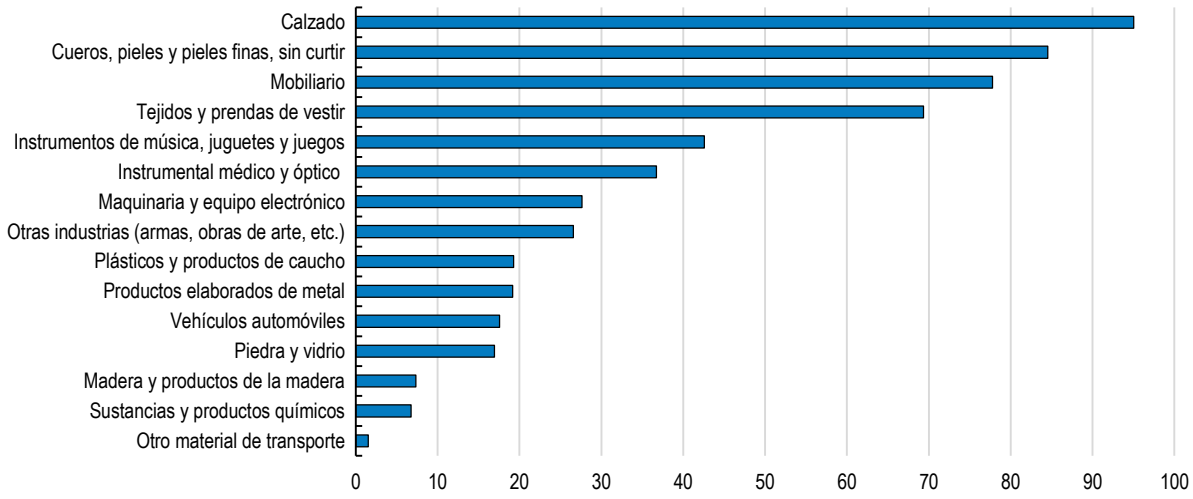
Aunque cada vez son más los países que recurren a medidas no arancelarias para proteger su industria nacional, es importante reconocer que muchas de estas medidas se derivan de legítimos objetivos de política interna y no tienen por qué tener motivaciones proteccionistas (Baldwin and Evenett, 2009[8]; WTO, 2012[9]; Bown and Crowley, 2013[10]). Por ejemplo, los reglamentos técnicos y las normas de productos, fijados por los índices sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC), se aplican principalmente para contrarrestar las fallas de mercado y proteger a los consumidores nacionales desde el punto de vista sanitario.

La evidencia reciente demuestra que los países recurren a las normas de productos y a su aplicación para proteger a las industrias nacionales (Grundke and Moser, 2019[11]). Las medidas no arancelarias, tales como licencias de importación no automática, pueden imponer importantes costos a los importadores. Cabe mencionar, sin embargo, que

Argentina ha hecho avances considerables en la reducción del número de productos sujetos a licencias de importación no automáticas y en la simplificación del proceso para obtener estas licencias.

Gráfico 1.9. En muchos sectores se exigen licencias de importación no automáticas

Proporción de importaciones que necesitan licencia de importación no automática en 2018 (% total de importaciones por sector)



Nota: Los datos en bruto indican qué códigos de ocho dígitos del sistema armonizado (SA) quedan afectados por prescripciones de licencias de importación no automáticas en Argentina a junio de 2018. En el gráfico se puede ver, para cada grupo de productos de dos dígitos del SA, la proporción del valor de importación que queda afectada por las licencias de importación no automáticas.
Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo (junio de 2018).

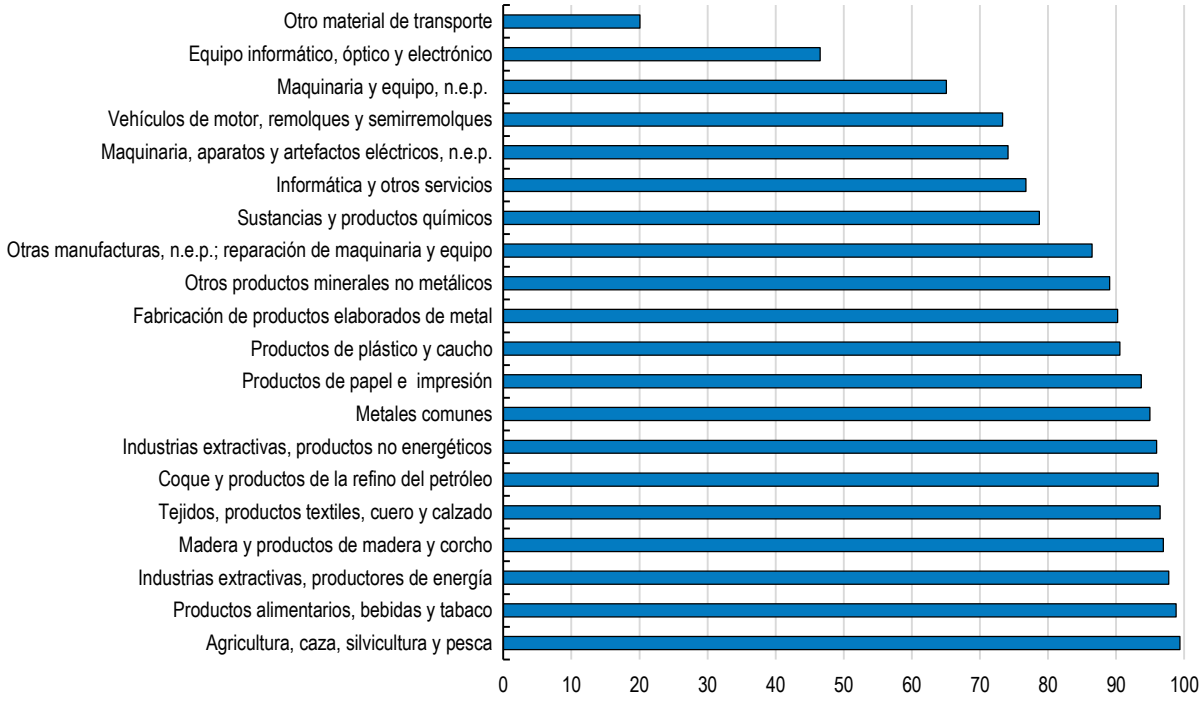
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943094

Numerosos mercados están dominados por productores nacionales y los precios son elevados

A consecuencia de estas barreras arancelarias y no arancelarias, muchos sectores están dominados por productores nacionales (Gráfico 1.10). Teniendo en cuenta que la población de Argentina es de solo 45 millones de habitantes, la fuerte presencia de productores nacionales resulta sorprendente. En términos comparativos, en Chile, México y Colombia solo son de producción nacional el 75%, 74% y 80% de los bienes transables, respectivamente.

Gráfico 1.10. Los productores nacionales tienen un papel preponderante en muchos sectores comerciales

Proporción de producción nacional con respecto a la demanda final por sector (en %)



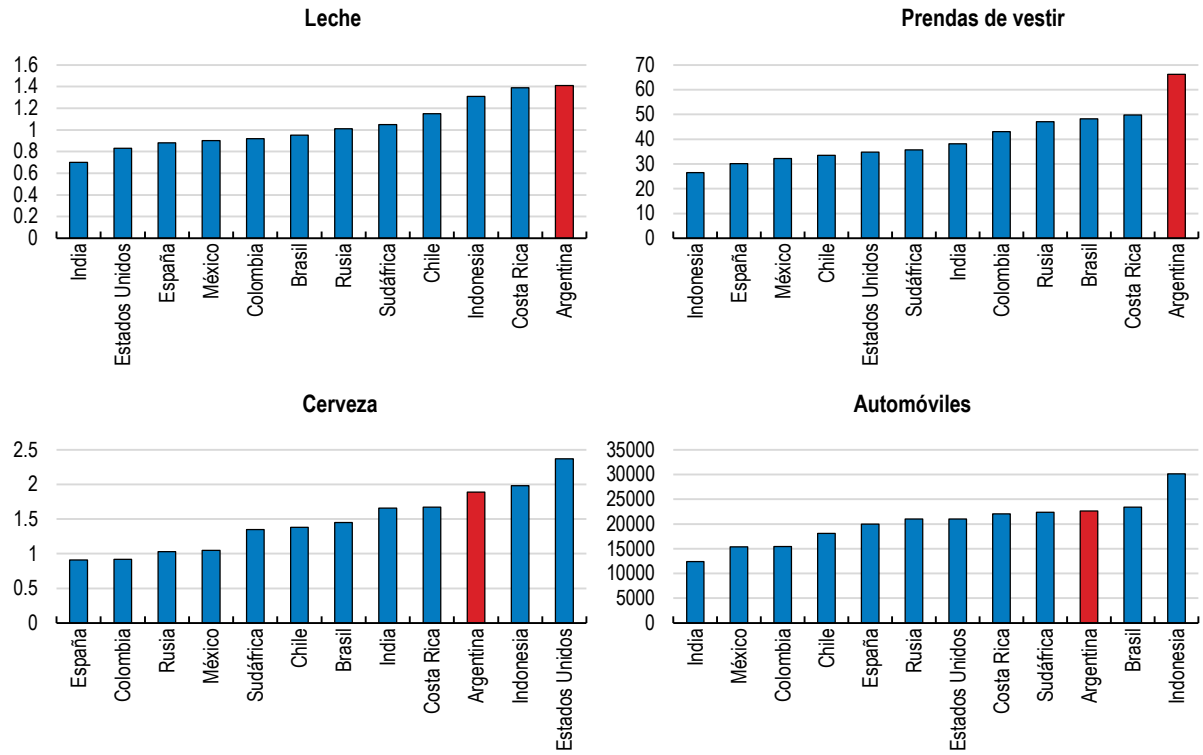
Fuente: OCDE, Base de datos sobre comercio en términos de valor agregado (TiVA) (septiembre de 2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943113

Las barreras comerciales son uno de los factores tras los elevados precios que los consumidores argentinos tienen que pagar por una amplia gama de productos; por alimentos básicos, como la leche, pero también por los vehículos, por ejemplo (Gráfico 1.11). Estos elevados precios son relacionados a las rentas generadas al proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera, lo que también reduce sus incentivos y su disciplina para aplicar constantes mejoras e innovar (Martínez Licetti et al., 2018[12]).

Gráfico 1.11. Los precios son elevados en términos internacionales

Precios de ciertos bienes y servicios en USD corrientes para 2017



Nota: Los precios de las prendas de vestir se han obtenido usando como *proxy* el precio de un vestido de una cadena de tiendas. Los precios de los automóviles se han obtenido a partir del precio un Toyota Corolla o vehículo nuevo equivalente. Por *cerveza* se entiende una marca nacional. Los precios se muestran en USD corrientes para el año 2017. Debido a la devaluación real en 2018, se han reducido los precios en dólares estadounidenses de los productos argentinos, en comparación con otros países, por lo que los productos argentinos son ahora más competitivos en los mercados internacionales (Gráfico 1.23). Sin embargo, para numerosos bienes y servicios, persisten las diferencias en precios relativos entre países cuando se expresan en relación con una cesta de consumo común (en paridad de poder adquisitivo y dólares estadounidenses).
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de los datos de Numbeo.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943132

Reducir las barreras comerciales puede crear puestos de trabajo e impulsar el crecimiento

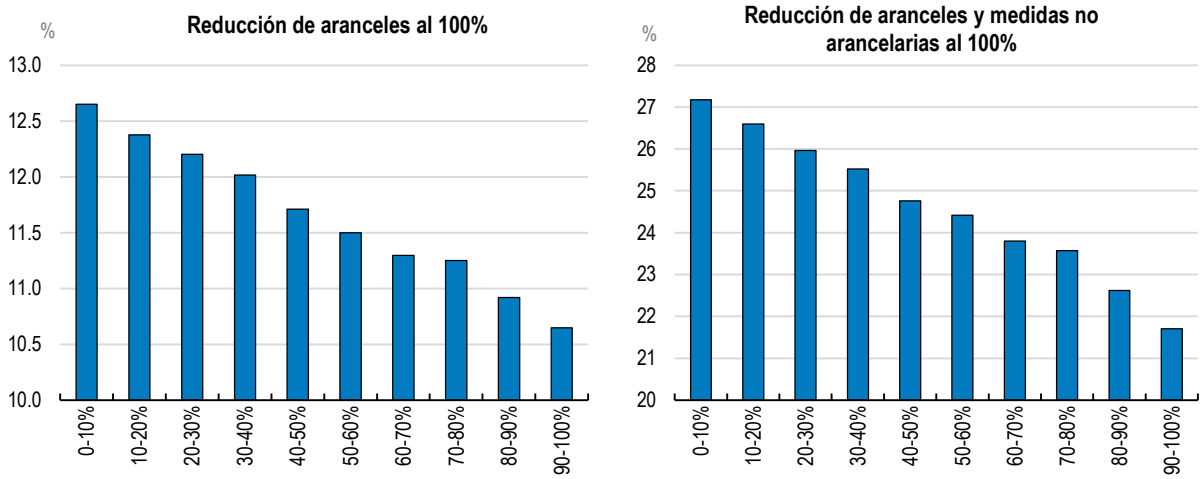
Reducir las barreras comerciales puede aportar sustanciales beneficios por diferentes vías. Los consumidores pueden acceder a precios más bajos, y a más calidad y variedad de productos. Para las empresas, la situación es un poco más compleja, porque quedan afectados tanto en su capacidad de adquirir insumos como por un aumento de competencia en los mercados en los que venden sus productos. Sin embargo, las oportunidades creadas por una reducción de las barreras comerciales claramente superan las dificultades asociadas.

El comercio puede reducir los precios al consumo, lo que beneficia particularmente a los hogares con menos recursos

El efecto más inmediato de la reducción de las barreras comerciales es que se reducen los precios para los consumidores. Según estimaciones de la OCDE, en la ambiciosa hipótesis de una completa eliminación de las barreras comerciales, los consumidores argentinos podrían experimentar en promedio un aumento del poder adquisitivo del 25% (Gráfico 1.12).

Gráfico 1.12. Los posibles beneficios para el consumidor de la reducción de barreras comerciales son progresivos

Aumento del poder adquisitivo real (en relación con el gasto total) debido a la reducción total (100%) de los aranceles o las medidas no arancelarias, por decil de ingresos de los hogares (%)



Nota: El eje horizontal muestra los diez deciles de la distribución de ingresos de los hogares, empezando por el decil más humilde (0-10%). Los equivalentes *ad valorem* de las medidas no arancelarias de Argentina provienen de (Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[13]). Los tipos arancelarios por producto detallado son provienen de la base de datos (WITS) y del Ministerio de Producción y Trabajo. Los datos y la metodología se describen con más detalle en el Anexo 1.A3.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012-2013.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943151

Asimismo, estos beneficios son progresivos porque los hogares con menos ingresos gastan una mayor proporción de sus ingresos en bienes transables como comida, electrodomésticos, mobiliario y prendas de vestir. Una mirada más detallada de los efectors de la reducción de barreras comerciales que toma en cuenta las diferencias en la cesta de consumo de los hogares revela que el decil con menos ingresos podría ganar hasta un 27% en términos de poder adquisitivo adicional, comparado con el 22% del decil superior (Arnold y Grundke, 2019). Por ende, una reducción de barreras comerciales tendría beneficios particularmente perceptibles para los consumidores con menos recursos, en consonancia con la experiencia de otros países (Fajgelbaum and Khandelwal, 2016[14]; Porto, 2006[15]).

Además de la reducción de precios, los consumidores tendrían acceso a productos y servicios de más variedad y calidad (Broda and Weinstein, 2006[16]). Desde la perspectiva fiscal, reducir las barreras comerciales no provocaría pérdidas fiscales significativas, ya

que la recaudación por aranceles de importación solo representan en torno al 0,7% del PIB, y las medidas no arancelarias son neutras desde el punto de vista fiscal. Al mismo tiempo, los beneficios en términos de productividad probablemente implicarían una expansión de la actividad y, por tanto, mayor recaudación por otros impuestos.

Con respecto a los bienes de consumo básicos, las medidas no arancelarias tienen un papel especialmente importante y su reducción explica aproximadamente la mitad del efecto total. Ahora bien, las medidas no arancelarias también incluyen reglamentos técnicos o normas legítimas del producto, de modo que una reducción realista de las barreras no arancelarias no implicaría necesariamente su eliminación completa (WTO, 2012[9]). Al mismo tiempo, es menos probable que las medidas no arancelarias que no están motivados por la protección comercial tengan un gran impacto en los flujos comerciales.

En el caso concreto de los automóviles, la caída de precios resultante de la reducción de la protección comercial podría tener beneficios medioambientales a medida que fomente la compra de vehículos más nuevos. Prácticamente el 50% de la flota de vehículos tiene más de diez años y un 22%, más de veinte años; en la renovación de la flota, pues, el potencial de reducir el nivel de emisiones es significativo (World Bank, 2016[17]). El uso de vehículos antiguos, sin dispositivos modernos para reducir la contaminación, es uno de los factores que causa elevados niveles de contaminación con partículas en suspensión de menos de 2,5 micras ($PM_{2,5}$). En Buenos Aires, estos niveles exceden seis veces las recomendaciones máximas de la Organización Mundial de la Salud (umbral de 10 $\mu g/m^3$); en Córdoba tres veces y en Mendoza dos veces.

Para los productores, el comercio mejora el acceso a los insumos intermedios y a los bienes de capital

Con respecto a las empresas y al empleo, la reducción de las barreras comerciales suele conllevar al mismo tiempo beneficios a mediano plazo y costos de ajuste a corto plazo. Igual que sucede con los consumidores, las empresas mejoran su acceso a los insumos intermedios y a los bienes de capital. Sin embargo, también se enfrentan a una mayor competencia en los mercados en los que venden, tema que se tratará en la siguiente sección.

Cuando las empresas no tienen acceso a insumos importados suelen pagar precios más elevados y tienen que contentarse con insumos de menor calidad. Lo mismo puede decirse de los bienes de capital utilizados en el proceso productivo. Con menos barreras comerciales, bajan los precios y aumenta la calidad de los insumos. Esto puede deberse al aumento de las importaciones, pero también a la reacción de los productores nacionales ante la mayor competencia. Con la creciente competencia extranjera, muchos de los productores nacionales de bienes intermedios reaccionarían mejorando sus procesos productivos y sus productos, y solo las empresas menos productivas perderían cuota de mercado (Amiti and Khandelwal, 2013[18]; Topalova and Khandelwal, 2011[19]; Pavcnik, 2002[20]). En consecuencia, la mayor competencia causada por las importaciones no tiene por qué traducirse en que esas importaciones vayan a sustituir en gran parte los insumos intermedios y los bienes de capital nacionales.

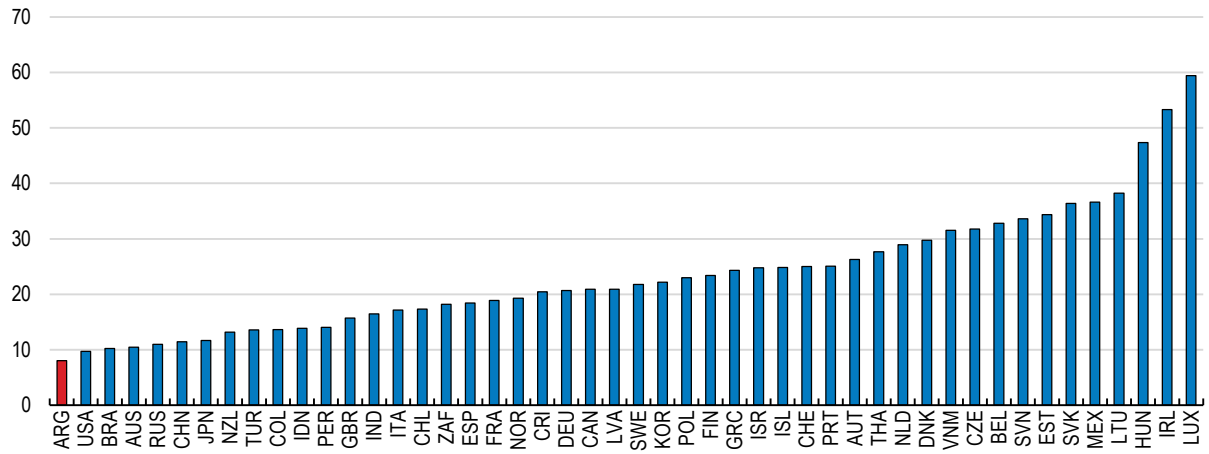
La mayor oferta de insumos intermedios y bienes de capital reduce los costos productivos y puede hacer que las empresas mejoren sus procesos productivos mediante la tecnología incorporada en la nueva maquinaria (Amiti and Konings, 2007[1]). Además, la evidencia sugiere que una mayor actividad importadora puede ayudar a las empresas a crear contactos en el extranjero y proporcionarles conocimientos sobre mercados

internacionales, algo fundamental para incrementar las actividades de exportación (He and Dai, 2017[21]; Blalock and Veloso, 2007[22]).

Debido a las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias sobre insumos, las empresas argentinas usan mucho menos insumos importados que los productores de otros países (Gráfico 1.13). Al analizar el tejido empresarial, los datos para Argentina sugieren una fuerte relación entre el uso de insumos importados, la productividad y la propensión a la exportación (Brambilla, Depetris Chauvin and Porto, 2017[23]; Bas, 2012[24]). El análisis a nivel de empresas efectuado para este informe también apunta a una relación significativamente positiva entre el uso de insumos importados y la productividad de las empresas argentinas (Anexo 1.A2). Asimismo, las empresas que utilizan tecnología con una licencia otorgada por una sociedad extranjera tienen una productividad un 2,3% más elevada, lo que señala la importancia de reducir las barreras a la importación para facilitar la difusión de la tecnología.

Gráfico 1.13. Las empresas usan pocos insumos intermedios importados

Proporción de insumos intermedios importados con respecto a los insumos totales (%)



Fuente: OCDE, base de datos sobre comercio en términos de valor agregado (TiVA) (septiembre de 2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943170

Utilizando la variación en los aranceles de los insumos a lo largo de los últimos veinte años para las diferentes ramas de actividad en Argentina, los datos sugieren que siempre que un sector ha experimentado una reducción en los precios de los insumos, esto se ha traducido en un crecimiento del empleo, de la producción y del valor agregado (Recuadro 1.1, Anexo 1.A1). Usando estas relaciones estimadas a un análisis de simulación, se obtiene que una reducción del 50% de los aranceles aplicados a los insumos se asocia en promedio con un incremento del 7% del empleo sectorial, mientras que la producción y el valor agregado se incrementa en un 5% y un 7% respectivamente (Gráfico 1.14). Asimismo, un mayor acceso a insumos extranjeros más económicos y de más calidad se asocia a un aumento de las exportaciones brutas, así como de las exportaciones en términos de valor agregado, en un 18% y un 19%, respectivamente. Estos resultados coinciden con resultados recientes obtenidos por otros autores para empresas argentinas (Bas, 2012[24]). Ahora bien, la producción o el valor agregado por trabajador no se ve muy afectado, ya que el empleo sectorial aumenta prácticamente en los mismos términos que la producción o el valor agregado.

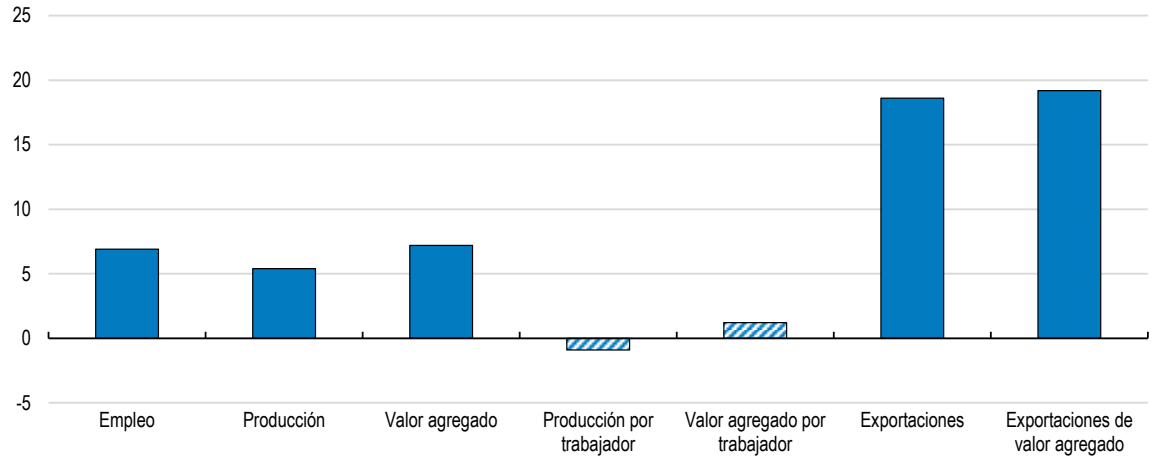
Recuadro 1.1. Breve descripción del análisis sectorial

Para analizar la reacción de la actividad económica y de las exportaciones por sectores ante los cambios en los aranceles de los insumos, este estudio emplea datos de panel por sector para el período 1996-2016. Los datos contienen información sobre aranceles de insumos por sector, empleo, producción y valor agregado, así como varios indicadores relativos a la integración en las cadenas globales de valor. El conjunto está basado en la base de datos de comercio en términos de valor agregado (TiVA) de la OCDE e incluye los sectores de recursos naturales, las actividades manufactureras (18) y 18 sectores de servicios, siendo un total de 34 sectores. El arancel promedio a los insumos intermedios para cada uno de los 34 sectores se calcula a partir de datos de la OCDE sobre aranceles a la importación de productos intermedios, así como de datos detallados sobre uso de insumos del sector.

Para profundizar en el análisis en torno a los efectos de los aranceles de los productos sobre la actividad económica, los datos se combinan con datos sobre el arancel promedio de producto por sector. Solo se dispone de estos datos en el caso de los sectores de recursos naturales y actividades manufactureras, y se extraen de la base de datos de la OCDE para los años 1996-2016. Para una descripción más detallada de los datos y la metodología, véase el Anexo 1.A1.

Gráfico 1.14. Reducir los aranceles a los insumos impulsa la actividad y las exportaciones

Incremento de la actividad económica y de las exportaciones (%) cuando se recorta el arancel promedio a los insumos en un 50%



Nota: Las simulaciones se basan en un ejercicio de equilibrio parcial en el que se simula un recorte del 50% en el arancel promedio a los insumos para el último año disponible en la muestra (2016). Las barras sombreadas reflejan que el coeficiente tras las simulaciones no es significativo en el nivel del 5%.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos de OECD TiVA.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943189

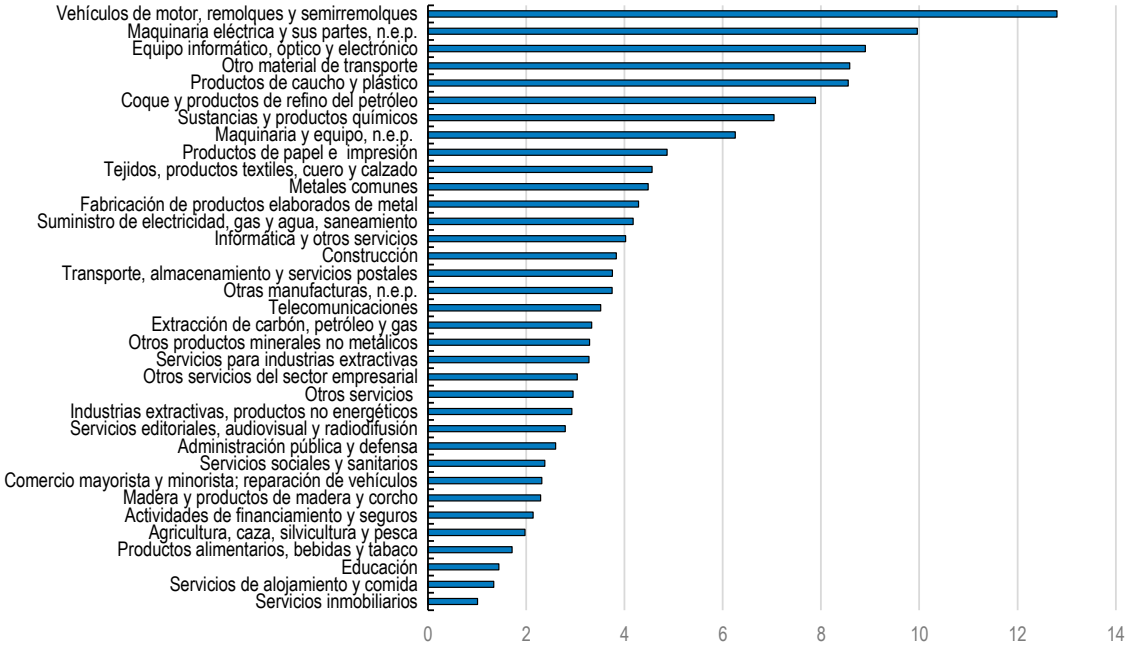
Estos resultados se basan solo en la variación a dentro de sectores a través del tiempo y no son influenciados por características específicas no observadas del sector. Los resultados son luego confirmados por un análisis adicional que utiliza la variación arancelaria entre las distintas ramas de actividad. En ambos casos, los resultados sugieren que los sectores que se enfrentan a menores aranceles a los insumos tienen mayor productividad laboral y ofrecen sueldos más elevados. Esto es coherente con trabajos

anteriores que utilizaban datos de empresa y mostraron que los exportadores argentinos son en torno a un 40% más productivos y pagan un 31% más que las empresas que no exportan (Brambilla, Depetris Chauvin and Porto, 2017[23]).

El vínculo entre aranceles de insumos más bajos y un mejor desempeño en términos de producción y exportación es significativo en todos los sectores económicos, pero suele ser mayor en los sectores que hacen un uso más intensivo de insumos importados (Gráfico 1.15). Por ejemplo, sectores como automóviles, maquinaria y aparatos eléctricos, así como computadoras, equipamiento electrónico y equipamiento óptico utilizan más insumos intermedios importados y es posible que salgan más beneficiados que otros sectores con la reducción de los aranceles a los insumos.

Gráfico 1.15. El uso de insumos importados varía según el sector

Proporción de insumos intermedios importados en la producción total del sector (%)



Fuente: Base de datos sobre comercio en términos de valor agregado (TiVA) (septiembre de 2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943208

El comercio internacional puede estimular la competencia y aumentar la productividad

Además del efecto de aumento de la productividad por los insumos, el efecto de disciplina de la competencia con las importaciones en el mismo sector forzaría a las empresas a reducir las ineficiencias, actualizar sus procesos productivos con tecnologías más avanzadas, incrementar la calidad del producto y reducir los precios anteriormente elevados debido a la baja competencia nacional (Amiti and Khandelwal, 2013[18]; De Loecker et al., 2016[25]). Esto puede traducirse en ganancias sustanciales de productividad, y no tiene por qué implicar una sustitución masiva en favor de las importaciones. En realidad, se crea un efecto revitalizador de las empresas nacionales más productivas, mientras que algunas empresas con baja productividad abandonarían el mercado, liberando recursos para que las más productivas pudieran crecer (Melitz, 2003[26]; Pavcnik, 2002[20]).

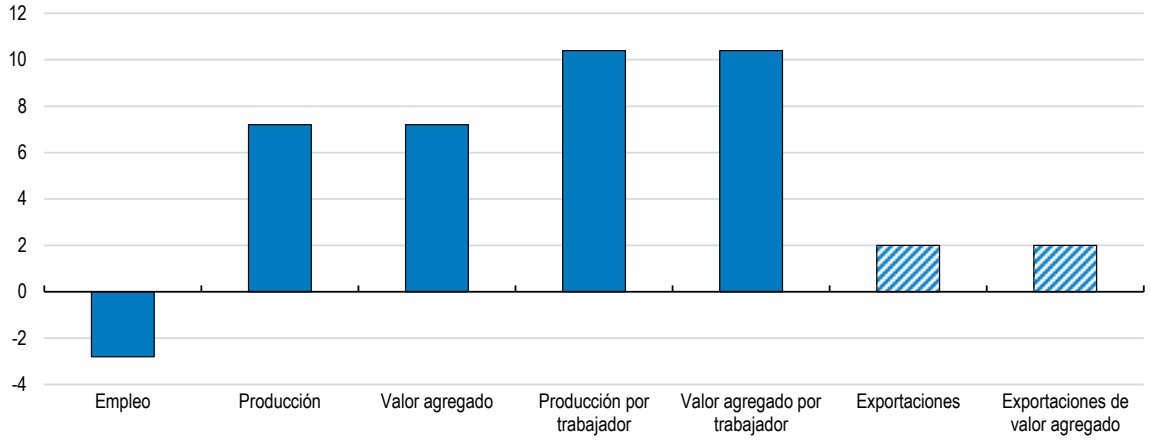
Mientras que algunas empresas perderán cuota de mercado en un escenario de mayor integración y podrían tener que abandonar el mercado, otras aprovecharán las nuevas oportunidades de exportación, crecerán y contratarán a más trabajadores. Precisamente, este proceso de reasignación permitirá que el capital y el trabajo se dirijan a empresas o sectores más productivos, donde se crearán puestos de trabajo con una remuneración más alta (Brandt, Van Biesebroeck and Zhang, 2012[27]; Criscuolo, Gal and Menon, 2014[28]; Criscuolo and Timmis, 2018[29]). En las economías desarrolladas, una parte significativa del crecimiento de la productividad de se puede atribuir a estos efectos de reasignación de recursos (Hsieh and Klenow, 2009[30]). En el caso de Argentina, las estimaciones sugieren que las ganancias potenciales de productividad se sitúan en torno al 50% o el 60% (Busso, Madrigal and Pagés, 2013[31]).

Según estimaciones usando la variación de la protección comercial entre diferentes sectores en los últimos veinte años, se confirma el vínculo negativo entre productividad y protección para Argentina (Recuadro 1.1, Anexo 1.A1). Las simulaciones basadas en estas estimaciones sugieren que, en promedio, una reducción del 50% de los aranceles aplicados a los productos finales se asociaría con un 10% de la productividad del trabajo en el sector (Gráfico 1.16). Este aumento de la productividad se traduce en un 7% más de producción y de valor agregado. A menos que la curva de demanda haya cambiado, en principio esto sugeriría que los precios habrán bajado o que la calidad habrá mejorado.

En algunos sectores específicos –tejidos, prendas de vestir, calzado y otro material de transporte–, el empleo se ha reducido a medida que se redujo la protección comercial. Si bien todos los demás sectores aumentan ligeramente sus cifras de empleo en respuesta a la menor protección de las importaciones, esto explica la pequeña disminución del empleo en promedio, alrededor del 3%.

Gráfico 1.16. Bajar los aranceles aplicados a los productos finales aumenta la productividad, pero puede reducir el empleo en algunos sectores

Incremento promedio de la actividad económica y de las exportaciones (en %) cuando se recorta el arancel a los productos finales en un 50%

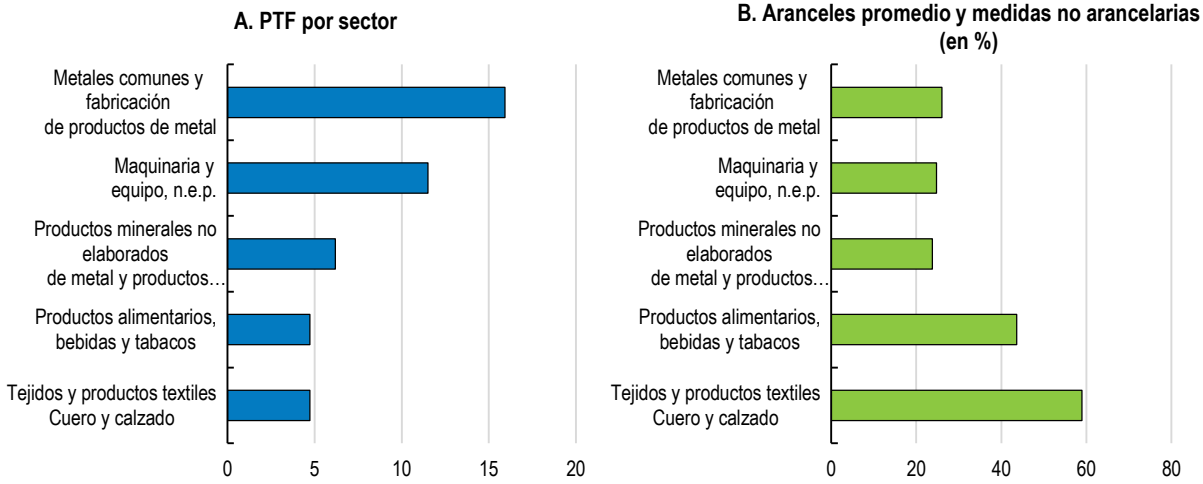


Nota: Las simulaciones se basan en un ejercicio de equilibrio parcial en el que se simula un recorte del 50% en el arancel promedio aplicado a los productos finales para el último año disponible de la muestra (2016). Las barras sombreadas reflejan que el coeficiente tras las simulaciones no es significativo en el nivel del 5%.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de los datos de OECD TiVA y de los datos sobre aranceles de la Solución Comercial Integrada Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943227

Los datos a nivel de empresas individuales muestran un cuadro que coincide con la evidencia internacional, indicando que proteger a los productores nacionales ante la competencia extranjera tiende a cimentar las estructuras industriales existentes y dificulta la reasignación de recursos hacia los usos más productivos, tanto entre sectores como entre empresas dentro de esos sectores (Recuadro 1.2). La productividad total de los factores de las empresas es menor en las industrias protegidas por aranceles más elevados (Gráfico 1.17).

Gráfico 1.17. En promedio, la productividad es baja en los sectores más protegidos



Nota: El gráfico de la izquierda muestra los promedios ponderados de la productividad total de los factores (PTF) por sector en 2017. El de la derecha muestra la suma de los aranceles promedio y las medidas no arancelarias (MNA) por sector (en %).
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Encuestas de Empresas del Banco Mundial de 2006, 2010 y 2017. Los datos sobre aranceles proceden del Ministerio de Producción y Trabajo (junio de 2018) y los datos sobre las medidas no arancelarias proceden de (Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[13]).

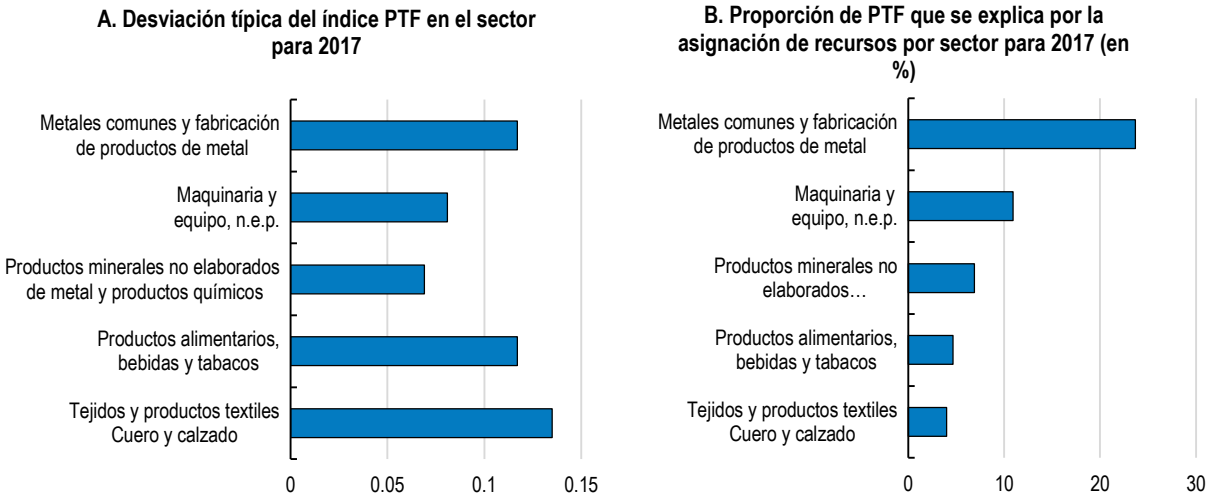
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943246

Además, los sectores con mayor protección comercial también se caracterizan por una mayor dispersión de la productividad total de los factores entre las empresas (Gráfico 1.18). Por ejemplo, el sector tejidos, productos textiles, cuero y calzado –con aranceles y medidas no arancelarias con niveles de protección combinados de en torno al 60%–, se destaca por la coexistencia de empresas con productividad baja y empresas más productivas. El sector también se caracteriza por una eficiencia de asignación de recursos baja.

Una manera de saber hasta qué punto la asignación de recursos entre las empresas contribuye a la productividad agregada es la descomposición sugerida por Olley y Pakes (1996). En este método, el componente de covarianza sirve para indicar la eficiencia de la asignación, o la medida en que las empresas más eficientes tienen una mayor cuota de mercado. En el sector textil, el de la piel y el del calzado, la asignación de recursos entre empresas solo explica el 4% de la productividad sectorial en promedio, un porcentaje mucho menor que el del sector de los metales, que se sitúa en el 24%. Esto indica que en el sector textil, el de la piel y el del calzado los recursos están atrapados en empresas de baja productividad, y deberían desplazarse hacia las empresas más productivas.

Este análisis sugiere varias cosas. Por un lado, exponer a este sector a una competencia externa más fuerte no afectaría a todas las empresas del mismo modo. La mayor competencia probablemente expulsaría del mercado a algunas empresas textiles de baja productividad, pero al mismo tiempo, la alta dispersión de la productividad sugiere que también hay empresas en el sector que podrían resistir el aumento de la competencia extranjera. Probablemente, la competencia externa las llevaría a reducir las ineficiencias, actualizar sus procesos de producción a través de tecnologías más avanzadas, aumentar la calidad del producto y crear nuevas oportunidades de empleo (Pavcnik, 2002[20]; Melitz, 2003[26]).

Gráfico 1.18. Los sectores protegidos muestran una mayor dispersión de la productividad y una asignación de recursos menos eficiente



Nota: El gráfico muestra los resultados de una descomposición Olley-Pakes de la productividad total de factores (PTF) promedio de los sectores en la parte que se explica por el promedio simple de la PTF a nivel de empresa y la parte que se explica por la asignación de recursos entre las empresas de un mismo sector. La parte que se explica por la asignación de recursos es un indicador utilizado con frecuencia para medir la eficiencia de asignación del sector. Para una descripción más detallada de la metodología, véase el anexo 1.A3.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Encuestas de Empresas del Banco Mundial.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943265

Recuadro 1.2. Breve descripción del análisis de datos a nivel de empresas

A partir de los datos de empresas argentinas de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (2006, 2010 y 2017), se estimó la productividad total de los factores de las empresas. Las funciones de producción específicas del sector se calculan usando información sobre ventas, empleo, capital y uso de insumos intermedios, usando el método de estimación sugerido por Levinsohn y Petrin (2003). Los residuos proviniendo de las funciones de producción estimadas se toman como indicador de la productividad total de los factores (PTF). Para poder comparar las estimaciones de la PTF de los diferentes sectores, se estandarizan por el promedio del sector. Solo se ha podido efectuar la estimación de la PTF para cinco sectores agregados, ya que la muestra no contiene datos suficientes sobre empresas de otros sectores (Anexo 1.A2.).

Si un sector se enfrentara a una mayor competencia por las importaciones, la primera reacción que uno se esperaría sería un movimiento de mano de obra y capital hacia empresas más productivas del mismo sector. El efecto de disciplina de la competencia de la importación podría incluso brindar oportunidades para que las empresas textiles más productivas comenzasen a exportar a nichos de mercado de economías avanzadas. La alta informalidad en el segmento superior de la cadena productiva hasta ahora ha complicado la aplicación de procesos modernos de gestión, pero el aumento de la presión externa para introducir sistemas de control de calidad y certificación podría ser clave al abrir nuevos mercados de exportación. Se podrían crear oportunidades de empleo en el sector.

Dicho lo cual, la posibilidad de que algunos trabajadores del sector textil tengan que buscar empleo en otros sectores es real, y esos trabajadores posiblemente deberán adquirir nuevas competencias y será necesario un apoyo adecuado por medio de las políticas sociales. Se requieren, por ende, amplios programas de formación y de reconversión profesional para trabajadores desplazados, que deberán coordinarse estrechamente con el sector privado y centrarse en las necesidades de competencias futuras del mercado laboral. Además, para que los programas de reconversión profesional tengan éxito, es fundamental que los trabajadores desplazados (también los del sector informal) tengan acceso a ayudas financieras eficaces y a protección social. En cualquier caso, vista la enorme heterogeneidad de las empresas textiles argentinas, los temores de un cierre total del sector y de pérdidas masivas de empleo no están respaldados por los estudios empíricos.

Los efectos de equilibrio general de una mayor integración son positivos

Los efectos de los cambios en la política comercial tienden a repercutir en casi todos los ámbitos de una economía, debido a los numerosos efectos de retroalimentación. Simulaciones en un modelo computable de equilibrio general son capaces de captar estos efectos. Estos modelos pueden captar la relación entre los insumos de diferentes sectores económicos y pueden modelar los mercados para los factores de producción, que son móviles entre sectores. Así, las variaciones arancelarias en los productos de un sector tienen repercusiones en otros sectores, al modificar la demanda y los precios de los insumos y la remuneración de los factores de producción. Además, estos modelos también captan los efectos de retroalimentación ante el cambio de ingresos de los trabajadores y de los precios relativos entre bienes y servicios para el consumo privado, así como la interrelación de los flujos comerciales sectoriales desagregados.

Para analizar los efectos de una reducción en la protección de las importaciones en la economía como un todo para Argentina, se han llevado a cabo simulaciones con el modelo Metro de la OCDE, que incluye 61 países y 57 sectores económicos (Anexo 1.A5). Las simulaciones sugieren que reducir los aranceles a los niveles mínimos entre los países del G20 reduciría los costos de los insumos, aumentaría la producción y las exportaciones, y conduciría a un aumento de los salarios reales para los trabajadores. Las exportaciones totales aumentarían un 4,7%, mientras que las importaciones totales se incrementarían en un 3,5%, lo que indica que la presión competitiva en los productores nacionales reduce los precios, pero no implica una fuerte sustitución por insumos y bienes finales importados. La producción nacional total se incrementa un 0,5% y el PIB real, un 0,3%.

Es importante destacar que cuando la reducción de los aranceles redunda en aumentos de la producción total y de la demanda de mano de obra, se incrementan los ingresos reales de los trabajadores de diferentes niveles de cualificación. Los trabajadores no cualificados se benefician particularmente de menores barreras comerciales, ya que su renta real aumenta un 1%, sobre todo a partir de las mejoras de su salario nominal. Los ingresos laborales reales de los trabajadores de oficina, los asistentes del sector servicios, los profesionales del sector técnico, profesionales en general y gerentes aumentan en torno al 0,5%.

Sin embargo, la heterogeneidad es amplia si nos fijamos en cómo afecta la reducción de los aranceles a los diferentes sectores económicos (Tabla 1.2). Las simulaciones del modelo sugieren amplios beneficios para el sector automotriz y las industrias de los metales no ferrosos, sobre todo debido a los menores costos de insumos (Tabla 5 del Anexo 1.A). La fabricación de automóviles podría aumentar en torno al 10% y las exportaciones, en torno al 15%. Otros sectores en expansión son la agricultura y los recursos naturales, además del procesamiento de alimentos. La demanda de servicios también aumentaría, lo que permitiría la expansión del transporte y los servicios profesionales a empresas, por ejemplo. Todos los sectores en expansión incrementan la demanda de mano de obra para los diferentes niveles de cualificación y absorben los puestos de trabajo de los sectores en contracción (Tabla 6 del Anexo 1.A). Los sectores que pueden sufrir contracciones moderadas son los productos textiles y de confección, los productos elaborados de metal, los equipos electrónicos y la maquinaria y equipo.

Tabla 1.2. La reducción unilateral de los aranceles estimularía la producción en los sectores agropecuarios y en algunos sectores manufactureros

Cambios en la producción sectorial en reacción a un recorte arancelario unilateral (en %)

Sector	Variación porcentual (en %)
Cereales en grano	2,3
Otros productos agrícolas	0,6
Semillas oleaginosas	1,8
Lácteos	1,0
Recursos naturales	0,9
Productos cárnicos	0,5
Alimentos y bebidas	1,7
Tejidos y prendas de vestir	-1,4
Productos minerales	-0,3
Metales ferrosos	1,2
Metales no ferrosos	7,8
Productos elaborados de metal	-1,9
Automóviles y componentes	9,6
Material de transporte	-0,3
Equipo electrónico	-0,9
Maquinaria y equipo	-2,0
Otras manufacturas	0,5
Transporte	1,4
Comunicación	0,6
Servicios financieros	0,5
Seguros	0,8
Servicios prestados a las empresas	0,9
Otros servicios	-0,3

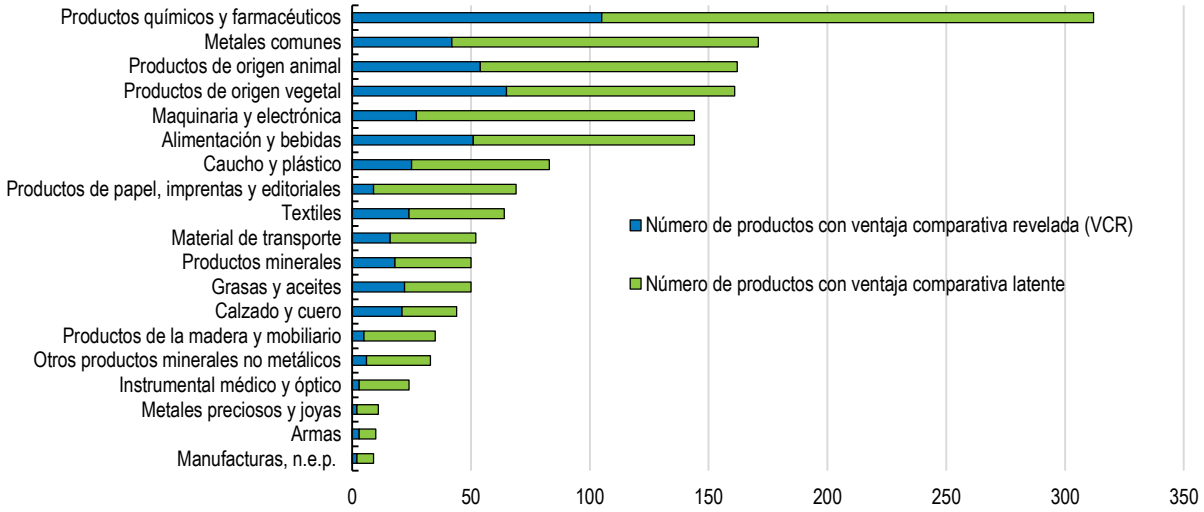
Nota: Los resultados indican la variación porcentual de la producción sectorial a raíz de un recorte arancelario en todos los sectores a los niveles más bajos de los países del G20.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en su modelo Metro.

El comercio puede generar nuevas oportunidades de exportación

Cuanto más integrada esté la economía en el comercio internacional, más oportunidades de exportación surgirán en sectores en que Argentina hasta ahora no ha tenido buenos resultados de exportación. Una moneda más competitiva y un mejor acceso a los insumos en el contexto de una posible reforma arancelaria deberían apuntalar esas oportunidades. La ventaja comparativa de Argentina obviamente es fuerte en productos que tienen un uso intensivo de recursos naturales –entre otros, productos agropecuarios y alimentarios– pero no está limitado a actividades de bajo valor agregado. Si prestamos atención a la ventaja comparativa revelada (VCR) de la economía – que mide las exportaciones de un producto concreto de un país en relación con las exportaciones promedios de los otros países – vemos que Argentina tiene ventajas comparativas reveladas en diferentes sectores (Gráfico 1.19). Entre otros, se destacan el sector químico, los productos farmacéuticos, los metales básicos, pero también la maquinaria, el caucho y los plásticos. Si partimos de los clústers industriales existentes y, en concreto, de las competencias y conocimientos acumulados, hay muchas oportunidades para una mayor diversificación en las cadenas productivas.

Gráfico 1.19. Argentina tiene un elevado potencial en numerosos productos

Número de productos que presentan una ventaja comparativa latente y revelada por sector



Nota: Un país tiene una ventaja comparativa revelada en la producción de productos si exporta ese producto relativement más que el promedio de los otros países. El gráfico muestra el número de productos de seis dígitos del SA en que Argentina tiene una ventaja comparativa revelada. El número de productos con una ventaja comparativa latente se computa mediante un análisis de las redes y la distancia entre los productos (Hidalgo et al., 2007[32]). Los productos con una ventaja comparativa latente son productos que están cerca de otros productos (en términos de competencias y capital necesarios para producirlos) para los cuales Argentina ya tiene una ventaja comparativa revelada.
Fuente: (García Díaz and Dragún, 2019[33]).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943284

Dos éxitos recientes de la economía argentina han evolucionado sin necesidad de protección ni subsidios al sector. En primer lugar, los vinicultores argentinos, que han sabido aprovechar las oportunidades de un entorno macroeconómico estable y una baja protección de las importaciones en los años 90 para invertir en nuevos métodos de producción y maquinaria, y diversificar sus líneas de producto (Artopoulos, Friel and Hallak, 2013[34]). Al adaptarse a los gustos de los principales mercados de exportación y partir de la fuerte ventaja comparativa de los suelos argentinos, han logrado que sus exportaciones pasaran de 25 millones de dólares estadounidenses en 1993 a 650 millones en 2008.

En segundo lugar, el impresionante éxito del sector servicios basado en conocimientos, cuyas exportaciones han pasado de 151 millones de dólares estadounidenses en 1996 a 6 500 millones en 2015 (Gayá, 2017[7]). El sector está dominado por pequeñas y medianas empresas que, gracias a una buena infraestructura digital, están bastante repartidas por el territorio nacional (un 58% se encuentran en la zona del Gran Buenos Aires) y tienen potencial para reducir las desigualdades regionales. Si bien ha habido algunos incentivos de estimulación para ciertas partes del sector mediante beneficios fiscales (ley de *software*), su dinamismo no se explica por esos incentivos (Gayá, 2017[7]; Oliveira, 2018[35]). Las empresas de este sector han aprovechado la ventaja comparativa de Argentina en mano de obra muy cualificada, con buenos conocimientos de inglés y un huso horario similar al de Estados Unidos.

La mayor integración atraerá inversión extranjera directa orientada a la exportación

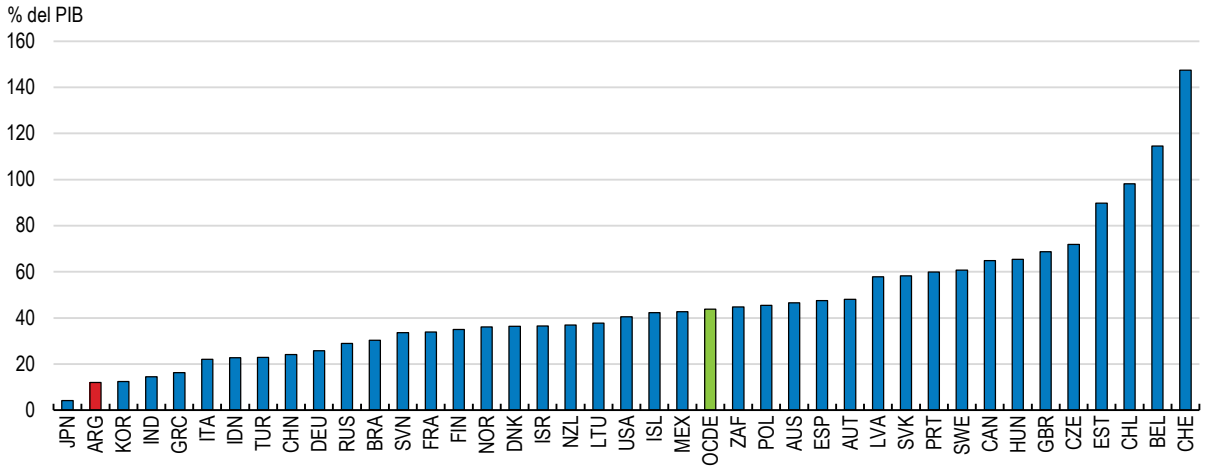
La inversión extranjera directa (IED) es una fuente importante de financiamiento externo, pero también es fundamental para aumentar la integración de la economía en las cadenas globales de valor. En muchos mercados emergentes, el suministro de las filiales nacionales de las multinacionales es una de las vías más prometedoras para que muchas pequeñas y medianas empresas incrementen su integración hacia delante en las cadenas globales de valor (López González, 2017[36]). Esto puede servir de puente para la transferencia de conocimiento y de aprendizaje, para que las empresas nacionales se adapten a las nuevas tecnologías, a los métodos de producción o a mejores prácticas de gestión. Asi la presencia de empresas multinacionales también puede contribuir a un mejor desempeño de la productividad (Arnold, Javorcik and Mattoo, 2011[37]; Blalock and Gertler, 2009[38]). Por otro lado, la IED también incrementa la presencia de insumos intermedios extranjeros en la economía nacional, facilitando así el acceso a nuevas tecnologías y nuevos conocimientos y aumentando la productividad y las exportaciones de las empresas nacionales (Lopez Gonzalez, 2016[39]).

A diferencia de las altas barreras arancelarias y no arancelarias, Argentina tiene bajas restricciones a la IED y se sitúa en un puesto bastante bajo con respecto al promedio de la OCDE en el Índice de Restrictividad Regulatoria a la IED. No obstante, durante la última década ha atraído mucho menos IED que otros países de América Latina, como México o Brasil (Gráfico 1.20). Esto se explica, principalmente, por la inestabilidad macroeconómica y política, por la baja calidad de las infraestructuras y por las altas barreras al comercio internacional. Otros factores clave que influencian en la IED son los costos de la mano de obra, la calidad institucional (corrupción, estado de derecho), las competencias o la protección de la propiedad intelectual (Cadestin, Gourdon and Kowalski, 2016[5]).

El motivo de la entrada de IED es una variable clave para en sus efectos en la economía nacional. La inversión directa motivada por el acceso al mercado busca sobre todo en el suministro del mercado nacional, a menudo atraído por los precios comparativamente altos que rigen en este mercado, como en el caso de Argentina. En cambio, cuando las empresas extranjeras invierten para mejorar su eficiencia, se benefician de la ventaja comparativa de un país – por ejemplo, por los recursos naturales, la oferta de la mano de obra cualificada o los acuerdos internacionales – lo cual les permite ser más competitivas y exportar a mercados internacionales. Dado que la competencia es mayor en los mercados internacionales, las empresas que hacen inversiones extranjeras directas en busca de eficiencia tienen un fuerte incentivo para utilizar insumos y bienes de capital de alta calidad para su producción, así como las tecnologías más avanzadas. Esto explica por qué, en la economía nacional, los efectos indirectos en materia de conocimientos y tecnología, así como los efectos para la productividad, el empleo y el comercio son mucho mayores en el caso de las inversiones orientadas a la eficiencia que en el caso de las orientadas al mercado (Barrientos, Gereffi and Rossi, 2011[40]).

Gráfico 1.20. Argentina atrae poca inversión extranjera directa

Stock de inversión extranjera directa como proporción del PIB para 2017 (en %)



Fuente: CEPAL y base de datos agregados de IED de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943303

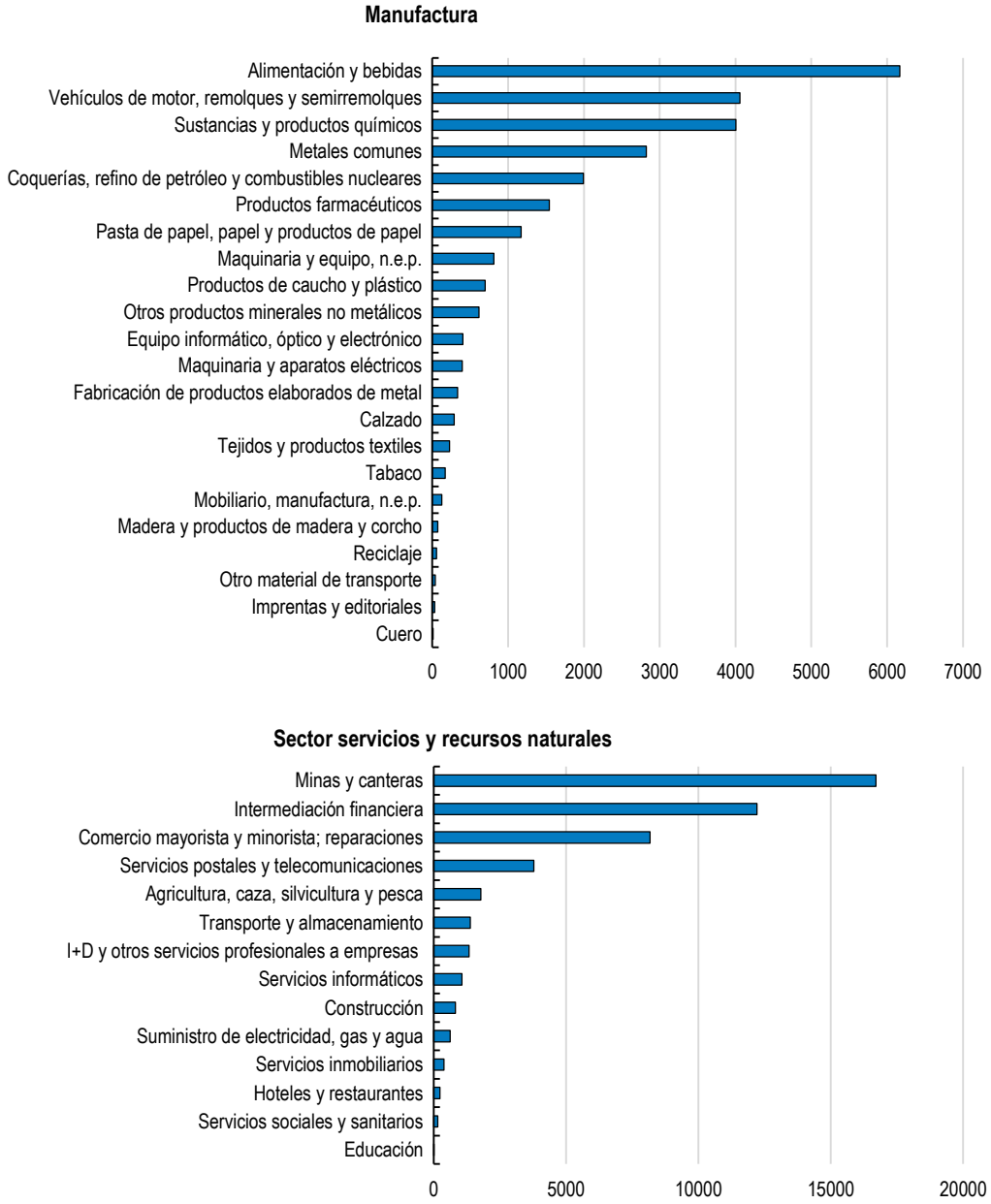
Dado que la inversión extranjera directa en busca de mercados se centra exclusivamente en el mercado interno, se siente inclusive atraída por la protección de los mercados internos, que hace que aumenten los precios internos y los ingresos económicos de los productores. Por el contrario, las inversiones que buscan la eficiencia, que dependen en gran medida de la importación de insumos y bienes de capital, son sensibles a las elevadas barreras a la importación. Al analizar la composición sectorial del *stock* de inversión extranjera directa de Argentina para 2017, parece que los flujos de IED en la última década se han dirigido principalmente a sectores con una protección relativamente alta contra las importaciones; entre otros, automóviles, productos farmacéuticos, productos químicos y metalurgia (Gráfico 1.21). Sin embargo, Argentina también ha atraído IED en sectores en que tiene una ventaja comparativa relativa, tales como alimentos y bebidas, minería, extracción de petróleo y gas, así como derivados del petróleo.

El análisis empírico realizado para este capítulo sugiere que las entradas de IED en sectores específicos desde 2005 han tendido a aumentar con la mayor protección contra las importaciones (Anexo 1.A4). Esto sugiere que los flujos de inversión extranjera directa hacia Argentina se orientan principalmente al mercado interno, posiblemente para aprovechar las rentas económicas generadas por la alta protección de las importaciones. Dado que este tipo de IED ofrece un menor potencial de difundir nueva tecnología y nuevos conocimientos en la economía nacional, en comparación con las inversiones orientadas a la búsqueda de eficiencia, reducir las barreras a la importación podría permitir que Argentina atrajera más IED orientada a la exportación, lo que tendría importantes efectos positivos para la productividad y el empleo (Barrientos, Gereffi and Rossi, 2011[40]).

Argentina tiene potencial para convertirse en un destino atractivo para la IED en busca de eficiencia. Un huso horario cercano al de Estados Unidos o Europa –fundamental para las empresas que requieren comunicaciones en tiempo real con los clientes o con la central– y un buen conocimiento de inglés entre los titulados superiores son ventajas estratégicas, y las empresas internacionales todavía no le han sacado el

máximo partido. En especial, los servicios prestados a las empresas, los servicios informáticos o de *software* son sectores atractivos que ya están en auge en Argentina, pero que no son objeto de mucha IED. Otros sectores prometedores para nueva IED son la minería y la energía, incluida la extracción de petróleo y gas, y las energías renovables, las industrias petroquímicas, así como el sector agropecuario y el de alimentos y bebidas.

Gráfico 1.21. *Stock* de inversión extranjera directa por sector en 2017 (en millones de USD)



Fuente: Banco Central de la República Argentina (2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943322

Además, inclusive algunas de las industrias que han crecido en base de la alta protección podrían empezar a ser atractivas para la IED en busca de eficiencia. Por ejemplo, la industria farmacéutica y de instrumental médico ha estado creciendo mucho y ya está exportando a muchos otros países latinoamericanos. Sin embargo, para que estas industrias protegidas, al igual que otras, prosperen en el futuro y atraigan inversiones en búsqueda de eficiencia, es fundamental reducir las barreras comerciales y permitir el acceso a una mayor variedad de insumos, más baratos y de mayor calidad.

Asimismo, para atraer más IED y de mayor calidad, la estabilidad macroeconómica y política a largo plazo es fundamental. Es importante que la reforma tributaria de 2017 se implemente en los próximos cinco años, ya que el actual sistema tributario distorsionador e injusto sigue siendo uno de los principales obstáculos para hacer negocios en Argentina (Schwab, 2018[41]). Un compromiso firme y decisivo para fortalecer el estado de derecho y luchar contra la corrupción contribuiría asimismo a aumentar la confianza en las instituciones públicas, especialmente si tenemos en cuenta que el sistema de contratación pública y planificación de infraestructuras del Gobierno anterior ha quedado expuesto a importantes acusaciones de corrupción. Además, cabe mejorar la eficiencia del sistema judicial para la solución de disputas, ya que es uno de puntos que los inversores mencionan como un impedimento importante para hacer negocios en Argentina (Schwab, 2018[41]).

Por último, la reciente depreciación real del peso argentino ha aumentado considerablemente la competitividad internacional y el atractivo de Argentina para la IED y puede ser una buena oportunidad no solo para atraer más inversión, sino para atraer nuevas formas de inversión (Gráfico 1.23).

Opciones de políticas comerciales para fomentar una mayor integración en la economía mundial

La definición de una agenda política concreta para la integración exige una reflexión sobre las opciones de reforma de la política comercial, habida cuenta de los acuerdos y las obligaciones actuales de Argentina. También se impone una reflexión sobre el papel de las negociaciones internacionales y, por último, para maximizar los beneficios del comercio es importante marcar el tempo adecuado de las reformas.

Margen para reducir la protección del comercio con y sin socios del Mercosur

Argentina es miembro del Mercosur, lo que ha contribuido a fortalecer sus vínculos comerciales con los demás miembros, en particular, con Brasil. Al mismo tiempo, el intercambio de bienes y servicios con el resto de la región es escaso (IMF, 2017[42]). Las negociaciones comerciales bilaterales entre el Mercosur y sus socios comerciales externos serían una forma obvia de avanzar, dado que ofrecen un mejor acceso a los mercados. Los aranceles de las exportaciones argentinas en promedio se sitúan en el 4,1%, pero esta cifra oculta una importante heterogeneidad. Algunos mercados de exportación prometedores para los productos agropecuarios y alimentarios argentinos, como China y la India, imponen aranceles medios a los alimentos y las bebidas del 12% y el 65%, respectivamente. Además de los aranceles, las exportaciones argentinas también se enfrentan a medidas no arancelarias particularmente elevadas, con un equivalente *ad valorem* promedio de alrededor del 20% (Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[13]).

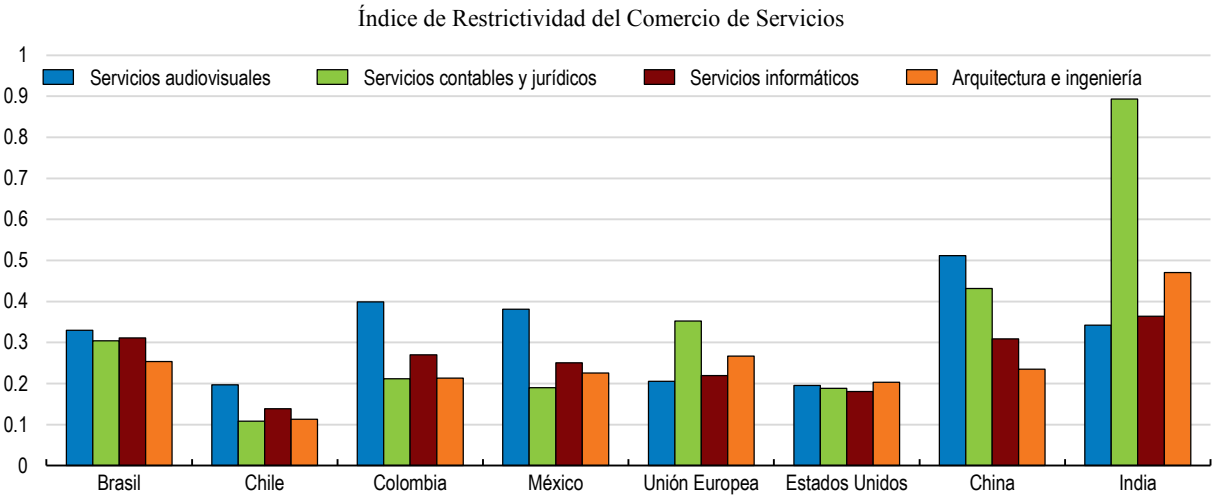
Históricamente, el Mercosur no ha seguido una estrategia activa de búsqueda de nuevos acuerdos comerciales con otros países. Solo ha firmado acuerdos bilaterales que abarcan

alrededor del 10% del PIB mundial. En comparación, Perú y Chile son signatarios de acuerdos comerciales que abarcan alrededor del 70-80% del PIB mundial. Ahora bien, la postura tradicionalmente pasiva del Mercosur ha cambiado recientemente, con negociaciones comerciales en curso o previstas con la Unión Europea, la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico, Corea del Sur y Canadá. En particular, un acuerdo comercial con la Unión Europea podría marcar un punto de inflexión, ya que implicaría la integración con un espacio económico amplio y competitivo. Sin embargo, ese acuerdo queda todavía lejos, entre otros por la resistencia europea en el ámbito de la agricultura.

Argentina debería adoptar una postura de liderazgo en estas iniciativas, ya que la reducción de las barreras comerciales en los destinos de exportación actuales y potenciales podría dar un impulso significativo a sus exportaciones. En particular, debería centrar sus esfuerzos en reducir las medidas no arancelarias en los mercados de exportación, ya que resultan especialmente onerosas para los productos agropecuarios y alimentarios, así como para otros productos de exportación importantes de Argentina (Recuadro 1.3). Entre los temas de particular interés para Argentina se encuentran las restricciones cuantitativas de las importaciones, la armonización de las normas de productos entre países o el reconocimiento mutuo de los sistemas de certificación para la evaluación de la calidad de los productos (Maskus and Wilson, 2001[43]).

Las negociaciones también deberían incluir al sector servicios. Los servicios de tecnología de la información, los programas informáticos y otros servicios prestados a las empresas representan el 10% del total de las exportaciones de bienes y servicios, y se enfrentan a importantes restricciones al comercio de servicios en los principales mercados de exportación, así como en los mercados potenciales (Gráfico 1.22).

Gráfico 1.22. Las exportaciones de servicios de Argentina se enfrentan a grandes obstáculos en sus principales mercados de exportación actuales y potenciales



Fuente: Base de datos Restrictividad del Comercio de Servicios de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943341

Al mismo tiempo, el lentísimo ritmo al que a veces avanzan las negociaciones comerciales y el riesgo de que no conduzcan a un acuerdo significativo implican que no sea adecuado apostarlo todo a las negociaciones bilaterales. Argentina no puede

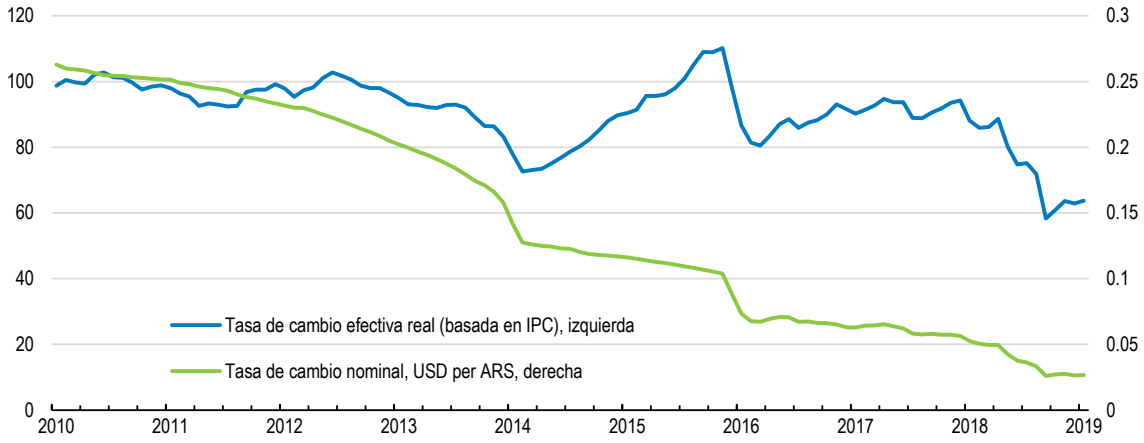
permitirse el lujo de esperar de brazos cruzados la conclusión de un importante acuerdo comercial bilateral. Habida cuenta de lo cerrada que está su economía y de la magnitud de los posibles beneficios de una mayor integración en la economía mundial, sus esfuerzos por reducir las barreras comerciales deberían ir más allá de las negociaciones bilaterales. Muchos países asiáticos, así como Chile, han seguido una estrategia de liberalización unilateral, además de acuerdos regionales y bilaterales, y a menudo se ha optado por reducir los aranceles con el fin de atraer inversión (Baldwin, 2006[44]).

A corto plazo, Argentina tiene varias vías para reducir sus barreras comerciales. En primer lugar, podría utilizar plenamente el margen existente para reducciones arancelarias en el marco del actual acuerdo Mercosur. Los países miembros tienen derecho a introducir cambios unilaterales en los aranceles comunes en aproximadamente el 30% de las líneas arancelarias. Implementado de manera estratégica, esto podría tener un impacto considerable (Olarreaga and Soloaga, 1998[45]). En segundo lugar, el acuerdo del Mercosur no impide que los países miembros modifiquen sus medidas no arancelarias (Bown and Tovar, 2016[46]). En tercer lugar, Argentina podría colaborar con los socios comerciales del Mercosur para explorar posibles áreas de consenso con respecto a reducciones unilaterales del arancel exterior común del bloque.

Encontrar la secuencia adecuada

La rápida materialización de los efectos positivos y la minimización de los costos de ajuste dependen fundamentalmente de la secuencia de las reformas políticas. Sin embargo, si bien algunas reformas comerciales pueden no formar parte de un posible primer conjunto de medidas, no se debería esperar demasiado, ya que el actual entorno macroeconómico brinda una oportunidad única para reducir las barreras a la importación. La depreciación real del peso Argentino ha incrementado la competitividad internacional de las empresas, lo que mitiga sustancialmente los costos de ajuste que algunos sectores y algunas empresas afrontarían debido a la creciente competencia de las importaciones (Gráfico 1.23).

Gráfico 1.23. La devaluación real ha mejorado la competitividad



Nota: Una disminución en el tipo de cambio real indica que los precios en dólares estadounidenses (USD) de los productos argentinos disminuyen en relación con los precios de los productos extranjeros (izquierda), lo que implica que la economía argentina ha ganado competitividad en los mercados extranjeros. El eje de la derecha muestra el valor del tipo de cambio nominal en USD por peso argentino (ARS).
Fuente: Base de datos analítica (ADB) de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943360

A la luz de las fuertes evidencias empíricas en favor de los beneficios de un mejor acceso a los insumos, los sectores que proporcionan insumos intermedios clave a otros sectores de la economía, pero también bienes de capital, deberían ser la prioridad. Esto beneficiaría a un espectro amplio de sectores y, a su vez, contribuiría a impulsar las exportaciones, ya que con un mayor acceso a la tecnología moderna incorporada en los insumos extranjeros, las empresas locales podrían ser más productivas y competitivas en los mercados mundiales (Amiti and Konings, 2007[1]).

La reducción de las medidas no arancelarias –como las licencias de importación no automáticas– también podría anticiparse, ya que son particularmente poco transparentes y a veces otorgan un nivel de protección que excede la de los aranceles. Además, Argentina está en condiciones de eliminar las medidas no arancelarias sin demora y sin necesidad de consultar a sus socios. Esto abre la posibilidad de una revisión completa de las licencias de importación no automáticas con vistas a limitarlas al mínimo, por ejemplo, a los ámbitos relacionados con temas de salud pública.

La reducción de los aranceles en los sectores intermedios y la eliminación de la mayoría de las medidas no arancelarias sería un obvio primer paso, y podría ser inmediato. En el contexto tributario actual, cabe tener en cuenta que esto no ocasionaría pérdidas fiscales significativas, ya que los ingresos arancelarios totales ascienden actualmente a alrededor del 0,7% del PIB y los efectos sobre la productividad de una mejor integración probablemente provocarían una expansión de la actividad y un aumento de los ingresos fiscales. Las estimaciones realizadas para el presente informe indican que la reducción de las actuales barreras comerciales a los niveles medios de tres países de la región (Chile, Colombia y México) se traduciría en un aumento anual del PIB per cápita de alrededor del 1,3% en los próximos diez años (Tabla 1, Perspectivas de las principales políticas).

Además, algunos insumos intermedios y bienes de capital que no se producen en Argentina están sujetos a la protección contra las importaciones. Por ejemplo, el Gobierno ha reducido recientemente los aranceles para algunos bienes intermedios y de capital seleccionados con alto contenido tecnológico y sin producción nacional a alrededor del 2%. Para este tipo de productos, los costos de ajuste derivados de la eliminación total de las barreras a la importación serían mínimos. El régimen de admisión temporal, que permite a las empresas importar insumos sin pagar aranceles en caso de que el producto final se exporte, es un paso en la dirección correcta, pero debería ampliarse a las empresas que producen para el mercado interno.

Los sectores que no aportan insumos importantes a otras actividades – incluido la industria textil e indumentaria, que emplea a una gran parte de la mano de obra poco cualificada, a menudo en forma de empleo informal – podrían ser objeto de una reducción de la protección gradual, con preaviso y constante. Esto animaría a las empresas a mejorar sus tecnologías y a ser más competitivas. La comunicación de un calendario claro y creíble para eliminar de forma gradual las barreras al comercio podría ser un instrumento útil, aunque puede ser difícil contraer compromisos creíbles para reducir la protección. En la medida de lo posible, los compromisos internacionales – por ejemplo, en el contexto de las negociaciones bilaterales – podrían servir para este fin.

Entretanto, deberían aplicarse una serie políticas para mitigar el impacto social de la reducción de las barreras comerciales en los sectores restantes, en particular, aquellos en los que podrían perderse puestos de trabajo y cuyos trabajadores podrían tener que trasladarse a otros sectores. Esto quizá exija nuevas competencias y las políticas de formación dirigidas a los trabajadores de los sectores sensibles pueden tener un papel importante para facilitar la transición. Poner en marcha estas políticas activas de

formación puede dar sus frutos, con independencia de las reformas de política comercial, ya que algunos sectores que pueden sufrir pérdidas de empleo – como textil e indumentaria – tienen una elevada proporción de empleo informal. Una mejor formación podría permitir que algunos de esos empleados encontraran un empleo formal en otros sectores de la economía.

Tras un cierto período de transición, la eliminación gradual y anunciada de los aranceles y las medidas no arancelarias para los bienes de consumo final puede contribuir en gran medida a aumentar la productividad y los salarios reales en Argentina, tanto por la aparición de nuevas oportunidades de empleo como por la disminución de los precios al consumo, con beneficios especialmente visibles para los hogares con menos recursos.

Aumentar el acceso a los mercados de las exportaciones argentinas

En paralelo a esta reducción unilateral de las barreras a la importación, Argentina podría negociar bilateralmente la reducción de las barreras en sus mercados de exportación relacionadas a medidas no arancelarias, como por ejemplo, las regulaciones técnicas y la aplicación de normas de productos (Recuadro 1.3). Las recientes y fructíferas negociaciones con China para que la carne argentina pudiera acceder a su mercado demuestran que existe un amplio margen para esas negociaciones bilaterales (Clarin, 2018[47]). Una mayor apertura del mercado chino para los productos alimentarios argentinos fortalecería las exportaciones, el empleo y la creación de valor agregado en la industria alimentaria argentina.

Otro buen ejemplo es que, tras 16 años, se ha puesto fin a la prohibición de limones argentinos y sus derivados en Estados Unidos, tras las negociaciones del Gobierno argentino en 2017 (Polansek, 2017[48]; Jouanjean, 2012[49]). Esta es una gran oportunidad para la producción de jugo de limón y limones de las provincias del norte de Argentina, en apoyo del empleo regional.

Por otra parte, los análisis efectuados para el presente estudio concluyen que las empresas argentinas con una certificación de calidad reconocida internacionalmente para sus productos tienen en promedio una productividad total de los factores un 2,1% mayor en comparación con las empresas que no cuentan con dicha certificación (Anexo 1.A2). Esto pone de relieve los beneficios potenciales que tendría la mejora del sistema nacional de pruebas de calidad y el reconocimiento internacional de las certificaciones de evaluación de la calidad emitidas por las autoridades argentinas.

Desde 2016, el Gobierno ha trabajado estrechamente con el sector privado para identificar productos y destinos prioritarios, generar información sobre posibles obstáculos y definir una estrategia para negociar el acceso a los mercados extranjeros. Desde enero de 2016, el acceso al mercado de 160 productos ha mejorado en más de cuarenta países. Estas medidas se han complementado recientemente con una estrategia nacional de exportación (Argentina Exporta) que, entre otras cosas, cuenta con un sistema nacional de calidad de los productos recientemente creado para velar por el cumplimiento de las normas de los productos en los mercados de exportación. Otros temas sobre la mesa son el acceso al financiamiento, la infraestructura, la facilitación del comercio, la promoción de las exportaciones y la difusión de las mejores prácticas a través de redes empresariales.

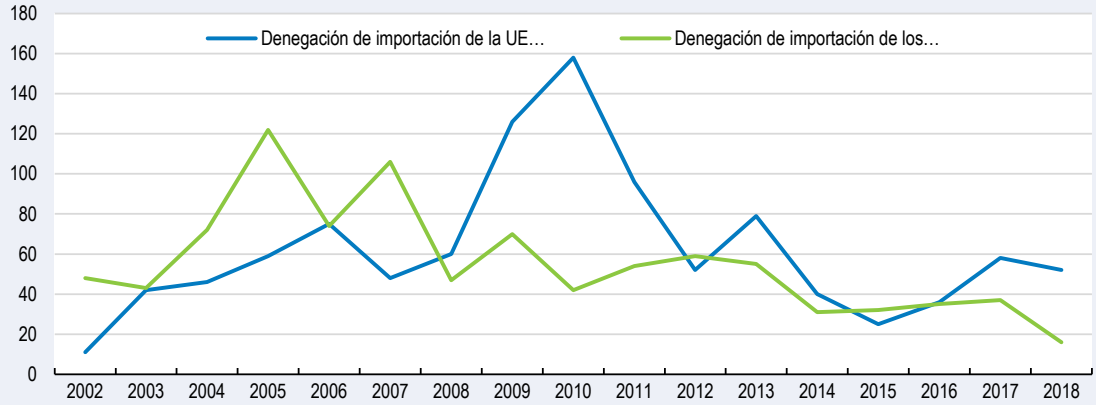
Recuadro 1.3. Las normas de productos y su aplicación podrían plantear importantes obstáculos a la exportación de productos argentinos a economías avanzadas

Las medidas no arancelarias – como las normas de productos y los reglamentos técnicos – han adquirido mayor importancia en los países avanzados en comparación con los aranceles, que están en mínimos históricos (Baldwin and Evenett, 2009[8]). Aunque las normas de productos se imponen para superar las deficiencias del mercado y proteger la salud de los consumidores nacionales, pueden constituir un importante obstáculo a la importación, en particular, para las exportaciones de los mercados emergentes (Maskus and Wilson, 2001[43]). Según estudios empíricos recientes, las normas de productos y su aplicación también se han utilizado para proteger a la industria de las economías avanzadas (Trefler, 1993[50]; Essaji, 2008[51]; Grundke and Moser, 2019[11]).

Algunas exportaciones argentinas han sido objeto de denegación de entrada a ciertos mercados por incumplir ciertas normas de productos de Estados Unidos y la Unión Europea (Gráfico 1.24). Aunque el número de envíos rechazados *per se* no da información precisa sobre el volumen de comercio rechazado, los efectos negativos de esas denegaciones de importación sobre la reputación de otras empresas exportadoras del mismo sector son evidentes; reducen el acceso al mercado y, con ello, las exportaciones (Jouanjean, Maur and Shepherd, 2012[52]; Grundke and Moser, 2019[11]). Esto afecta, en particular, a los exportadores de los mercados emergentes, lo que pone de relieve la necesidad de adoptar un enfoque global para mejorar los sistemas de normalización de los productos y fomentar la capacidad de cumplimiento, centrándose en los sectores y no en productos individuales. Esto también implica el establecimiento de un sistema de evaluación de la calidad de los productos, que emita certificados reconocidos por las autoridades competentes de los mercados de exportación.

Gráfico 1.24. Los productos argentinos tienen problemas con la regulación de normas de productos en sus principales mercados de exportación

Número de envíos de productos argentinos que no pudieron entrar en mercados de exportación principales debido al incumplimiento de normas de productos



Nota: La base de datos del sistema de alerta rápida para alimentos y piensos (RASFF) de la UE solo publica las denegaciones y notificaciones de importaciones de la UE de alimentos y productos para la alimentación animal. Por tanto, los demás productos del sector manufacturero no se incluyen en esta base de datos. La base de datos de la Administración de Alimentos y Medicamentos de Estados Unidos (FDA) incluye información sobre la denegación de importación de productos alimentarios, farmacéuticos, cosméticos, dispositivos médicos y una gama más amplia de productos electrónicos.
Fuente: Base de datos RASFF para las denegaciones de la UE y base de datos de la FDA *Import Refusals Report* (IRR) [Informe de denegación de importaciones] para Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943379

En Estados Unidos, Argentina se enfrenta principalmente a problemas de acceso a los mercados con sus exportaciones de productos farmacéuticos y dispositivos médicos (Tabla 1.3). En general, los motivos para denegar la importación son cuestiones relacionadas con los requisitos de certificación o el etiquetado de los productos. Por lo tanto, parece que no existen problemas fundamentales en la estructura productiva que impidan a Argentina producir con la calidad necesaria para los mercados estadounidenses. En apoyo de los productores nacionales de productos farmacéuticos y dispositivos médicos, el Gobierno argentino debería poner en marcha una iniciativa integral para iniciar una estrecha cooperación de las autoridades argentinas con la FDA de Estados Unidos con vistas a evaluar la calidad de los productos. De este modo se reducirían los costos de información y cumplimiento para los productores nacionales en lo que respecta a las prescripciones de certificación, de aparición en determinadas listas y de etiquetado. Esto representaría un apoyo mucho más rentable y efectivo para esta industria que las altas barreras a la importación que aún persisten para los medicamentos y el instrumental médico (que perjudican a los consumidores nacionales y aumentan los costos del sistema de salud pública de Argentina).

Tabla 1.3. Los productos farmacéuticos y dispositivos médicos de Argentina tienen dificultades para entrar en el mercado estadounidense debido a problemas de certificación

Cinco categorías de productos más rechazadas y cinco razones más aducidas cuando se deniega la entrada a productos argentinos en los mercados estadounidenses (2002-2018)

Cinco categorías de productos más rechazadas	Número de envíos rechazados (productos)	Cinco razones más frecuentes	Número de envíos rechazados (razones)
Otros medicamentos, excepto antibióticos y hormonas	201	Parece que el medicamento o dispositivo no consta en una lista concreta, según las exigencias de la FDA.	220
Instrumental médico, maquinaria y otros dispositivos médicos	128	Parece que el artículo es un medicamento nuevo que no ha solicitado la debida aprobación.	188
Fruta fresca y deshidratada, jugos de frutas y verduras	119	Parece que el fabricante no ha presentado la información sobre su proceso planificado, según lo requerido.	135
Cuidado de la piel y maquillaje	41	Parece que la etiqueta o el etiquetado requerido no está en inglés.	127
Hormonas e insulina	29	Parece que el artículo consiste total o parcialmente en una sustancia sucia, pútrida o descompuesta, o no apta para consumo.	92

Nota: La base de datos de la FDA de Estados Unidos incluye información sobre la denegación de importación de productos alimentarios, farmacéuticos, cosméticos, dispositivos médicos y una gama más amplia de productos electrónicos.
Fuente: Base de datos IRR de la FDA de Estados Unidos.

En la UE, los frutos de cáscara, la carne y los productos para la alimentación animal procedentes de Argentina experimentan ciertos problemas para entrar en el mercado (Tabla 1.4). Los esfuerzos políticos para aumentar el acceso al mercado de la UE deberían centrarse principalmente en mejorar los sistemas sectoriales específicos de control de la calidad de los productos. El incumplimiento de una sola empresa exportadora puede perjudicar a la reputación de todo el sector, con importantes efectos negativos para todas las exportaciones a la UE.

Tabla 1.4. Ciertos productos alimentarios de Argentina tienen dificultades para entrar en los mercados de la UE debido al incumplimiento de las normas de productos comunitarias

Cinco categorías de productos más rechazadas y cinco razones más aducidas cuando se deniega la entrada a productos argentinos en los mercados de la Unión Europea (2002-2018)

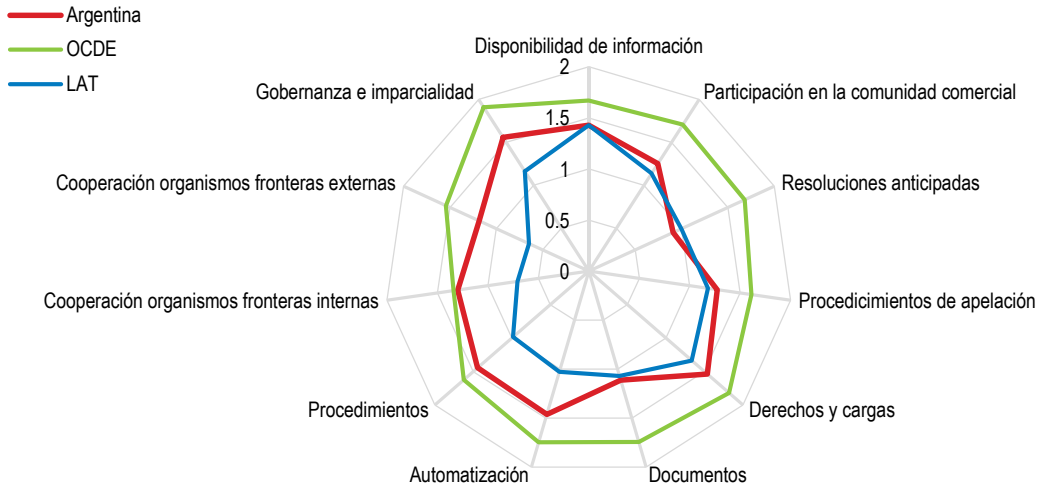
Cinco categorías de productos más rechazadas	Número de envíos rechazados (productos)	Cinco razones más frecuentes	Número de envíos rechazados (razones)
Frutos de cáscara, productos derivados y semillas	499	Contenido de aflatoxinas demasiado elevado	502
Carne y productos cárnicos	164	Salmonela en el producto	146
Productos para la alimentación animal	134	Contenido de toxina Shiga demasiado elevado	63
Pescado y productos derivados del pescado	88	Mala regulación de la temperatura	41
Frutas y hortalizas	78	Sustancia no autorizada por las autoridades de la UE (en su mayoría modificada genéticamente)	35

Nota: La base de datos RASFF de la UE solo publica las denegaciones y notificaciones de importaciones de alimentos y productos para la alimentación animal. Por tanto, los demás productos del sector manufacturero no se incluyen en esta base de datos.
Fuente: Base de datos RASFF de la UE.

En este contexto, Argentina debería tratar de seguir avanzando en la facilitación del comercio, lo que podría reducir considerablemente los costos de las empresas exportadoras (Gráfico 1.25). Las cargas administrativas sobre las exportaciones e importaciones son mayores que en Brasil, Chile o México, y la eficiencia del despacho aduanero y fronterizo en Argentina ha disminuido fuertemente durante la última década, según el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial. La armonización de los procedimientos en un único documento electrónico y la consolidación de la información y las certificaciones de diversas autoridades, como las aduanas o la sanidad y la agricultura, puede aumentar significativamente la eficiencia de las aduanas y reducir los costos asociados (Sarmiento, Lucenti and Garcia, 2010[53]).

Gráfico 1.25. La facilitación del comercio tiene margen de mejora

Escala del índice de 0 a 2 (mejor rendimiento)



Nota: Los datos corresponden al año 2017.
Fuente: Base de datos Facilitación del comercio de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943398

Argentina ya ha dado un paso importante en esta dirección al lanzar la primera fase de implementación del mecanismo Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que ya incluye más de 280 procedimientos administrativos y reduce el tiempo invertido en estos procedimientos en un 65%. La plena aplicación está prevista para 2020 (Iglesias, 2018[54]). Seguir modernizando y simplificando los procedimientos aduaneros es crucial para mejorar los resultados de exportación (Moïsé and Sorescu, 2013[55]). También sería útil para que se redujeran los casos de corrupción, especialmente mediante el establecimiento de procedimientos en línea que eliminen la interacción personal. Para las pequeñas empresas (con exportaciones de hasta 600 000 USD al año), el Gobierno también ha creado un programa para simplificar la logística de exportación (Exporta Simple).

Más allá de simplificar los procedimientos aduaneros, una forma rentable de facilitar el comercio es mejorar los mecanismos de cooperación de las distintas administraciones del país y con los países vecinos y terceros países (Gráfico 1.25). El aumento de la cooperación con los organismos fronterizos de otros países y la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo en relación con las certificaciones para la evaluación de la calidad de los productos facilitaría considerablemente las importaciones y las exportaciones (Recuadro 1.3). Además, un intercambio sistemático de los resultados de las inspecciones de los organismos encargados de la aplicación de las normas de productos entre los países vecinos mejoraría el análisis de riesgos y la eficacia de los controles fronterizos, y facilitaría el comercio intrarregional. El sistema de alerta rápida para alimentos y piensos (RASFF) establecido por los Estados miembros de la UE podría servir de ejemplo. También sería positivo para Argentina que se armonizaran los requisitos de datos y control de documentos entre los organismos nacionales que participan en la gestión del comercio transfronterizo, igual que lo han hecho otros países de la región, como Perú y México.

Facilitar la transición: políticas de apoyo a la transformación estructural

Cabe reconocer que la apertura comercial suele conjugar ventajas a mediano plazo, como el aumento y la mejora de los puestos de trabajo, con costos de ajuste a corto plazo, puesto que se perderá empleo en algunas empresas, sectores y regiones y en otros, se creará. Las políticas pueden contribuir considerablemente a reducir la carga que conlleva dicho ajuste para los hogares humildes y vulnerables, y a garantizar que todos los argentinos se beneficien del comercio internacional. En particular, resulta crucial que aquellos que puedan atravesar dificultades inicialmente durante la transición obtengan las ayudas adecuadas para encontrar nuevas oportunidades laborales. Este aspecto reviste además especial importancia para obtener apoyo político a una mayor integración en la economía mundial.

Las políticas encaminadas a facilitar la transición pueden presentar varias dimensiones. La más urgente es proteger a los trabajadores durante ese período, garantizando una protección social adecuada, pero también oportunidades de formación apropiadas. Dichas políticas deben tener en cuenta además la dimensión regional de la transformación estructural, puesto que las industrias que gozan de gran protección muchas veces se concentran en regiones específicas (por ejemplo, la industria electrónica en la provincia de Tierra del Fuego, o la industria textil en el Gran Buenos Aires). El Gobierno central debería coordinar atentamente las políticas necesarias con los Gobiernos provinciales, en especial habida cuenta de que estos últimos ostentan las competencias principales en

materia de educación y capacitación. Eso les otorga a las provincias un papel fundamental en la transformación estructural.

Además, las políticas estructurales pueden atenuar las fricciones y facilitar la transformación de la economía (Recuadro 1.4). Reducir la protección de las importaciones implicará una reasignación cosiderable de recursos –es decir, mano de obra y capital– entre los diferentes sectores, así como entre las diferentes empresas de un mismo sector. Facilitar esta reasignación de recursos es requisito indispensable para aprovechar las ventajas de una integración más sólida. En dicho contexto, reviste especial importancia que el mercado laboral y el mercado de productos funcionen correctamente. Por último, la innovación es uno de los pilares de la productividad y la competencia a largo plazo, y un buen planteamiento de las políticas contribuye de manera esencial al fortalecimiento de los incentivos a la innovación. La correcta implementación de estas reformas estructurales complementarias influirá en la magnitud de los costos de ajuste que soportarán a corto plazo los trabajadores de sectores que compiten con importaciones y empresas menos productivas (Winters, Mcculloch and Mckay, 2004[56]).

Recuadro 1.4. Ejemplos de políticas de apoyo a la transformación estructural que han resultado positivas

Las transformaciones estructurales observadas en diferentes países de la OCDE pueden ofrecer información útil sobre cómo facilitar ajustes en los cambios de la estructura económica a través de las políticas. Los casos del País Vasco, en España, y de la cuenca del Ruhr, en Alemania, son ejemplos de la aplicación de un paquete de políticas coherente y estable encaminadas a facilitar la transformación, y generar empleo y oportunidades en nuevas actividades.

En los años 70 y 80, el País Vasco experimentó una importante reestructuración de su economía tras el declive de sectores tradicionales como la industria metalúrgica, la construcción naval y las herramientas mecánicas, lo que provocó altas tasas de desempleo. Las políticas regionales se centraron en la mejora tecnológica como vía para restaurar la competitividad internacional del sector manufacturero. Entre las medidas que se tomaron estuvo el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, que era deficiente, la promoción de actividades de I+D por parte de las empresas, la creación de parques tecnológicos y la implantación de programas de formación para trabajadores e investigadores (OECD, 2011[57]). Esta estrategia, que se aplicó de forma estable y continuada a lo largo del tiempo, finalmente dio sus frutos. El País Vasco dispone actualmente de un sólido sistema de innovación orientado a las empresas y posee un gran valor tecnológico en maquinaria y equipamiento. El nivel de I+D de las empresas duplica la media nacional y se sitúa además en el 25% más elevado de las regiones y los países de la OCDE (OECD, 2014[58]). El desempeño de las exportaciones de esta región ha mejorado notablemente, gracias a bienes con un contenido tecnológico más elevado (como los del sector aeronáutico o el de las telecomunicaciones) y también debido a las labores de innovación llevadas a cabo en industrias tradicionales, como el sector de la automoción y de las herramientas mecánicas. Los sectores intensivos en conocimientos también han ganado peso, en particular en ámbitos vinculados a la manufactura (por ejemplo, la ingeniería y la consultoría). El País Vasco es ahora la comunidad con la tasa de desempleo más baja de España y su PIB per cápita se sitúa un 25% por encima del promedio de la Unión Europea.

La cuenca del Ruhr fue una de las regiones industriales más importantes de Europa, con

una potente industria minerometalúrgica. Debido a la contracción de la demanda mundial y a la pérdida de competitividad internacional, la región del Ruhr se enfrentó al desafío de tener que reestructurar su economía y para ello, las políticas regionales pasaron a centrarse en la tecnología medioambiental. Las empresas abandonaron la explotación del carbón y del acero e invirtieron en construcción de centrales, servicios de control y tecnología medioambiental. Optaron por el campo de la tecnología medioambiental porque habían estado buscando nuevas formas de reducir los niveles de contaminación provocados por las industrias tradicionales de explotación del carbón y del acero (Galgóczi, 2014[59]). Puesto que dichas industrias precisaban importantes recursos energéticos y generaban gran cantidad de residuos, esta región se benefició de una ventaja comparativa en cuanto a suministro energético y eliminación de residuos. Aprovechando dicha ventaja comparativa, se hizo hincapié en estimular las actividades de I+D en los campos de los recursos renovables, el reconversión profesional y la combustión de residuos. En la actualidad, la región del Ruhr es el principal centro de investigación tecnológica ambiental de Alemania, que cuenta con el respaldo de universidades locales, centros de investigación y empresas locales. Las políticas de empleo también formaron parte de esta estrategia, ya que organismos especializados en orientación laboral y formación se encargaron de facilitar la transición de los trabajadores afectados dentro del mercado de trabajo. La estructura de empleo de la zona experimentó un cambio enorme, puesto que a principios de los años 70, el sector manufacturero y el de servicios respondían de un 60% y un 36% de los puestos de trabajo respectivamente. En el año 2000, un 33% de la fuerza de trabajo total se encontraba ocupada en el sector manufacturero y un 65% en el de servicios.

Mejorar la formación y la protección social

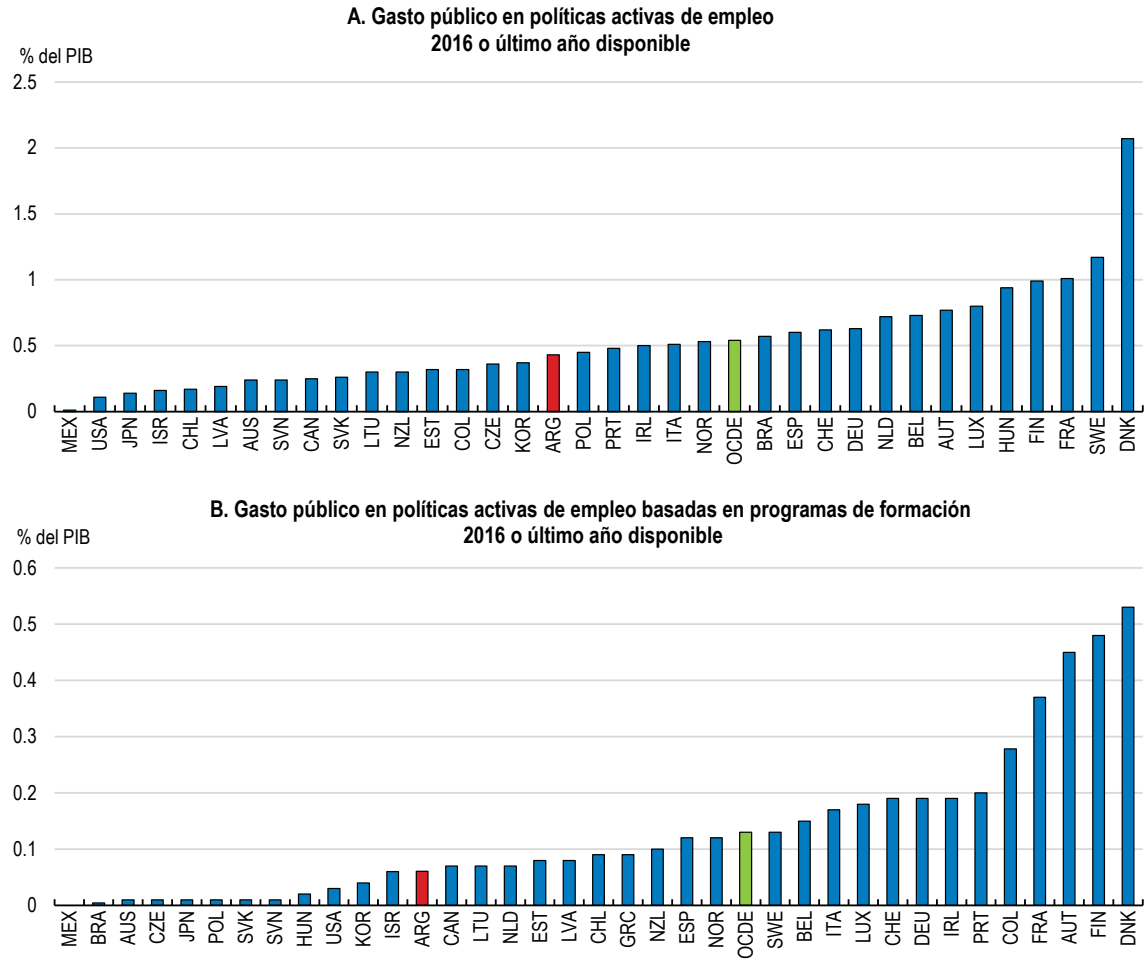
La apertura a la economía mundial suele beneficiar a los segmentos de población más pobres de las economías emergentes (Porto, 2006[15]). A mediano plazo, los trabajadores pueden disfrutar de nuevas oportunidades laborales, puesto que existe una mayor probabilidad de que los puestos de trabajo creados en empresas exportadoras sean formales y estén mejor remunerados. Las empresas exportadoras de Argentina pagan salarios un 31% más elevados que las no exportadoras (Brambilla, Depetris Chauvin and Porto, 2017[23]). Sin embargo, algunos trabajadores tendrán que buscar un nuevo empleo a consecuencia de las reasignaciones. Argentina presenta elevadas tasas de rotación del personal, ya que más de un 18% de los empleados cambia de trabajo en el plazo de un año (Pieczynski, 2016[60]). Así pues, el incremento de la tasa de rotación del personal durante el período de ajuste no supone una carga inasumible para quienes encuentran un nuevo empleo en su mismo sector. No obstante, si la contracción afecta a todo un sector y eso obliga a los trabajadores a adquirir nuevas competencias o trasladarse a otro punto geográfico, los costos del ajuste pueden ser más importantes.

En dicha coyuntura, intensificar las políticas activas de empleo y ofrecer oportunidades de formación constituyen medidas políticas esenciales. La formación puede ayudar a los trabajadores a prepararse para nuevos puestos de trabajo en sectores en expansión e incluso aumentar sus posibilidades de acceder a trabajos mejor remunerados. El gasto de Argentina en políticas activas de empleo se sitúa solo ligeramente por debajo del promedio de la OCDE, pero si miramos especificamente las políticas activas que incluyen medidas de formación, el gasto asciende aproximadamente a la mitad de lo que se destina en la OCDE (Gráfico 1.26). Aumentar la oferta de oportunidades de formación, incluyendo a los adultos que actualmente se encuentran fuera del mercado laboral, podría exigir un incremento del gasto en cursos de formación. Una posibilidad en ese sentido

sería reasignar parte de los recursos destinados a programas de obras públicas, que representan casi un 80% del gasto en políticas activas de empleo de Argentina (ILO, 2016[61]).

Las políticas de formación pueden repercutir de forma duradera en la empleabilidad, al mejorar las posibilidades de generación de ingresos de sus beneficiarios. Las ventajas pueden ser considerables, en especial en el caso de las mujeres (Bergemann and Van Den Berg, 2006[62]). Entre las posibles medidas de capacitación se encuentran cursos formales de educación para actualizar las competencias cognitivas de carácter general, por medio de programas educativos de formación general para adultos, ya que, en el caso de muchos trabajadores con una escasa cualificación, el traslado a otros puestos de trabajo o profesiones exigiría un nivel superior de competencias cognitivas (Bechichi et al., 2018[63]). Por otra parte, también implica una reconversión profesional y el aprendizaje de nuevas tareas y competencias específicas del puesto de trabajo, coordinando atentamente el contenido y la implementación de la formación necesaria con el sector privado y abordando necesidades en cuanto a competencias de cara al futuro.

Gráfico 1.26. El gasto en políticas activas de empleo se sitúa por debajo del promedio de la OCDE



Fuente: Base de datos de la OCDE sobre partícipes y gasto público en políticas del mercado de trabajo; OIT.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942828

Varios países latinoamericanos, entre otros Chile, han conseguido que las políticas del mercado de trabajo sean más eficaces añadiendo un componente activo de empleo, como es la capacitación y la educación, a programas existentes de transferencias condicionadas en efectivo (Cecchini and Madariaga, 2011[64]). Las transferencias en efectivo proporcionan apoyo económico en momentos de necesidad, pero pueden resultar más eficaces si se les añade un componente de capacitación que aumente las probabilidades de los participantes de encontrar oportunidades de generación de ingresos más autónomas y sostenibles.

Argentina ha tenido una experiencia positiva con este tipo de programas. Tal como indican los análisis empíricos, la participación en un programa que combina una transferencia en efectivo con la capacitación lleva aparejadas una mejora de los salarios y más probabilidades de acceder al empleo formal (Lopez Mourelo and Escudero, 2017[65]). Por lo tanto, ampliar este tipo de programas puede constituir una medida eficaz para ayudar a los más afectados por el proceso de reasignación iniciado por la economía argentina y, al mismo tiempo, capacitar a los participantes para que puedan incorporarse a los nuevos puestos de trabajo que creará el país. Las transferencias en efectivo creadas recientemente para adultos que retoman sus estudios o realizan cursos de formación profesional son una medida en este sentido de la que ya se han beneficiado 260 000 adultos.

Otro programa reciente del gobierno ("Programa de Transformación Productiva") se centra directamente en las consecuencias de la transformación estructural y apoya la reconversión profesional de trabajadores desplazados en colaboración con el sector privado, abordando los cambios en las competencias de trabajadores que este necesita (Recuadro 1.4). No obstante, este programa de reconversión profesional solo se ha financiado hasta el momento con fondos públicos y su alcance es todavía limitado.

Una reducción unilateral de los aranceles provocaría contracciones y pérdidas de empleo moderadas en los sectores del textil y la confección, los productos elaborados de metal, los equipos electrónicos y la maquinaria y el equipo (Tabla 1.2 y Tabla 1.A.6). El costo que implica reubicar a los trabajadores afectados en otros sectores, que ampliarían su producción y el empleo tras los recortes arancelarios, dependerá de si el nuevo puesto de trabajo les exige competencias diferentes a las de su antiguo empleo.

En estudios previos de la OCDE se han analizado las disparidades que presentan las profesiones y los sectores en términos de competencias cognitivas de carácter general y específicas de cada tarea laboral (Bechichi et al., 2018[63]). Estos datos permiten evaluar el nivel de reconversión profesional necesario para un traslado a sectores en expansión (Tabla 1.5). Según dicho estudio, muchos de los cambios de empleo que podrían producirse en Argentina se dirigirían a sectores que exigen un nivel similar de competencias cognitivas, por lo que no sería necesaria una formación adicional en este sentido. La excepción serían los actuales trabajadores del sector del textil, la piel y el calzado, que podrían precisar cursos de formación equivalentes a un semestre escolar aproximadamente (o unos cuatro puntos en competencias de la evaluación PIAAC) (Bechichi et al., 2018[63]). Una gran parte de la fuerza de trabajo del sector textil, cuero y calzado de Argentina realiza su actividad de manera informal y presenta una baja cualificación. Por eso, las estimaciones presentadas, basadas en los promedios de los sectores correspondientes a países de la OCDE y a otros no pertenecientes a esta, podrían ser demasiado optimistas en cuanto a las necesidades de cursos de formación y reconversión profesional de los trabajadores afectados en el sector textil, cuero y calzado.

Tabla 1.5. Las necesidades de reconversión profesional se limitan principalmente a competencias específicas de las tareas laborales

Según las disparidades de competencias cognitivas y específicas de la tarea laboral entre los distintos sectores y las reasignaciones del empleo previstas

Sectores que podrían perder empleo por el recorte arancelario	Los tres sectores en expansión más similares en cuanto a competencias	Tipo de competencias necesarias para la transición
Textil, confección, piel y calzado	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Capacidad de organización, competencias de contabilidad y ventas
	Productos alimentarios, bebidas y tabaco	Competencias cognitivas: comprensión lectora, comprensión matemática y resolución de problemas (diferencia equivalente a un semestre académico aproximadamente) Competencias de gestión y comunicación
	Construcción	Conocimientos de matemáticas (diferencia equivalente a un semestre académico aproximadamente) Competencias de contabilidad y ventas, gestión y comunicación, capacidad de organización
Fabricación de productos elaborados de metal	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Capacidad de organización, competencias de contabilidad y ventas
	Productos alimentarios, bebidas y tabaco	Competencias de contabilidad y ventas
	Servicios de transporte y almacenamiento, servicios postales y de telecomunicaciones	Competencias de contabilidad y ventas, gestión y comunicación, disposición al aprendizaje
Equipo óptico y eléctrico	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Capacidad de organización, competencias de contabilidad y ventas
	Productos alimentarios, bebidas y tabaco	No se prevén necesidades de reconversión profesional importantes
	Productos minerales no elaborados de metal y productos químicos	No se prevén necesidades de reconversión profesional importantes
Maquinaria y equipo	Productos alimentarios, bebidas y tabaco	No se prevén necesidades de reconversión profesional importantes
	Madera, papel, productos de papel, imprenta y editorial	Competencias de contabilidad y ventas, disposición al aprendizaje
	Productos minerales no elaborados de metal y productos químicos	No se prevén necesidades de reconversión profesional importantes

Nota: Los cuatro sectores de la columna de la izquierda son aquellos en los que se prevé una pérdida de empleo por un recorte arancelario a los niveles mínimos entre los países del G20 (véase la Tabla 1.2 y la tabla A.1.6). La columna del medio muestra los tres sectores que generan empleo con la menor diferencia en términos de competencias cognitivas y específicas de las tareas laborales. Los indicadores de competencias cognitivas y específicas de las tareas laborales se basan en la encuesta de Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) de la OCDE (Grundke et al., 2017[67]). Las competencias cognitivas abarcan la comprensión lectora, la comprensión matemática y la resolución de problemas en entornos digitales. Entre las competencias específicas de las tareas laborales están las competencias en cuanto a TIC y también de gestión y comunicación, contabilidad y ventas, capacidad de organización, comprensión matemática avanzada y disposición al aprendizaje. Las diferencias promedio en cuanto a competencias por sector se calculan con respecto al conjunto de 31 países de la OCDE y no pertenecientes a esta incluidos en la encuesta PIAAC (Bechichi et al., 2018[63]). Puede que las disparidades en competencias subestimen la verdadera labor de reconversión profesional que requieren los cambios de empleo, dado que los indicadores sobre competencias no pueden abarcar todas las dimensiones y las áreas de conocimiento que exigen los puestos de trabajo.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de indicadores de competencias que se construyeron utilizando la encuesta de Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) de la OCDE (Bechichi et al., 2018[63]; Grundke et al., 2017[67]).

La reconversión profesional de los trabajadores de los otros tres sectores en contracción se limitaría principalmente a competencias específicas del puesto de trabajo y las tareas laborales, lo que exige una atenta coordinación con el sector privado. Los sectores en

expansión más próximos en cuanto a competencias a aquellos que se están contrayendo son la agricultura y otros sectores manufactureros. Los sectores de servicios también generarían más empleo en una economía más integrada, aunque las competencias necesarias para el traslado a estos serían superiores (Tabla 1.5). Puesto que el análisis no incluye indicadores pormenorizados respecto a los ámbitos de conocimiento de los puestos de trabajo, podría haberse subestimado la verdadera labor de reconversión profesional que sería necesaria para los cambios de empleo (OECD, 2018[66]).

El análisis anterior utiliza información sobre los requisitos en cuanto a competencias de profesiones y sectores procedente de la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) de la OCDE. Puesto que Argentina no participa en la encuesta PIAAC, se ha recurrido a los promedios de diferentes países. Si Argentina participase en la próxima ronda de dicha encuesta de la OCDE, el análisis podría mejorar.

Recuadro 1.5. Reconversión profesional de los trabajadores afectados por los ajustes

El "Programa de Transformación Productiva" y la reducción de los aranceles a la importación de computadores y portátiles

En noviembre de 2016, Argentina anunció un fuerte recorte de los aranceles aplicados a los computadores, los portátiles y sus componentes que entró en vigor en febrero de 2017. Esta medida acentuó las presiones sobre la industria nacional en materia de competencia y provocó una bajada de precios del 28% en solo unos meses. La calidad de los productos mejoró por las importaciones de insumos de mayor calidad y se incrementó la demanda interna. Esta intervención benefició además a los sectores vinculados de software, TI y servicios profesionales.

Sin embargo, la intensificación de la competencia de las importaciones supuso un reto importante para las empresas nacionales, con 4 489 empleados en 2016. El "Programa de Transformación Productiva" influyó de manera decisiva en la mitigación de los efectos negativos que tuvieron los recortes arancelarios en el empleo. Se aplicaron medidas de reconversión profesional coordinadas con seis de las empresas productoras de computadores y portátiles más importantes, encaminadas a preparar a los trabajadores para la reorientación de las empresas hacia actividades de servicios complementarias, como la asistencia técnica, las ventas y el asesoramiento técnico. De este modo se garantizó que ninguna de estas empresas sufriese pérdidas de empleo importantes.

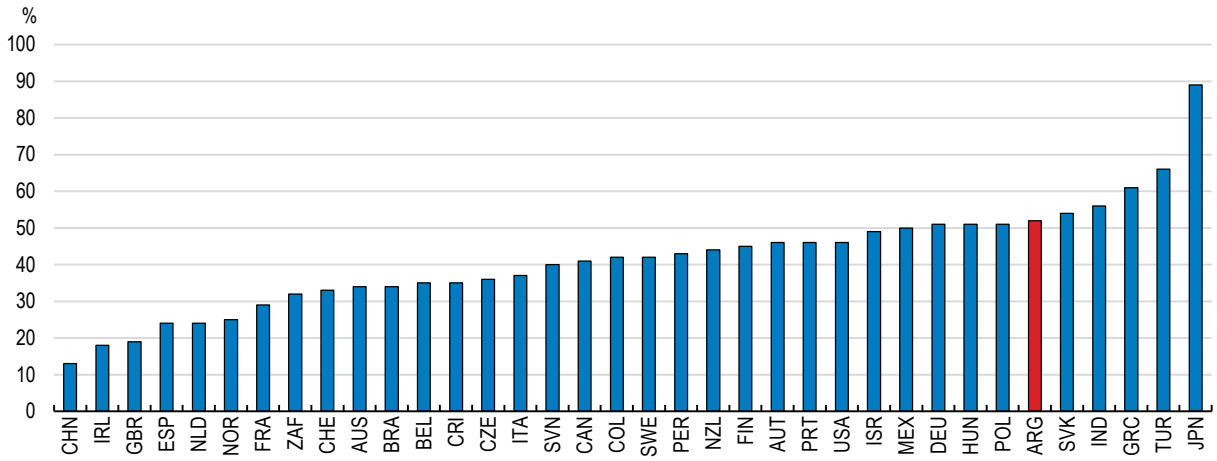
Desde 2016, el "Programa de Transformación Productiva" ha llegado a acuerdos con 102 empresas que trabajan en la mejora tecnológica de su estructura de producción (proporcionando ayuda económica y también formación a la fuerza de trabajo). Asimismo, ha ayudado a 1 582 trabajadores damnificados por los ajustes con una prestación especial consistente en el 50% de su último salario, asistencia para buscar empleo y cursos de reconversión profesional en colaboración con futuros empleadores potenciales. Los futuros empleadores recibirían además ayudas al empleo equivalentes al salario mínimo durante los primeros seis meses del contrato.

Hasta la fecha, de los 1 582 trabajadores incluidos en el programa, en torno a un 50% ha encontrado un nuevo empleo. Esta tasa de reinserción en el mercado laboral relativamente baja tiene que ver con el escaso nivel de competencias de los trabajadores de más edad procedentes de los sectores afectados, que dificulta su recolocación. En torno a nueve millones de trabajadores o un 50% de la fuerza de trabajo total, formal e informal, no han terminado la educación secundaria y cinco millones no han terminado ni siquiera la educación primaria.

Las industrias expuestas a una penetración cada vez mayor de las tecnologías digitales necesitan trabajadores que conjuguen unas buenas competencias cognitivas con una mejor capacidad de organización, trabajen en equipos que trasciendan fronteras interdisciplinarias y culturales, y se comuniquen mediante las nuevas tecnologías TIC (Grundke et al., 2018[68]). Concretamente el boyante sector de TI, software y servicios empresariales profesionales necesitará gran cantidad de trabajadores capaces de hacer frente a los retos que plantea la transformación digital. A fin de satisfacer dichas necesidades, el gobierno ha puesto en marcha un ambicioso plan para formar a 100 000 nuevos programadores, 10 000 profesionales y 1 000 emprendedores en el ámbito del software en el plazo de cuatro años (Plan 111 mil). El plan se coordinó en estrecha colaboración con la asociación argentina de empresas de software y se adaptó a las necesidades del sector privado en cuanto a competencias (recientemente se ha presentado un nuevo plan para formar a 500 000 personas hasta 2030). Este tipo de cooperación con el sector privado podría servir de ejemplo para otros sectores en los que las empresas tienen dificultades para encontrar mano de obra con la combinación de competencias adecuada (Gráfico 1.27). Sin embargo, puesto que la tecnología avanza a gran velocidad en muchos sectores, la oferta de formación continua para adultos también resulta esencial para afrontar los retos que plantea la transformación digital (OECD, 2016[68]).

Gráfico 1.27. Las empresas tienen dificultades para encontrar las competencias que precisan

Proporción de empresas con dificultades para encontrar personal cualificado, 2017



Fuente: Manpower Group (2018).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943417

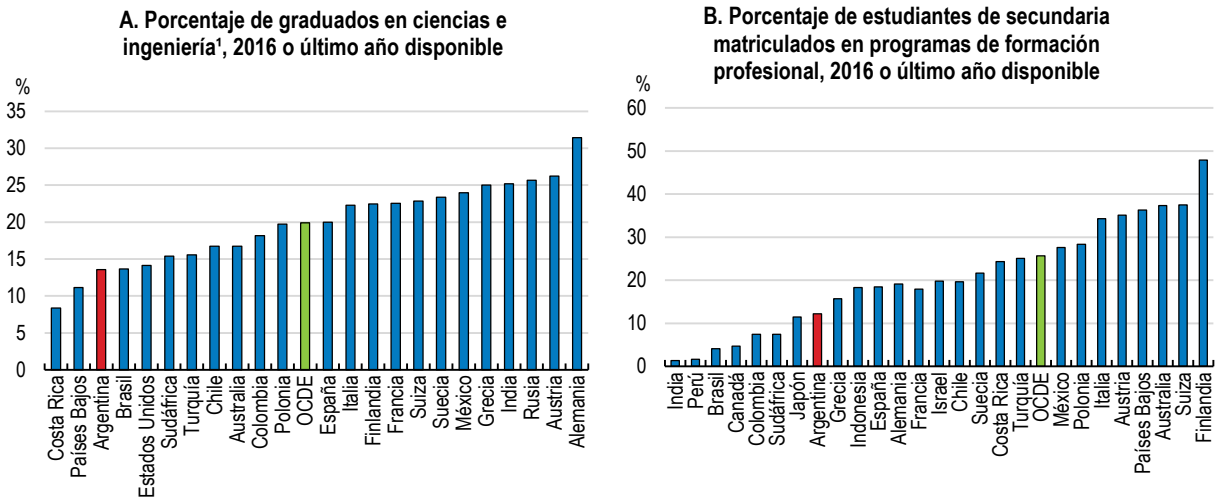
La participación en cursos de educación y formación profesional (EFP) sigue siendo deficitaria, inferior a los niveles observados en promedio en los países de la OCDE o en Chile o México (Gráfico 1.28), y la calidad de estos programas es baja. Al mismo tiempo, los resultados de las encuestas indican que a los empleadores les resulta especialmente difícil encontrar técnicos, mano de obra cualificada e ingenieros (INET, 2016[69]). Por lo tanto, ampliar y mejorar la eficacia de la educación y formación profesional puede resultar especialmente útil para resolver estos desajustes de competencias y potenciar la empleabilidad de los trabajadores. Asimismo, de ese modo se beneficiaría a las empresas, puesto que dotar a los trabajadores de las competencias adecuadas redunda en una mayor productividad. Los análisis efectuados para el presente estudio concluyen que los programas formales de capacitación para trabajadores llevan aparejado un aumento del

1,9% en la productividad total de los factores de las empresas argentinas (Anexo 1.A2). Asimismo, ofrecer la educación y formación profesional como una opción menos académica de la educación secundaria puede reducir las elevadas tasas de abandono escolar en esa etapa educativa.

La experiencia internacional indica que la formación en el lugar de trabajo y la participación de los empleadores en el diseño y la impartición de los cursos de formación constituyen elementos fundamentales para un fructífero desarrollo de las actividades de educación y formación profesional (O'Connell et al., 2017[70]). El sistema de educación y formación profesional se encuentra dominado actualmente por instituciones académicas, sin una implicación considerable del sector privado. La coordinación entre el elevado número de instituciones regionales es además escasa. Incrementar la coordinación entre las diferentes instituciones académicas de las distintas provincias, y también dentro de estas, y dar mayor protagonismo a los empleadores tanto en el diseño de los cursos como en la formación en el lugar de trabajo acercaría el sistema de formación profesional a los estándares internacionales. Un primer paso en este sentido es el programa creado recientemente para jóvenes adultos (de 18 a 24 años) que retoman los estudios al tiempo que adquieren una formación profesional.

Al igual que ocurre en muchos países de la OCDE, también existe margen para mejorar la adaptación de los currículos de educación terciaria al tipo de profesiones que predomina en el mercado laboral (OECD, 2017[71]). Las carencias en cuanto a competencias se concentran sobre todo en grados técnicos y de ingeniería y son un reflejo de un sistema de educación terciaria con muy pocos egresados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (Gráfico 1.28) (OECD, 2016[68]). Para facilitar la adaptación de los currículos a las competencias necesarias en diferentes profesiones, las autoridades deberían plantearse actualizar la anticuada clasificación argentina de los títulos profesionales, en un esfuerzo conjunto de los diferentes interlocutores con el sector privado y las organizaciones de trabajadores.

Gráfico 1.28. Pocos estudiantes realizan cursos y grados técnicos



1. Esto incluye a todos los egresados de Ingeniería, Manufactura, Construcción, Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística. Datos relativos al último año disponible.
Fuente: Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial; base de datos *Education at a Glance* de la OCDE; y base de datos de educación de la UNESCO.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933942809

Una red de seguridad social que funcione correctamente puede ofrecer medidas de protección económica durante períodos temporales de desempleo. Argentina dispone de prestaciones familiares bien orientadas que ayudan a las familias de bajos ingresos con hijos. No obstante, pese a que estas ayudas contribuyen de forma considerable a paliar su pobreza, no bastan para proteger a los adultos ante la pérdida temporal de ingresos durante períodos de desempleo.

La cobertura de las prestaciones por desempleo es escasa, por las estrictas condiciones que se exigen para acceder a ellas, ya que aproximadamente solo uno de cada diez desempleados las percibe. La cuantía de la prestación se limita a un máximo de 90 EUR mensuales, lo que supone en torno al 40% del salario mínimo, y se abona durante un máximo de 12 meses, o de 18 meses en el caso de los mayores de 45 años. Las elevadas indemnizaciones por despido constituyen una protección más contundente ante la pérdida temporal de ingresos, pero desincentivan la contratación formal, porque pueden suponer un costo elevado para los empresarios. Asimismo, existe margen discrecional para que sean los jueces quienes determinen la cuantía de dichas indemnizaciones por despido en cada caso individual, lo que genera gran incertidumbre para los empleadores.

Los actuales planes de reforma incluyen la sustitución del régimen de indemnizaciones por despido por un sistema de seguro de desempleo con cuentas individuales, al que contribuirían tanto empleadores como empleados a lo largo del tiempo, similar al que ya se utiliza en el sector de la construcción. Chile, por ejemplo, ha establecido un sistema de este tipo. De este modo se reduciría la carga económica de los despidos, puesto que los empresarios irían abonando sus contribuciones a lo largo del tiempo, y se podría incentivar la contratación formal, aunque solo sea por el menor nivel de incertidumbre. Si los saldos de las cuentas pudieran trasladarse a un nuevo puesto de trabajo, dicho sistema constituiría una medida eficaz para proteger a las personas, en lugar de las relaciones laborales individuales.

El actual 30% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal carece de apoyo económico si pierde su empleo. Por lo tanto, resulta esencial mejorar los incentivos a la contratación formal, tanto mediante la reducción de los costos de formalización como por medio de una mayor aplicación de la ley, a fin de reducir el impacto social de una futura reasignación del trabajo.

Mejorar el funcionamiento de los mercados de productos

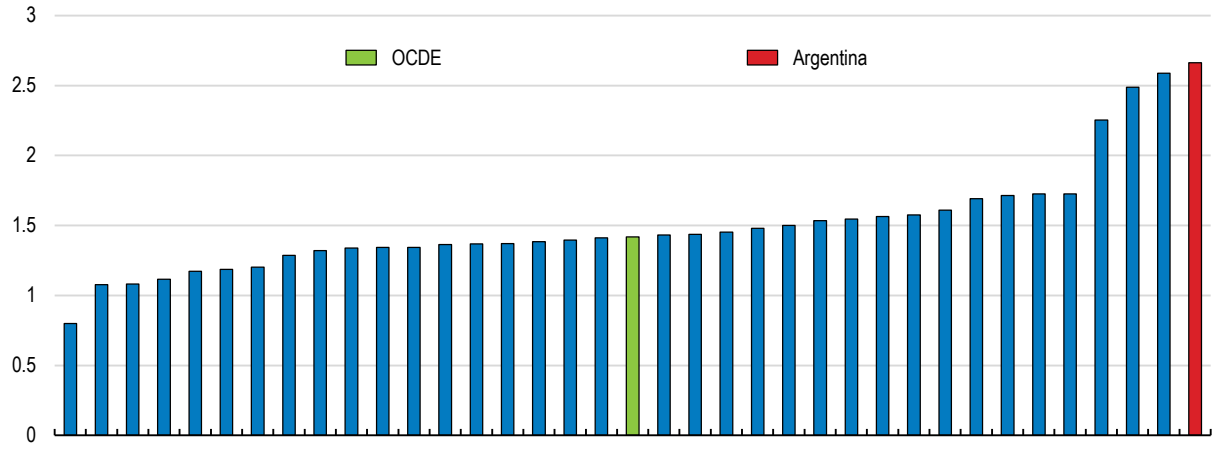
En un contexto de apertura a la competencia extranjera, también resulta importante erradicar las distorsiones provocadas por la regulación nacional, para permitir la entrada y el progreso de nuevas empresas en el mercado nacional antes de que puedan exportar. La regulación del mercado de productos atiende a una serie de objetivos legítimos, pero si se plantea de manera incorrecta, puede generar obstáculos innecesarios a la competencia. La competencia (que obliga a las empresas a incrementar su eficacia o salir del mercado) ha sido tradicionalmente escasa y las deficientes políticas nacionales han frenado la competitividad de los productores y les han impedido aprovechar todo su potencial en cuanto a productividad. La regulación también puede tener un efecto constrictivo en sectores de la economía no regulados que utilizan la producción de los sectores regulados como insumos intermedios (Arnold et al., 2016[72]). Por ejemplo, una regulación inadecuada del sector eléctrico repercutirá en otros sectores, como el manufacturero, en el que la electricidad constituye un insumo importante.

El indicador sobre la regulación del mercado de productos (*Product Market Regulation, PMR*) de la OCDE y sus subindicadores miden las restricciones a la competencia

provenientes de la regulación del mercado de productos en una amplia variedad de países. Una edición reciente de este indicador apunta a que Argentina encabeza la lista de países en materia de restricciones a la competencia asociadas a la regulación del mercado de productos (Gráfico 1.29). La mejora de la regulación del mercado de productos promueve la competencia, lo que a su vez puede incrementar la productividad y, por ende, la capacidad de las empresas para pagar salarios más elevados. Si se reducen las barreras de entrada, las reformas del mercado de productos pueden facilitar la aparición de nuevas empresas, promover la inversión y aumentar la generación de empleo con relativa rapidez (OECD, 2016[73]).

Gráfico 1.29. Existe margen para reducir el efecto restrictivo de la regulación del mercado de productos

Indicador sobre la regulación del mercado de productos de la OCDE de 2018 (Versión preliminar)



Nota: Los indicadores sobre la regulación del mercado de productos (*Product Market Regulation, PMR*) de la OCDE son indicadores sintéticos que resumen una amplia variedad de disposiciones regulatorias sobre los mercados de productos de diferentes países, centrándose en la medida en que dicha regulación restringe la competencia. Se expresan en una escala de 0 (la menos restrictiva) a 6 (la más restrictiva). Datos preliminares relativos a 2018. El promedio de los países de la OCDE no incluye ni Estados Unidos ni Japón.
Fuente: Base de datos de la regulación del mercado de productos de la OCDE.

Argentina sigue presentando las mayores barreras de entrada nacionales de América Latina, muy por delante de Brasil, México o Chile, debido principalmente a las elevadas barreras de entrada en los sectores de redes y servicios (Gráfico 1.30). Por lo que se refiere a la carga administrativa impuesta a las *start-ups*, Argentina ha mejorado considerablemente y ha ascendido cinco puestos en la comparación con otros países. La nueva ley de emprendedores ha constituido una medida importante en la dirección correcta, puesto que agiliza la formación de empresas al crear un nuevo tipo de sociedad que se puede constituir en un solo día. También abarca el establecimiento de puntos de contacto únicos para la emisión o aceptación de notificaciones, así como servicios *online* de ventanilla única que incluyen la presentación de declaraciones de impuestos a través de internet.

Asimismo, Argentina ha mejorado considerablemente los procedimientos utilizados para plantear y evaluar la regulación, ya que se ha reducido su complejidad, en especial en el caso de los procedimientos para la obtención de licencias y permisos. Por lo que se refiere a la implicación de las partes interesadas en el proceso regulatorio, Argentina se encuentra próxima a la mediana de la muestra. Sin embargo, el índice general de

simplificación y evaluación de la regulación sitúa a Argentina en los últimos puestos de la clasificación, ya que sigue existiendo un amplio margen para mejorar la evaluación del impacto que tendrá la regulación en la competencia (Gráfico 1.30). Este aspecto debería ser prioritario para complementar los recientes avances en la aplicación de la normativa en esta materia (entre los que destaca como medida más importante la creación de una nueva autoridad de defensa de la competencia con mayor independencia personal y económica, y la mejora del marco jurídico) por medio de una evaluación exhaustiva de la repercusión que tendrá en ella la regulación actual y futura. En términos más generales, las herramientas para evaluar la competencia de la OCDE (OECD, 2017[77]) pueden ofrecer asesoramiento no solo sobre cómo identificar políticas que restrinjan indebidamente la competencia sino también sobre cómo revisarlas. Asimismo incluyen ejemplos interesantes y casos prácticos de Grecia, México, Portugal y Rumanía.

Argentina sigue obteniendo resultados deficientes en el indicador sobre la intervención estatal en las operaciones comerciales, debido a que los controles sobre precios y la regulación de comando y control siguen interfiriendo en el funcionamiento de los mercados (Gráfico 1.30). Por ejemplo, todavía existen controles de precios en los sectores minorista y energético, y los servicios profesionales se encuentran sometidos a una regulación mucho más estricta que en el promedio de los países de la OCDE. El Gobierno debería seguir distanciándose de la regulación coercitiva, para implantar otra más basada en incentivos.

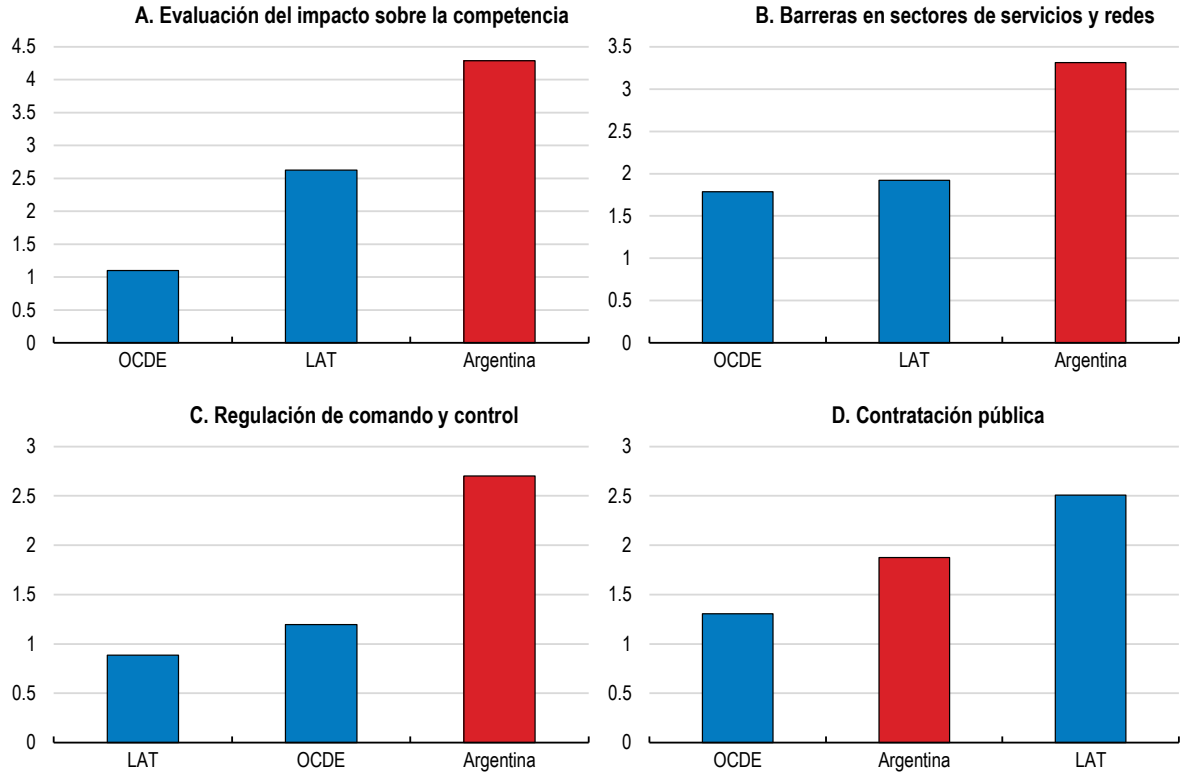
Sin embargo, la nueva regulación sobre contratación pública ha resultado positiva (Gráfico 1.30). La contratación pública de bienes y servicios, así como de obras públicas, se organiza en concursos públicos transparentes que no discriminan a los proveedores extranjeros mucho más que el promedio de los países de la OCDE. Por ejemplo, es probable que la decisión de eliminar los intermediarios en la adquisición pública de medicamentos intensifique la competencia entre proveedores y derive en una importante reducción de los precios. Sin embargo, los recientes cambios en la legislación sobre contratación pública introducen normas que imponen un contenido local del 20%favoreciendo a las pymes argentinas, y además incrementan sus posibilidades de éxito en los concursos públicos, que genera una mayor discriminación hacia los suministros que proceden del extranjero. La actual recesión económica, caracterizada por elevadas tasas de interés y subidas de precios de los servicios públicos, podría justificar parte de esta ayuda adicional para las pymes a corto plazo. Sin embargo, este apoyo debería ser temporal, puesto que podría elevar los costos para el Gobierno, aparte de impedir que las pymes se beneficien de los efectos positivos de la competencia interna y externa.

Por otra parte, el marco regulatorio actual sigue fragmentando el mercado nacional, ya que las autoridades regionales y locales suelen imponer requisitos adicionales a las empresas de otras partes del país. Dicha situación debilita la competencia a nivel local (Gráfico 1.31), puesto que contribuye a la pérdida de competitividad en el extranjero y a subidas de precios en el ámbito nacional. Al reducir el alcance de la producción, estas barreras merman además la productividad y los salarios reales. A nivel nacional, el Gobierno argentino ha puesto en marcha una iniciativa integral cuyo objetivo es incrementar el uso de herramientas *online* e intercambiar información entre los diferentes órganos gubernamentales para reducir la carga administrativa e identificar aquella regulación que coarte la iniciativa empresarial. Incluir a los Gobiernos regionales y locales en dicha labor y evaluar el impacto de la regulación en la competencia interna y externa beneficiaría enormemente a Argentina. Las recientes iniciativas de coordinación para promover este tipo de diálogo entre diferentes niveles de la Administración en

consejos federales son hasta la fecha voluntarias, aunque deberían tener carácter obligatorio para las provincias y los municipios (OECD, 2019[74]).

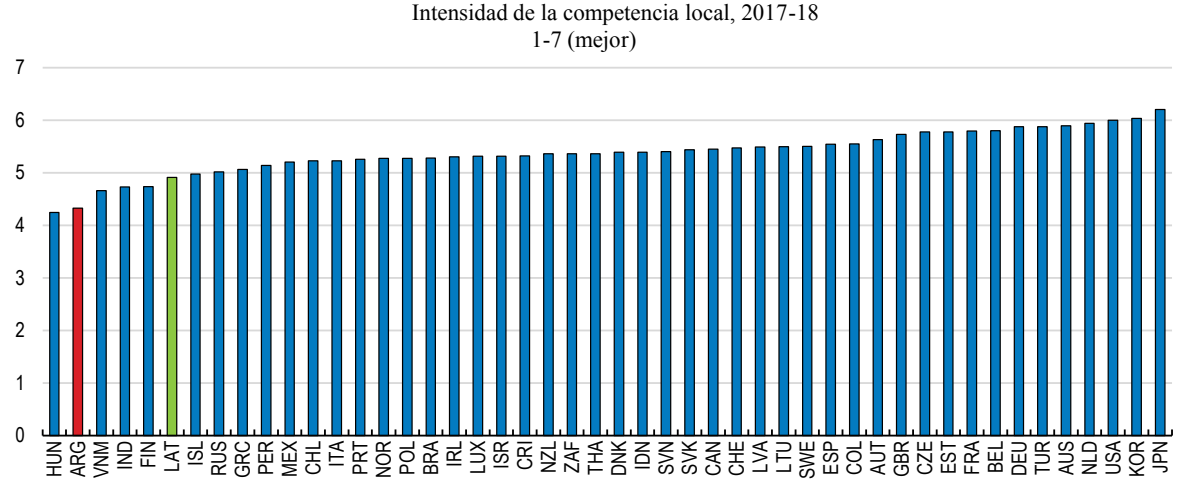
Gráfico 1.30. Existe margen para que la regulación del mercado de productos permita una mayor competencia

Indicador sobre la regulación del mercado de productos de la OCDE (VERSIÓN PRELIMINAR)



Nota: LAT = promedio de Brasil, Chile y México. El promedio de los países de la OCDE no incluye ni Estados Unidos ni Japón. *Datos relativos a 2018, aunque de carácter preliminar.*
Fuente: Base de datos de la regulación del mercado de productos de la OCDE.

Gráfico 1.31. La competencia local es escasa



Fuente: Información del Índice de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial.

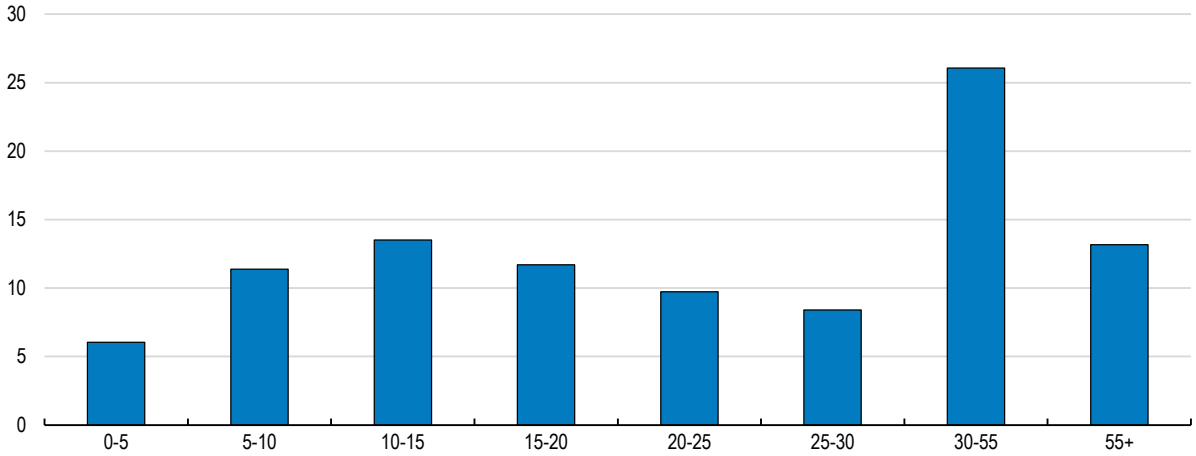
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943436

En algunos países de la OCDE, como Australia, Canadá y España, se han creado programas similares. En España, se comprueban las incongruencias de todos los textos legales promulgados por Gobiernos locales y regionales y por el Gobierno central. Si se determina que generan barreras comerciales internas, deben modificarse en un plazo de seis meses (González Pandiella, 2014[75]). El Consejo de Gobiernos Australianos (*Council of Australian Governments*), creado en 1992, se ha centrado en armonizar concienzudamente la legislación, las normas y la regulación de los diferentes estados. Canadá también tiene dificultades con las barreras internas al comercio y a la inversión que proviene del solapamiento de las competencias federales, provinciales y territoriales con respecto a muchas áreas de la política económica. Por ello, en 1995, estableció el denominado Acuerdo sobre Comercio Interno (*Agreement on Internal Trade*), un pacto intergubernamental por el cual las partes convienen un conjunto de normas de carácter general para evitar que los diferentes Gobiernos creen nuevas barreras comerciales y para reducir las existentes.

Un elevado número de barreras a la iniciativa empresarial, en particular de aquellas que restringen la entrada, puede perjudicar considerablemente la creación de nuevas empresas. Al mismo tiempo, ante la ausencia del efecto disciplinario provocado por la entrada de nuevos actores, las empresas suelen crecer menos, mantienen un tamaño reducido y son menos productivas (Klapper et al., 2006[76]). En el sector manufacturero de Argentina, que cuenta con un reducido número de empresas jóvenes, pueden observarse algunas de estas características (Gráfico 1.32). La antigüedad de la empresa promedio de Argentina es de 27 años, una cifra muy superior a los promedios observados en América Latina (21 años) y las economías de la OCDE (17 años) (según las Encuestas de Empresas del Banco Mundial). Los trabajos de la OCDE realizados a partir de datos de empresas de diferentes países indican que las empresas jóvenes generan más empleo (Criscuolo, Gal and Menon, 2014[28]). En la última década y en todos los países analizados, un 42% de todos los puestos de trabajo lo generaron empresas con menos de cinco años de antigüedad. En Argentina, solo un 6% de las empresas tiene menos de cinco años de antigüedad.

Gráfico 1.32. En Argentina hay pocas empresas jóvenes

Porcentaje de empresas por antigüedad en el año 2017 (en %)



Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial de 2017.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943455

Unos regímenes concursales eficaces también pueden influir de manera importante en el fomento de la iniciativa empresarial y la productividad (Adalet McGowan, Andrews and Millot, 2017[77]). Los procedimientos concursales de Argentina son parejos al promedio de América Latina, aunque resultan menos eficaces que en algunos países de esta región, como son Colombia y Chile, o que los observados en países de la OCDE (World Bank, 2018[78]). La mejora de este tipo de procedimientos, mediante su agilización y la reducción de su costo, promovería la iniciativa empresarial, al ofrecer a los empresarios opciones de segunda oportunidad. Asimismo, también pueden ayudar a incrementar la productividad y la competencia potenciando la creación de empresas (Cumming, 2012[79]) y facilitando la reasignación de capital y financiamiento hacia nuevas empresas jóvenes que promuevan la creación de empleo.

Algunas medidas vinculadas a las políticas industriales también pueden contener la competencia en los mercados domésticos. Históricamente las políticas industriales han protegido y subvencionado industrias específicas de Argentina, por lo que pueden constituir fácilmente un obstáculo para la transformación estructural. Al favorecer a las empresas establecidas con respecto a los nuevos actores o proporcionar recursos a sectores específicos, suelen constituir un impedimento para la creación de nuevas empresas jóvenes innovadoras, que contribuyen al crecimiento de la productividad y a la creación de empleo de forma desproporcionada (Criscuolo, Gal and Menon, 2014[28]; Eric Bartelsman et al., 2013[80]).

En lugar de apostar por sectores específicos y acentuar las distorsiones existentes, unas políticas industriales eficaces y rentables pueden ayudar a reducir los problemas de coordinación e información, por ejemplo ofreciendo información sectorial pormenorizada específica sobre los mercados de exportación, facilitada por empresas exportadoras de éxito (Artopoulos, Friel and Hallak, 2013[34]). Asimismo, las reformas estructurales horizontales que mejoran el clima de negocios sin favorecer a sectores específicos (como pueden ser las reformas tributarias o las mejoras en infraestructuras) pueden contribuir a la transición hacia una economía más integrada sin frenar la competencia.

Entre dichas políticas horizontales estaría, por ejemplo, un mayor empeño por mejorar el sistema tributario. La reforma tributaria decidida en 2017 reducirá algunas de las distorsiones existentes y aminorará la presión tributaria global sobre las empresas durante un período de cinco años, a fin de estimular la inversión y el empleo formal. En el caso de las empresas, la reforma se centra en reducir las tasas oficiales del impuesto sobre los beneficios de las sociedades (al tiempo que aumenta la tributación de los beneficios distribuidos) y en eliminar de forma gradual los impuestos más distorsionadores, como el impuesto provincial sobre los ingresos brutos. Este impuesto genera un efecto cascada y crea un incentivo artificial para la integración vertical, ya que no contempla ninguna deducción por el impuesto pagado en las fases anteriores de la producción (como sucede en el caso del IVA). Esta característica perjudica la competitividad y actúa como una barrera arancelaria interprovincial, ya que se aplican diferentes tasas impositivas en función del origen de los bienes. En el marco del ajuste fiscal acelerado que se está realizando, se ha revisado el calendario de eliminación gradual de este impuesto y se ha aplazado parcialmente a petición de las provincias, para las que este impuesto es una importante fuente de ingresos. A mediano plazo, será importante continuar el proceso de eliminación progresiva del impuesto sobre los ingresos brutos.

La existencia de un impuesto sobre las transacciones financieras sobre cada operación que se efectúa en cuentas corrientes y de ahorro potencia los pagos en efectivo y actúa como barrera para la inclusión financiera y la formalización. Los planes para hacer que este impuesto sea totalmente deducible del impuesto sobre los beneficios de las sociedades también se han retrasado a la luz de la considerable recaudación que aporta, que asciende al 1% del PIB. De cara al futuro, el impuesto sobre las transacciones financieras debería suprimirse una vez que la situación fiscal lo permita. Ampliar las bases impositivas, por ejemplo en el impuesto al valor agregado o en el impuesto a las ganancias, permitiría reducir las tasas y acelerar la eliminación progresiva de los impuestos más distorsivos (ver capítulo precedente).

Fortalecer las políticas de innovación

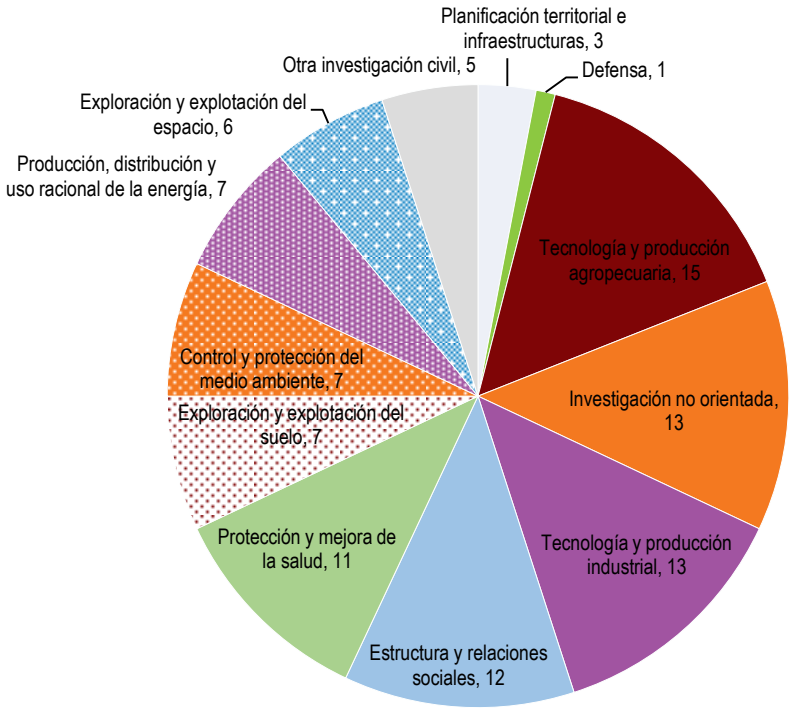
La innovación y la inversión en capital basado en conocimientos son factores importantes para impulsar el crecimiento y la productividad (Foster et al., 2018[81]). Según los indicadores estándar de innovación (por ejemplo las solicitudes de patentes), el desempeño de Argentina es relativamente deficiente, ya que se sitúa por debajo del de otros países de esta región como Chile y de los niveles habituales en la OCDE. Estas cifras inferiores de carácter general contrastan con notables casos de éxito. Por ejemplo, Argentina es uno de los países del mundo con un sector aeroespacial más boyante, puesto que se encuentra a la vanguardia en desarrollo de drones y en la industria de satélites. El sector agropecuario también es de los más avanzados en innovación sobre técnicas de explotación y uso de la biotecnología, siendo clave la función del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) en la generación de tecnologías y en la promoción de su difusión (OECD, 2019[82]). Estos ejemplos son indicativos de las grandes posibilidades que tiene este país de convertirse en uno de los más avanzados en cuanto a innovación.

El gasto total en investigación e innovación es relativamente bajo, ya que representa un 0,6 % del PIB, aproximadamente la mitad del de Brasil y una cuarta parte del promedio de la OCDE, que está en el 2,4%. La mayor parte de los fondos son públicos, un 96% del total en el período comprendido entre 2011 y 2015, frente a tan solo un 3,5% que proceden del sector privado y un 0,5% de fuentes internacionales. En lo que la implementación se refiere, instituciones públicas descentralizadas como el Consejo

Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) o el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) representan prácticamente un 50% del total, mientras que las universidades públicas responden aproximadamente de un 30% (MINCYT, 2015[83]). El gasto en personal representa un 70% del gasto en actividades de I+D. Casi la mitad de los recursos totales se destinó a investigaciones aplicadas, frente a un 40% que fue a parar a investigaciones básicas.

La "tecnología y producción agropecuaria" representan por sí solas el mayor ámbito de concentración de las inversiones en I+D en 2015 del que se tienen datos (Gráfico 1.33). En "investigación no orientada" (investigaciones básicas), "control y protección del entorno" y "explotación y exploración del suelo" también se incluyen destinos de I+D relacionados con la agricultura. La proporción de las inversiones totales que se destina a investigación en el ámbito de la tecnología y la producción industrial es relativamente baja (13%). Para respaldar la transformación estructural de la economía, el Gobierno podría valorar la posibilidad de incrementar los fondos públicos destinados a investigación y desarrollo (posiblemente mediante la reasignación de recursos) para promover el apoyo a clústeres de innovación en industrias y servicios prometedores, que ya se encuentran próximos a la vanguardia tecnológica mundial. Estos clústeres de innovación pueden tener importantes efectos en el sector privado en cuanto a tecnología y conocimientos (Baer, 2018[84]; Cabrer-Borrás and Serrano-Domingo, 2007[85]).

Gráfico 1.33. Inversiones públicas en I+D por destino, 2015



Fuente: (OECD, 2019[82]) a partir de (MINCYT, 2015[83])

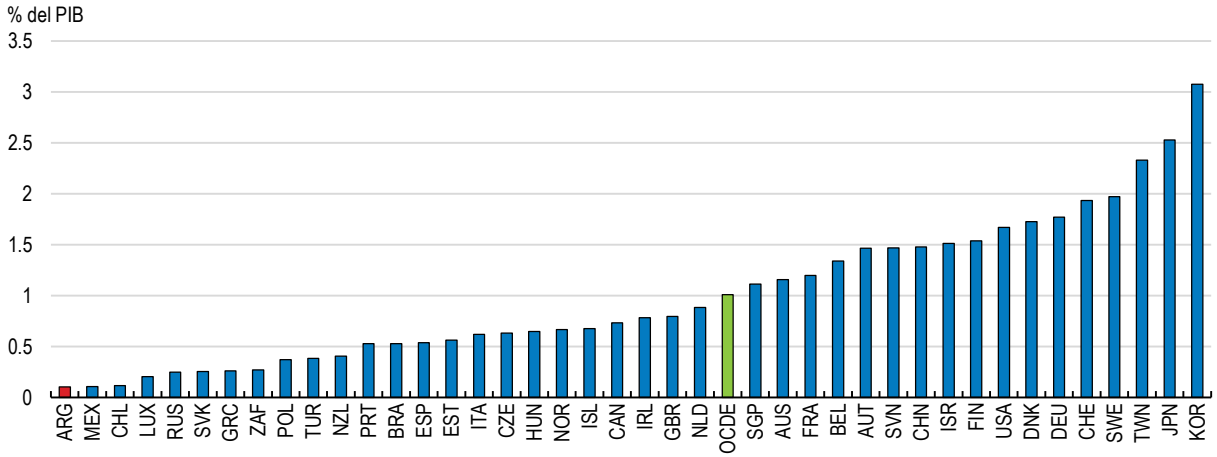
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943474

Sin embargo, el principal escollo en términos de gasto en investigación y desarrollo es el sector privado, que solo destina un 0,1% del PIB a este tipo de actividades, frente al 0,5% de Brasil o el 1,1% de la OCDE en promedio (Gráfico 1.34). Partiendo del reconocimiento de que la innovación es un pilar fundamental del nuevo modelo económico, las autoridades pretenden mejorar los incentivos para aumentar la inversión empresarial en I+D, pero también planean incrementar el gasto público destinado a esta partida. Sin embargo, las recientes turbulencias macroeconómicas y el necesario ajuste fiscal limitarán la consecución de dicho objetivo, en particular en lo que se refiere a las inversiones públicas en I+D.

El análisis realizado para el presente informe dentro del ámbito empresarial hace hincapié en la necesidad de incrementar las actividades privadas de innovación. Un aumento del gasto en investigación y desarrollo de un millón de pesos lleva aparejado un incremento del 1,6% en la productividad total de los factores de las empresas argentinas (Anexo 1.A2). Por otra parte, las empresas que utilizan tecnología con una licencia otorgada por una sociedad extranjera tienen una productividad total de los factores un 2,3% mayor, lo que señala la importancia de reducir las barreras a la importación para facilitar la difusión de la tecnología. También resulta crucial ofrecer acceso a tecnologías digitales, puesto que las empresas que disponen de página web muestran una productividad total de los factores un 2,4% superior.

Gráfico 1.34. La innovación empresarial es escasa

Gasto empresarial en investigación y desarrollo, 2016 o del último año disponible



Fuente: Base de datos estadísticos sobre investigación y desarrollo de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933943493

Sin embargo, la ausencia de presión competitiva en los mercados de productos desincentiva la participación en actividades de innovación y la adopción de nuevas prácticas y tecnologías. Se ha comprobado que la entrada real o potencial estimula la innovación por parte de las empresas establecidas (Aghion et al., 2005[86]). Cuando no existe ningún incentivo para obtener una ventaja competitiva sobre los demás, por las escasas presiones en materia de competencia, las empresas no consideran que innovar sea prioritario. Es más, sin que la competencia promueva una salida del mercado de las empresas menos eficaces y libere así sus recursos, puede que buena parte de las ayudas públicas a investigación y desarrollo se absorba en precios y salarios, en lugar de en la

cantidad de actividades de I+D (Acemoglu et al., 2013[87]). Por lo tanto, avanzar hacia un fortalecimiento de la competencia interna y externa, como se ha señalado anteriormente, podría potenciar la innovación (Bustos, 2011[88]).

Asimismo, existe margen para mejorar políticas de innovación específicas. Una herramienta fundamental para promover la innovación por parte de las empresas en materia de I+D son los créditos fiscales para este propósito, cuyo objetivo es atenuar las dificultades a las que se enfrentan las empresas a la hora de materializar íntegramente el retorno de su inversión y encontrar financiamiento externo, en particular en el caso de empresas pequeñas o jóvenes (Appelt et al., 2016[89]). Argentina ofrece un crédito fiscal para I+D basado en un sistema de asignación competitivo, con un presupuesto del 0,002% del PIB. Este crédito fiscal se puede aplicar contra las obligaciones fiscales en la declaración provincial del impuesto sobre los ingresos brutos, un diseño atípico que coloca a las empresas jóvenes innovadoras en situación de desventaja. En otros países, en cambio, los créditos fiscales para I+D pueden reducir las obligaciones fiscales en concepto de impuesto de sociedades, en algunos casos incluso con la posibilidad de obtener devoluciones o ampliar las provisiones de traslado de pérdidas. Las *start-ups* más innovadoras, centradas en el desarrollo de nuevos productos y tecnologías, suelen tener menos ventas inicialmente, ya que los primeros formatos de las innovaciones que se comercializan no suelen prosperar (Agarwal and Bayus, 2002[90]). Por lo tanto, las empresas jóvenes más innovadoras tienen menos probabilidades de beneficiarse de los créditos fiscales, tal como están concebidos actualmente. Según indican las evidencias internacionales, para ayudar a este tipo de empresas, el crédito fiscal debería incluir disposiciones como la posibilidad de convertirlo en devoluciones de efectivo o en reducciones de las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre salarios, o incluir disposiciones sobre el traslado contable (Appelt et al., 2016[89]).

Avanzar en tal dirección optimizaría las ayudas prestadas a empresas jóvenes e innovadoras, aunque reduciría los ingresos públicos. Por lo tanto, el sistema de asignación competitivo del crédito fiscal, sumado al reducido margen presupuestario del gobierno, genera un alto grado de incertidumbre sobre la disponibilidad última del crédito y no atenúa de manera significativa las dificultades a las que se enfrentan las empresas a la hora de obtener financiamiento para actividades de innovación.

Fortalecer la protección de los derechos de propiedad intelectual también podría ayudar para atraer más inversión directa en algunos sectores intensivos en conocimiento, como la biotecnología, donde Argentina puede tener una ventaja comparativa. Segúna algunos de sus socios comerciales, Argentina tiene espacio considerable para fortalecer la protección de derechos de propiedad intelectual, por ejemplo ampliando el ámbito de patentabilidad (European Commission, 2018[91]; USTR, 2018[92]). Comparaciones internacionales de protección de propiedad intelectual sugieren que Argentina se sitúa por debajo de todos los países de la OCDE en este ámbito (Levy-Carciente and Montanari, 2018[93]). Las evidencias empíricas sugieren que las empresas extranjeras no solo tienen una mayor probabilidad de invertir en países con protección de propiedad intelectual fuerte, sino que además, están más dispuestas a compartir tecnologías con socios locales y emprender actividades de investigación y desarrollo en países con mayor protección de propiedad intelectual (OECD, 2015[94]). Derechos de propiedad intelectual fortalecen los incentivos para invertir en investigación y desarrollo alentando la creación de productos y procesos inovativos. Además crean la confianza para compartir nuevas tecnologías atraves de empresas mixtas o licencias. De este modo, innovaciones exitosas pueden difundirse dentro y através de los países, aumentando la productividad y el crecimiento.

Recuadro 1.6. Recomendaciones para promover la integración en la economía mundial

Principales recomendaciones

- Reducir las barreras arancelarias y no arancelarias, comenzando por los bienes de capital y los insumos intermedios.
- Impulsar programas de formación para adultos, así como la educación y formación profesional (EFP) para facilitar la transición.
- Hacer extensivo a toda la economía el programa de seguro por desempleo mediante cuentas individuales utilizado actualmente en el sector de la construcción, al tiempo que se reducen las indemnizaciones por despido.
- Reducir las barreras regulatorias nacionales a la iniciativa empresarial y la entrada en el mercado, incluso en el ámbito de los gobiernos provinciales y locales.

Otras recomendaciones

- Asumir un papel activo en la búsqueda de más acuerdos comerciales entre MERCOSUR y grandes mercados. Adoptar medidas unilaterales para reducir las barreras comerciales, en especial las licencias de importación no automáticas.
- Reducir también los requisitos administrativos para la importación y exportación, lo que incluye implementar íntegramente el mecanismo de ventanilla única *online* en toda la nación.
- Implementar evaluaciones obligatorias de la regulación existente y futura en materia de competencia, inclusive en el ámbito de los gobiernos provinciales y municipales.
- Seguir mejorando el sistema tributario, permitiendo que los impuestos a las exportaciones venzan en 2020, según lo previsto, y eliminar gradualmente los impuestos provinciales sobre los ingresos brutos y los impuestos sobre las transacciones financieras.
- Simplificar los procedimientos concursales e incrementar su eficacia para reducir los costos para los emprendedores.
- Mejorar la calidad de las instituciones de aprendizaje de por vida para adultos, a través de una mejor coordinación entre las diferentes instituciones de las distintas provincias y dentro de estas.
- Promover un diálogo entre múltiples partes interesadas para prever las necesidades de capacidades, actualizar la clasificación de títulos profesionales existente e identificar deficiencias y desajustes en materia de capacidades.
- Plantearse participar en la encuesta de Evaluación de Competencias de Adultos de la OCDE (PIAAC), a fin de obtener información sobre las necesidades en cuanto a capacidades que podría ayudar a la hora de formular políticas de educación y formación profesional.
- Mejorar el sistema de certificación de competencias laborales para aumentar la empleabilidad, en particular en el caso de los trabajadores informales.

Referencias

Acemoglu, D. et al. (2013), "Innovation, Reallocation and Growth", *NBER Working Paper Series*, No. 18993, NBER, https://economics.mit.edu/files/15064 (accessed on 8 October 2018). [87]

Adalet McGowan, M., D. Andrews and V. Millot (2017), "Insolvency Regimes, Technology Diffusion and Productivity Growth : Evidence from Firms in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1425, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/36600267-en. [77]

Agarwal, R. and B. Bayus (2002), "The Market Evolution and Sales Takeoff of Product Innovations", *Management Science*, Vol. 48/8, pp. 1024-1041, https://www.jstor.org/stable/pdf/822673.pdf?refreqid=excelsior%3A0a1baef697eeb5c87d2e40bd677ff0b4 (accessed on 8 October 2018). [90]

Aghion, P. et al. (2005), "Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120/2, pp. 701-728, http://dx.doi.org/10.1093/qje/120.2.701. [86]

Amiti, M. and A. Khandelwal (2013), "Import Competition and Quality Upgrading", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95/2, pp. 476-490, https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/REST_a_00271 (accessed on 22 September 2018). [18]

Amiti, M. and J. Konings (2007), "Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia", *American Economic Review*, Vol. 97/5, pp. 1611-1638, http://dx.doi.org/10.1257/aer.97.5.1611. [1]

Appelt, S. et al. (2016), "R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 32, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlr8fldqk7j-en. [89]

Arnold, J. et al. (2016), "Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India", *Economic Journal*, Vol. 126/590, http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12206. [72]

Arnold, J., B. Javorcik and A. Mattoo (2011), "Does services liberalization benefit manufacturing firms?. Evidence from the Czech Republic", *Journal of International Economics*, Vol. 85/1, http://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.05.002. [37]

Artopoulos, A., D. Friel and J. Hallak (2013), "Export emergence of differentiated goods from developing countries: Export pioneers and business practices in Argentina", *Journal of Development Economics*, Vol. 105, pp. 19-35, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2013.07.001. [34]

Baer, N. (2018), "Con el Saocom 1A, la familia satelital made in Argentina suma su quinto integrante - LA NACION", *La Nacion*, https://www.lanacion.com.ar/2160896-con-el-saocom-1a-la-familia-satelital-made-in-argentina-suma-su-quinto-integrante. [84]

Baldwin, R. (2006), "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade", *The World Economy*, Vol. 29/11, pp. 1451-1518, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9701.2006.00852.x. [44]

Baldwin, R. and S. Evenett (2009), *The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), http://www.cepr.org (accessed on 18 September 2018). [8]

Barrientos, S., G. Gereffi and A. Rossi (2011), "Economic and social upgrading in global production networks: A new paradigm for a changing world", *International Labour Review*, Vol. 150/3-4, pp. 319-340, http://dx.doi.org/10.1111/j.1564-913X.2011.00119.x. [40]

Bas, M. (2012), "Input-trade liberalization and firm export decisions: Evidence from Argentina", *Journal of Development Economics*, Vol. 97/2, pp. 481-493, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2011.05.010. [24]

Bechichi, N. et al. (2018), "Moving Between Jobs An Analysis of Occupation Distances and Skill Needs"*, OECD Science, Technology and Innovation Policy Papers*, No. 52, OECD, Paris, http://www.oecd.org/going-digital (accessed on 27 September 2018). [63]

Bergemann, A. and G. Van Den Berg (2006), *Active labour market policy effects for women in Europe - a survey*, http://dx.doi.org/10.1920/wp.ifs.2006.0626. [62]

Blalock, G. and P. Gertler (2009), "How firm capabilities affect who benefits from foreign technology", *Journal of Development Economics*, Vol. 90/2, pp. 192-199, https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v90y2009i2p192-199.html (accessed on 4 October 2018). [38]

Blalock, G. and F. Veloso (2007), "Imports, Productivity Growth, and Supply Chain Learning", *World Development*, Vol. 35/7, pp. 1134-1151, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.10.009. [22]

Bown, C. and M. Crowley (2013), "Import protection, business cycles, and exchange rates: Evidence from the Great Recession", *Journal of International Economics*, Vol. 90/1, pp. 50-64, http://dx.doi.org/10.1016/J.JINTECO.2012.12.001. [10]

Bown, C. and P. Tovar (2016), *MERCOSUR is not really a free trade agreement, let alone a customs union | VOX, CEPR Policy Portal*, https://voxeu.org/article/mercosur-not-really-free-trade-agreement-let-alone-customs-union (accessed on 27 September 2018). [46]

Brambilla, I., N. Depetris Chauvin and G. Porto (2017), "Examining the Export Wage Premium in Developing Countries", *Review of International Economics*, Vol. 25/3, pp. 447-475, http://dx.doi.org/10.1111/roie.12231. [23]

Brandt, L., J. Van Biesebroeck and Y. Zhang (2012), "Creative accounting or creative destruction? Firm-level productivity growth in Chinese manufacturing", *Journal of Development Economics*, Vol. 97/2, pp. 339-351, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2011.02.002. [27]

Broda, C. and D. Weinstein (2006), "Globalization and the Gains From Variety", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 121/2, pp. 541-585, http://dx.doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.541. [16]

Busso, M., L. Madrigal and C. Pagés (2013), "Productivity and resource misallocation in Latin America", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 13/1, pp. 1-30, https://ideas.repec.org/a/bpj/bejmac/v13y2013i1p30n3.html (accessed on 4 October 2018). [31]

Bustos, P. (2011), "Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinian Firms", *American Economic Review*, Vol. 101, pp. 304-340, http://dx.doi.org/10.1257/aer.101.1.304. [88]

Cabrer-Borrás, B. and G. Serrano-Domingo (2007), "Innovation and R&D spillover effects in Spanish regions: A spatial approach", *Research Policy*, Vol. 36/9, pp. 1357-1371, http://dx.doi.org/10.1016/J.RESPOL.2007.04.012. [85]

Cadestin, C., J. Gourdon and P. Kowalski (2016), "Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy", *OECD Trade Policy Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en. [5]

Cadot, O., J. Gourdon and F. van Tongeren (2018), "Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures: Combining Price-Based and Quantity-Based Approaches", *OECD Trade Policy Papers*, No. 215, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/f3cd5bdc-en. [13]

Cecchini, S. and A. Madariaga (2011), "Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean", *Cuadernos de la CEPAL*, Vol. 95, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1962666. [64]

Clarin (2018), "Acuerdo histórico con China para el ingreso de la carne argentina - 17/05/2018 - Clarín.com", *Clarin*, https://www.clarin.com/economia/acuerdo-historico-china-ingreso-carne-argentina_0_SyPrpuiAz.html (accessed on 29 September 2018). [47]

Criscuolo, C., P. Gal and C. Menon (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz417hj6hg6-en. [28]

Criscuolo, C. and J. Timmis (2018), "GVCS and centrality: Mapping key hubs, spokes and the periphery", *OECD Productivity Working Papers*, Vol. 12, https://doi.org/10.1787/d4a9bd6f-en (accessed on 15 September 2018). [6]

Criscuolo, C. and J. Timmis (2018), "The Changing Structure of Global Value Chains: Are Central Hubs Key for Productivity?", *International Productivity Monitor*, Vol. 34, pp. 64-80, https://ideas.repec.org/a/sls/ipmsls/v34y20184.html (accessed on 4 October 2018). [29]

Cumming, D. (2012), "Measuring the Effect of Bankruptcy Laws on Entrepreneurship Across Countries", *Journal of Entrepreneurial Finance*, Vol. 16/1, pp. 80-86, https://econpapers.repec.org/article/pepjournl/v_3a16_3ay_3a2012_3ai_3a1_3ap_3a80-86.htm (accessed on 1 October 2018). [79]

De Loecker, J. et al. (2016), "Prices, Markups, and Trade Reform", *Econometrica*, Vol. 84/2, pp. 445-510, http://dx.doi.org/10.3982/ECTA11042. [25]

Dragún, E. and G. F. (eds.) (2019), *Proyectando la una inserción inteligente en el corto y mediano plazo.*, UIA-ILO. [33]

Eric Bartelsman, B. et al. (2013), "Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection † We are indebted for many useful comments on earlier drafts and presentations to", *American Economic Review*, Vol. 103/1, pp. 305-334, http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.1.305. [80]

Essaji, A. (2008), "Technical regulations and specialization in international trade", *Journal of International Economics*, Vol. 76/2, pp. 166-176, http://dx.doi.org/10.1016/J.JINTECO.2008.06.008. [51]

European Commission (2018), *Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156634.pdf (accessed on 30 January 2019). [91]

Fajgelbaum, P. and A. Khandelwal (2016), "Measuring the Unequal Gains from Trade*", *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1113-1181, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjw013. [14]

Foster, L. et al. (2018), "Innovation, Productivity Dispersion, and Productivity Growth", *NBER Working Paper*, No. 24420, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://dx.doi.org/10.3386/w24420. [81]

Galgóczi, B. (2014), "The Long and Winding Road from Black to Green: Decades of Structural Change in the Ruhr Region", *International Journal of Labour Research*, Vol. 6/2, p. 217, https://www.questia.com/library/journal/1P3-3771936601/the-long-and-winding-road-from-black-to-green-decades (accessed on 14 December 2018). [59]

Gayá, R. (2017), "Strengthening knowledge-based services in Argentina", *Revista de Administração Mackenzie*, Vol. 18/6, pp. 96-123, http://dx.doi.org/10.1590/1678-69712017/administracao.v18n6p96-123. [7]

Goldberg, K. and N. Pavcnik (2007), *Distributional Effects of Globalization in Developing Countries*, https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jel.45.1.39 (accessed on 14 September 2018). [4]

Goldberg, P. et al. (2009), "Trade Liberalization and New Imported Inputs", *American Economic Review*, Vol. 99/2, pp. 494-500, http://dx.doi.org/10.1257/aer.99.2.494. [2]

González Pandiella, A. (2014), "Moving Towards a More Dynamic Business Sector in Spain", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1173, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jxszm2k7fnw-en. [75]

Grundke, R. et al. (2017), "Skills and global value chains: A characterisation", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2017/05, http://dx.doi.org/10.1787/cdb5de9b-en. [67]

Grundke, R. et al. (2018), "Which skills for the digital era?: Returns to skills analysis", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2018/09, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9a9479b5-en. [68]

Grundke, R. and C. Moser (2019), "Hidden Protectionism? Evidence from Non-tariff Barriers to Trade in the United States", *Journal of International Economics*, Vol. 117, pp. 143-157, https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2018.12.007 (accessed on 18 September 2018). [11]

He, Z. and M. Dai (2017), "Learning by Importing", Columbia University, http://www.columbia.edu/~zh2178/Learning%20by%20Importing.pdf (accessed on 22 September 2018). [21]

Hidalgo, C. et al. (2007), "The Product Space Conditions the Development of Nations", *Science*, Vol. 317. [32]

Hsieh, C. and P. Klenow (2009), "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124/4, pp. 1403-1448, http://dx.doi.org/10.1162/qjec.2009.124.4.1403. [30]

Iglesias, L. (2018), "Avanza la ventanilla única de comercio exterior", *La Nacion*, https://www.lanacion.com.ar/2162786-avanza-la-ventanilla-unica-de-comercio-exterior (accessed on 29 September 2018). [54]

ILO (2016), *What Works - Active Labour Market Policies in Latin America*, Brookings Institution Press, Washington, DC., https://www.brookings.edu/book/what-works-active-labour-market-policies-in-latin-america-and-the-caribbean/ (accessed on 5 October 2018). [61]

IMF (2017), *Cluster Report : Trade Integration in Latin America and the Caribbean*, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/03/10/Cluster-Report-Trade-Integration-in-Latin-America-and-the-Caribbean-44735 (accessed on 5 October 2018). [42]

INET (2016), *Demanda de Capacidades 2020 - Análisis de la demanda de capacidades laborales en la Argentina*, Insituto Nacional de Educación Technológica, https://docplayer.es/27101991-Demanda-de-capacidades-analisis-de-la-demanda-de-capacidades-laborales-en-la-argentina.html (accessed on 8 October 2018). [69]

Jouanjean, M. (2012), *Market Access & Food Standards : Insights from the Implementation of US Sanitary and Phytosanitary Regulation*, Science Po Paris, http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/7o52iohb7k6srk09n20k7c4r6. [49]

Jouanjean, M., J. Maur and B. Shepherd (2012), "Reputation Matters Spillover Effects in the Enforcement of US SPS Measures", *Policy Research Working Paper*, No. 5935, World Bank, http://econ.worldbank.org. (accessed on 29 September 2018). [52]

Klapper, L. et al. (2006), "Entry regulation as a barrier to entrepreneurship $ We thank William Schwert, an anonymous referee", *Journal of Financial Economics*, Vol. 82, pp. 591-629, http://dx.doi.org/10.1016/j.jfineco.2005.09.006. [76]

Levy-Carciente, S. and L. Montanari (2018), *International property rights index*, Property Rights Alliance, Washington, DC, https://www.internationalpropertyrightsindex.org/full-report (accessed on 30 January 2019). [93]

Lopez Gonzalez, J. (2016), "Using Foreign Factors to Enhance Domestic Export Performance: A Focus on Southeast Asia", *OECD Trade Policy Papers*, No. 191, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq82v1jxw-en. [39]

López González, J. (2017), "Mapping the participation of ASEAN small- and medium- sized enterprises in global value chains", *OECD Trade Policy Papers*, No. 203, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/2dc1751e-en. [36]

Lopez Mourelo, E. and V. Escudero (2017), "Effectiveness of Active Labor Market Tools in Conditional Cash Transfers Programs: Evidence for Argentina", *World Development*, Vol. 94, pp. 422-447, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.006. [65]

Martínez Licetti, M. et al. (2018), *Strengthening Argentina's Integration into the Global Economy: Policy Proposals for Trade, Investment, and Competition*, The World Bank, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1275-0. [12]

Maskus, K. and J. Wilson (2001), *Quantifying the impact of technical barriers to trade : can it be done?*, University of Michigan Press, https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=inhIAHBdvUsC&oi=fnd&pg=PR7&dq=maskus+product+standards&ots=ql5rcPzTKz&sig=S-0jXYbZfeK2B1XpbKbwMu8rk0k#v=onepage&q=maskus%20product%20standards&f=false (accessed on 28 September 2018). [43]

Melitz, M. (2003), *The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity*, https://www.jstor.org/stable/pdf/1555536.pdf?refreqid=excelsior%3Ae3382ca8aee44f583882d975e0cdb85e (accessed on 22 September 2018). [26]

MINCYT (2015), *Inidcatores de Ciencia y technología argentina*, http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/indicadores_2015.pdf. [83]

Moïsé, E. and S. Sorescu (2013), "Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade", *OECD Trade Policy Papers*, No. 144, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k4bw6kg6ws2-en. [55]

O'Connell, S. et al. (2017), "Can business input improve the effectiveness of worker training? evidence from Brazil's Pronatec-MDIC", *Policy Research Working Paper*, No. WPS8155, World Bank, http://documents.worldbank.org/curated/en/444871501522977352/Can-business-input-improve-the-effectiveness-of-worker-training-evidence-from-Brazils-Pronatec-MDIC (accessed on 5 October 2018). [70]

OECD (2019), *OECD Food and Agricultural Reviews: Agricultural Policies in Argentina*, OECD Publishing, Paris. [82]

OECD (2019), *Regulatory Policy in Argentina: Tools and Practices for Regulatory Improvement*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/d835e540-en. [74]

OECD (2018), *OECD Skills for jobs database*, https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/#FR/_. [66]

OECD (2017), *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, https://doi.org/10.1787/growth-2017-en. [71]

OECD (2016), *Economic Policy Reforms 2016: Going for Growth Interim Report*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/growth-2016-en. [73]

OECD (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en. [94]

OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Spain 2014*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2014-en. [58]

OECD (2011), *OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264097377-en. [57]

Olarreaga, M. and I. Soloaga (1998), "Endogenous Tariff Formation: The Case of Mercosur", *The World Bank Economic Review*, Vol. 12/2, pp. 297-320, http://documents.worldbank.org/curated/en/322031468287366548/pdf/772690JRN0WBER0Box0377301B00PUBLIC0.pdf (accessed on 27 September 2018). [45]

Oliveira, D. (2018), "Tecnológicas en alerta por la caída de promociones de la Ley del Software | El Cronista", *El Cronista*, https://www.cronista.com/negocios/Tecnologicas-en-alerta-por-la-caida-de-promociones-de-la-Ley-del-Software-20180125-0037.html (accessed on 1 October 2018). [35]

Pavcnik, N. (2002), "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants", *The Review of Economic Studies*, Vol. 69/1, pp. 245-276, http://dx.doi.org/10.1111/1467-937X.00205. [20]

Pieczynski, D. (2016), *Employee Turnover Slows in Brazil, Even as the Tech Sector Remains an Economic Bright Spot*, Radford Consulting, https://radford.aon.com/insights/articles/2016/Employee-Turnover-Slows-in-Brazil (accessed on 4 October 2018). [60]

Polansek, T. (2017), "USDA says no more delays to rule allowing Argentina lemon imports", *Reuters*, https://www.reuters.com/article/us-argentina-lemons-usa-idUSKBN17X2FA. [48]

Porto, G. (2006), "Using survey data to assess the distributional effects of trade policy", *Journal of International Economics*, Vol. 70/1, pp. 140-160, http://dx.doi.org/10.1016/J.JINTECO.2005.09.003. [15]

Sarmiento, A., K. Lucenti and A. Garcia (2010), "Automating the Control of Goods in International Transit : Implementing the TIM in Central America", *IFC Smart Lessons Brief*, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10495 (accessed on 29 September 2018). [53]

Schwab, K. (2018), *The Global Competitiveness Report 2017–2018*, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf (accessed on 26 September 2018). [41]

Topalova, P. and A. Khandelwal (2011), "Trade Liberalization and Firm Productivity: The Case of India", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 93/3, pp. 995-1009, http://dx.doi.org/10.1162/REST_a_00095. [19]

Trefler, D. (1993), "Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection: An Econometric Study of U.S. Import Policy", *Journal of Political Economy*, Vol. 101/1, pp. 138-60, http://www.journals.uchicago.edu/t-and-c (accessed on 19 September 2018). [50]

USTR (2018), *Office of the United States Trade Representative 2018 Special 301 Report*, https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf (accessed on 30 January 2019). [92]

Winters, L., N. Mcculloch and A. Mckay (2004), "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far", *Journal of Economic Literature*, Vol. 42/1, pp. 72-115, https://www.jstor.org/stable/pdf/3217037.pdf?refreqid=excelsior%3Afb2fd700a65867707fddc544b380482d (accessed on 14 September 2018). [3]

Winters, L., N. Mcculloch and A. Mckay (2004), "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far", *Journal of Economic Literature*, Vol. 42/1, pp. 72-115, https://www.jstor.org/stable/pdf/3217037.pdf?refreqid=excelsior%3Afb2fd700a65867707fddc544b380482d (accessed on 14 September 2018). [56]

World Bank (2018), *Doing Business 2018*. [78]

World Bank (2016), *Argentina Country Environmental Analysis Second Edition*, World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25775/109527-ENGLISH-PUBLIC-ARG-CEA-Country-Environmental-Analysis-English.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed on 30 September 2018). [17]

WTO (2012), *World Trade Report 2012: Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21 st century*, http://www.wto.org (accessed on 19 September 2018). [9]

Anexo 1.A.

Anexo 1.A1. Análisis de los efectos de la protección comercial a nivel sectorial

Para analizar la reacción de la actividad económica y de las exportaciones por sectores ante los cambios en los aranceles de los insumos en los últimos 20 años, este estudio emplea datos de panel por sector sobre Argentina para el período 1995-2016 con información sobre aranceles aplicados a insumos y productos finales por sector, empleo, producción y valor agregado, así como varios indicadores relativos a la integración en cadenas globales de valor. Los datos disponibles sobre producción, valor agregado y varios indicadores de integración específica de la industria en la economía mundial corresponden a los años comprendidos entre 1995 y 2011 y a 33 sectores (incluidos dos sectores de recursos naturales, 16 de actividades manufactureras y 17 de servicios), y parten de la base de datos de comercio en términos de valor agregado (TiVA) de la OCDE (dic. 2016). Los datos sobre el empleo formal por sector proceden del Instituto Nacional de Estadística argentino (INDEC) y corresponden a los años comprendidos entre 1996 y 2016 y a 32 sectores (al no disponerse de datos relativos a la Administración pública y a defensa). A efectos de comprobar la robustez, se emplean los datos preliminares adicionales facilitados por el equipo de TiVA con respecto a los años comprendidos entre 1995 y 2015.

Para conocer el nivel de protección en el ámbito industrial, este análisis utiliza datos sobre los aranceles promedio desglosados por 34 sectores de TiVA y categorías de uso final (bienes de capital, insumos intermedios, bienes finales de consumo), correspondientes a los años comprendidos entre 1995 y 2016, obtenidos de una base de datos de la TAD de la OCDE. Los aranceles promedio por sector se calculan hallando el promedio ponderado de los aranceles aplicados a los productos de este, por lo que se emplean valores de importaciones a modo de ponderadores. A los aranceles a nivel de productos se les aplican tasas arancelarias (AHS) del nivel de ocho dígitos del Sistema Armonizado (SA). Si estas no se encontrasen disponibles, en su lugar se aplicarán las tasas preferentes disponibles o las tasas de la nación más favorecida. Para calcular el promedio de los aranceles aplicados a los insumos por sector, este análisis emplea los coeficientes técnicos de insumos-productos de Argentina correspondientes al año 2011 de TiVA (basados en la matriz de insumos-productos de 2004 de 34 sectores) para ponderar los aranceles aplicados a los insumos de acuerdo con su importancia en cada sector.

El conjunto de datos final se compone de un grupo de datos de panel por sector correspondiente a los años comprendidos entre 1995 y 2011, 1996 y 2016 en el caso de las regresiones de empleo, y 1995 y 2015 en el caso de las comprobaciones adicionales de la robustez mediante datos de TiVA preliminares. Las regresiones que utilizan los aranceles aplicados a los productos finales como variable del interés únicamente incluyen 18 sectores de recursos naturales y manufactureros, al no encontrarse disponibles los aranceles aplicados a los sectores de servicios (se puede calcular el promedio de los aranceles aplicados a los insumos de todos los sectores). Para analizar los efectos de la protección sobre el empleo, la producción, el valor agregado y las exportaciones del

sector, se estiman regresiones de MCO para cada una de estas variables dependientes (en logaritmos) que incorporan como variables independientes las medidas relativas a los aranceles, además de los efectos fijos del sector y del tiempo, y usan sólidos errores estándar. En las estimaciones de referencia se incluye cada indicador arancelario en una sola especificación, aunque también se estiman especificaciones en las que se introducen simultáneamente aranceles aplicados a los insumos y a los productos finales.

Para resolver posibles problemas de endogeneidad provocados por la posible simultaneidad de los aranceles sectoriales y el término de error (que provoquen un sesgo a la baja de la estimación del coeficiente correspondiente a los aranceles), se utilizan indicadores de aranceles retardados como variable instrumental para los aranceles actuales. En otro análisis de robustez, las variaciones de los aranceles de la industria argentina se instrumentan por los *shocks* experimentados por la producción en el mismo sector en Brasil. Este instrumento es relevante porque Brasil y Argentina pertenecen a Mercosur y con frecuencia los cambios en los aranceles se deciden de manera conjunta, por lo que Brasil influye considerablemente en dichas decisiones. En cambio, la probabilidad de que este instrumento esté correlado con el residuo es baja, porque los *shocks* de la producción no presentan una fuerte correlación fuera de las fronteras nacionales. Por ejemplo, en 2017/2018 una sequía afectó de forma generalizada a toda la cadena de valor agroindustrial argentina, mientras que Brasil obtuvo una de sus mejores cosechas. Ambas estrategias de medición ofrecen resultados similares a los de las estimaciones de referencia.

En las dos tablas A1 y A2 siguientes se incluyen los resultados de la especificación preferente en la que se basan las cifras presentadas en el capítulo. Dado que las regresiones controlan los efectos fijos de la industria, es decir, la identificación solo emplea la variación dentro de los sectores a través del tiempo, las características específicas del sector que se mantienen constantes en el tiempo no confunden los resultados. Para incrementar el poder explicativo de las regresiones, las especificaciones de referencia incluyen el tamaño máximo de la muestra disponible para cada variable dependiente. Sin embargo, las regresiones que restringen el tamaño de la muestra para conseguir una equivalencia entre las diferentes variables dependientes muestran resultados similares. Arnold y Gundke (2019) presentan otras regresiones que emplean la variación entre diferentes sectores (y excluyen los efectos fijos de estos) y indican resultados similares.

Tabla 1.A.1. Efectos provocados por los aranceles promedio a los insumos en la actividad económica

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Variables dependientes:	**Logaritmo del empleo**	**Logaritmo de la producción**	**Logaritmo del valor agregado**	**Logaritmo de la producción por trabajador**	**Logaritmo del valor agregado por trabajador**	**Logaritmo de las exportaciones**	**Logaritmo de las exportaciones de valor agregado**	**Logaritmo del salario promedio**
Aranceles promedio a los insumos	-0,023***	-0,018**	-0,024**	0,003	-0,004	-0,062**	-0,064**	0,007*
	(0,007)	(0,009)	(0,011)	(0,011)	(0,012)	(0,029)	(0,028)	(0,004)
EF industrial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
EF anual	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	672	561	561	512	512	548	555	672
R cuadrado	0,986	0,980	0,979	0,936	0,906	0,962	0,970	0,996
R cuadrado ajustado	0,985	0,978	0,976	0,930	0,896	0,958	0,967	0,996

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de datos de comercio en términos de valor agregado (TiVA) de la OCDE y del INDEC.

Tabla 1.A. 2. Efectos provocados por los aranceles aplicados a los productos finales en la actividad económica

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Variables dependientes:	**Logaritmo del empleo**	**Logaritmo de la producción**	**Logaritmo del valor agregado**	**Logaritmo de la producción por trabajador**	**Logaritmo del valor agregado por trabajador**	**Logaritmo de las exportaciones**	**Logaritmo de las exportaciones de valor agregado**	**Logaritmo delsalario promedio**
Aranceles promedio a los productos finales	0,007***	-0,018***	-0,018***	-0,026***	-0,026***	-0,005	-0,005	0,002
	(0,003)	(0,005)	(0,006)	(0,006)	(0,006)	(0,012)	(0,011)	(0,001)
EF industrial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
EF anual	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	378	306	306	288	288	306	306	378
R cuadrado	0,991	0,994	0,988	0,981	0,965	0,950	0,951	0,997
R cuadrado ajustado	0,990	0,993	0,987	0,979	0,960	0,943	0,945	0,997

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de datos de comercio en términos de valor agregado (TiVA) de la OCDE y del INDEC.

Anexo 1.A2. Análisis a nivel empresarial

El presente análisis utiliza datos de empresas argentinas correspondientes a los años 2006, 2010 y 2017, procedentes de encuestas a empresas del Banco Mundial, para calcular la productividad total de los factores (PTF) de varios sectores de Argentina. Para inferir la productividad total de los factores de las empresas, se estiman funciones de producción específicas del sector relativas a la muestra colectiva de empresas a lo largo de todos los años, usando información sobre ingresos, empleo, capital y uso de insumos intermedios. En el cálculo de los valores reales de todas las variables monetarias específicas de las

empresas se utiliza el IPC como deflactor (tal como se aplica en el Estudio económico de Argentina). A efectos de comprobación de la robustez, se emplean datos adicionales del INDEC sobre precios de producción específicos del sector (excluyendo los impuestos y los márgenes de distribución) como deflactores industriales específicos, y nuestros resultados no varían.

Las funciones de producción específicas del sector se calculan usando el estimador de Levinsohn y Petrin (2003), que como mínimo requiere información relativa a la misma empresa correspondiente a dos períodos temporales distintos. Este es el motivo por el que solo se ha podido efectuar la estimación con respecto a cinco sectores agregados, ya que la muestra carece de datos suficientes sobre empresas de otros sectores. El residuo de las funciones de producción estimadas se toma como indicador de la productividad total de los factores (PTF) de las empresas. Para poder comparar las estimaciones de la productividad total de los factores de los diferentes sectores, se estandarizan por la mediana de la industria. La muestra de empresas resultante para la que se pudo efectuar la estimación de la productividad total de los factores incluye 1010 combinaciones de años y empresas. En las comprobaciones de robustez se calcula otro indicador de la productividad total de los factores de las empresas usando el método de Caves *et al*. (1982). Los resultados principales son robustos para utilizar dicha medida.

Este estudio utiliza la descomposición de Oley-Pakes (1996) para calcular la parte de la productividad total de los factores del promedio de la industria que se debe a la asignación de recursos entre las diferentes empresas del sector durante un año dado. De este modo, se descompone la productividad sectorial agregada en dos términos: el primero es el promedio no ponderado de la productividad total de los factores (PTF) de las empresas y el segundo, un término cruzado que captura la eficiencia de la asignación, puesto que indica la medida en la que las empresas más eficientes poseen una mayor cuota de mercado. El indicador final de eficiencia de la asignación de recursos en un sector se corresponde con la proporción de su productividad total de los factores que se debe a la asignación de los recursos en este.

Para analizar las correlaciones entre la productividad de las empresas de Argentina, se realizan regresiones de MCO simples de la productividad total de los factores de las empresas sobre covariables en la muestra colectiva de empresas, usando errores estándar robustos. Se incluyen las siguientes covariables: variables ficticias relativas a las empresas que son filiales, de propiedad parcialmente extranjera, de propiedad parcialmente pública, variables ficticias relativas a la región económica en la que se encuentra la empresa, la antigüedad de la empresa, tres variables ficticias relativas al tamaño de la empresa (basadas en el empleo, usando como umbrales 5, 20 y 100), variables ficticias relativas al año de observación, así como variables ficticias sectoriales. También se estimaron regresiones de efectos fijos, pero en muchos casos no ofrecen resultados significativos por el exiguo tamaño de la muestra. En la Tabla A3 se presenta una selección de resultados.

Tabla 1.A. 3. La productividad de las empresas depende de las capacidades de los trabajadores, la integración internacional, la innovación, el acceso al crédito, la infraestructura y el entorno regulatorio

Correlatos de la productividad total de los factores de las empresas argentinas

Variable independiente	Vinculación a la PTF de las empresas	Aumento/disminución porcentual de la PTF
Capacidades de los trabajadores		
Porcentaje de trabajadores que completó la escuela secundaria	+	0,02%
La empresa cuenta con programas formales de capacitación para los trabajadores	++	1,9%
Comercio		
Porcentaje de exportaciones directas de las ventas totales	+++	0,1%
Porcentaje de los insumos intermedios importados	++	0,03%
La empresa cuenta con una certificación de calidad de reconocimiento internacional para sus productos	++	2,1%
Innovación		
Gasto en I+D (en millones de pesos)	++	1,6%
Uso de tecnología licenciada por una empresa extranjera	++	2,3%
La empresa cuenta con su propia página web	++	2,4%
Acceso al crédito		
La empresa tiene problemas de acceso al financiamiento	---	-0,7%
La empresa cuenta con una línea de crédito de una institución financiera	++	1,8%
Infraestructura		
La infraestructura de transporte es un problema para la empresa	--	-0,6%
Número de cortes eléctricos al mes	---	-0,3%
Entorno regulatorio		
La regulación laboral es un problema para la empresa	---	-1,0%
Los competidores del sector informal son un problema para la empresa	---	-0,9%

Nota: Los resultados se basan en regresiones de MCO sobre la muestra colectiva de empresas usando errores estándar robustos. La variable dependiente es el logaritmo de la productividad de las empresas (PTF). Todas las regresiones controlan las variables ficticias relativas a las empresas que son filiales, de propiedad parcialmente extranjera, de propiedad parcialmente pública, variables ficticias relativas a la región económica en la que se encuentra la empresa, la antigüedad de la empresa, tres variables ficticias relativas al tamaño de la empresa (basadas en el empleo, usando como umbrales 5, 20 y 100), variables ficticias relativas al año de observación, así como variables ficticias industriales. El signo "+" indica una correlación positiva y el signo "-" una correlación negativa de la variable independiente con la productividad total de los factores de las empresas. "+++"/"---" indica que es significativo al nivel del 1%, "++"/"--" indica que es significativo al nivel del 5% y "+"/"-" indica que es significativo al nivel del 10%
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Encuestas de Empresas del Banco Mundial de 2006, 2010 y 2017.

Referencias:

Caves, D.W., L.R. Christensen, and W. E. Diewert (1982), "The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output, and Productivity", *Econometrica*, Vol. 50, No. 6 (Nov., 1982), pp. 1393-1414.

Levinsohn, J. and A. Petrin (2003), "Estimating Production Functions Using Inputs to Control for Unobservables", *The Review of Economic Studies*, Vol. 70, No. 2 (Apr., 2003), pp. 317-341.

Olley, S and A. Pakes (1996), "The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry," *Econometrica*, 64, pp. 1263-1298.

Anexo 1.A3. Análisis del consumo

El conjunto de datos utilizado para este análisis es la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) de Argentina correspondiente al año 2013. El análisis sigue la metodología utilizada por Porto (2006) y simula los efectos de un recorte del 50% (100%) en los aranceles y las medidas no arancelarias (MNA) sobre el bienestar de los hogares. A fin de evaluar los efectos de un recorte de los aranceles y las medidas no arancelarias sobre el bienestar, se calculan las variaciones en los precios relativos que causan dichos recortes y se utilizan para calcular la variación compensatoria total resultante (en todos los productos del grupo de consumo) relativa a cada hogar del conjunto de datos. La variación compensatoria total dividida por el gasto de consumo total equivale a la proporción del poder adquisitivo total que habría de detraerse del hogar para que alcanzase el mismo nivel de utilidad que antes de producirse los descensos de precios. A continuación se agrega la información dentro de cada decil de la distribución de ingresos del hogar (per cápita), hallando el promedio de la proporción de la variación compensatoria en el gasto total entre todos los diferentes hogares dentro de cada decil.

Para calcular las variaciones en los precios provocadas por un recorte de los aranceles, este estudio utiliza los aranceles correspondientes al año 2018 del Ministerio de Producción y Trabajo (al nivel de dígitos de la CIIU Rev. 3), así como datos sobre aranceles más pormenorizados de la base de datos de la Solución Comercial Integrada Mundial (WITS) del Banco Mundial correspondientes al año 2017 (al nivel de tres dígitos de la CUCI, así como de cuatro dígitos del SA). Para establecer equivalentes *ad valorem* (EAV) de las medidas no arancelarias de Argentina, los datos proceden de trabajos recientes de la OCDE que calculan equivalentes *ad valorem* de medidas no arancelarias por categoría de uso final en relación con los sectores de la CIIU Rev. 3(Cadot, Gourdon and van Tongeren, 2018[13]). En este análisis, se utilizan los datos correspondientes a los bienes finales de consumo para captar los efectos de un descenso de las medidas no arancelarias sobre los precios de los bienes de consumo. Para simular los efectos sobre el bienestar de los cambios en los precios, ha sido necesario ajustar los datos sobre aranceles y medidas no arancelarias a la clasificación de productos utilizada en la ENGH, que es completamente diferente de las clasificaciones comerciales uniformes.

Anexo 1.A4. Las regresiones de la inversión extranjera directa (IED)

Para profundizar en el estudio de la naturaleza de los flujos de inversión extranjera directa en Argentina, el análisis de regresión efectuado para este estudio investiga cómo afectaron los cambios en los aranceles a las importaciones sectoriales a la entrada de inversión extranjera directa en Argentina desde 2005 hasta 2017. Para ello se estiman las regresiones de MCO correspondientes a los flujos sectoriales de inversión extranjera directa con las variables independientes, incluyendo los aranceles a los productos sectoriales en el período actual o el último período,efectos fijos del sector y del tiempo. Al utilizar solo la variación de los flujos de inversión extranjera directa y los aranceles dentro de los sectores, el análisis controla las diferencias en los flujos de inversión extranjera directa que se deben a diferentes ventajas comparativas relativas de diferentes sectores u otras características específicas del sector que no cambian con el paso del tiempo.

Los resultados muestran que las entradas de inversión extranjera directa aumentan en reacción a un incremento de la protección de las importaciones, cuando solo se utiliza la variación dentro de los sectores (Tabla A4). Esto indica que los flujos de inversión extranjera directa en Argentina se dirigen principalmente al mercado nacional, puesto que aprovechan los réditos económicos que genera la elevada protección de las importaciones. Cuando se utiliza la variación entre los diferentes sectores, los resultados no son significativos, ya que indican que los flujos de inversión extranjera directa también son elevados en algunos sectores con una escasa protección de las importaciones.

Tabla 1.A. 4. Los flujos de IED se dirigen al mercado nacional

Regresiones de las entradas de IED sobre los aranceles sectoriales

	(1)	(2)	(3)	(4)
	La variable dependiente son las entradas de inversión extranjera directa (en millones de USD)			
Aranceles promedio sectoriales aplicados (t-1)	4,883		74,416**	
	(9,748)		(29,107)	
Aranceles promedio sectoriales aplicados (t)		2,788		68,195**
		(10,483)		(28,649)
Efectos fijos anuales	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos industriales	No	No	Sí	Sí
Observaciones	216	216	216	216
R cuadrado	0,145	0,144	0,188	0,182

Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis, *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de datos sobre aranceles de la OCDE y datos sobre entradas de inversión extranjera directa del Banco Central de la República de Argentina (BCRA).

Anexo 1.A5. El modelo METRO de la OCDE

Para analizar los efectos que tienen los cambios de la política comercial en toda la economía, los modelos de equilibrio general computable (CGE) combinan tanto el lado de la oferta como el de la demanda. El modelo METRO de la OCDE es un modelo de equilibrio general computable que vincula 61 países y 57 sectores económicos. Su uso ha sido muy extendido para simular los efectos de reformas de la política comercial nacional en un entorno internacional (OECD 2015). Las simulaciones representan *shocks* a mediano plazo, los factores de producción son móviles entre los sectores de la economía, pero no tiene lugar una acumulación de capital.

Los modelos de equilibrio general computables se basan en una especificación minuciosa de toda la actividad económica que se desarrolla dentro de los países y entre estos (y las diferentes interrelaciones que los unen), y resultan adecuados para examinar la repercusión de diferentes tipos de *shocks* comerciales. El modelo METRO se basa en el modelo GLOBE creado por McDonald y Thierfelder (2013). El carácter novedoso y la solidez del modelo METRO reside en su pormenorizada estructura comercial y la diferenciación de los productos primarios por uso final. En particular, se distinguen los productos primarios y por ende los flujos comerciales por categoría de uso final, como aquellos destinados a un uso intermedio, a su consumo por parte de los hogares, al consumo del Gobierno y como productos primarios de inversión.

El marco subyacente de METRO consta de una serie de economías especificadas individualmente, interrelacionadas por el comercio. Como suele ocurrir con los modelos de equilibrio general computable, el sistema de precios del modelo es linealmente homogéneo, concentrándose en cambios de precios relativos, no absolutos. Cada región cuenta con su propio factor numerario, normalmente el índice de precios al consumo, y una tasa de cambio nominal (un índice de tasa de cambio de las regiones de referencia sirve como factor numerario modelo). Los precios entre regiones varían en relación con la región de referencia.

La base de datos del modelo depende de la base de datos de GTAP v9 (Aguiar *et al*. 2016) junto con los datos sobre comercio en términos de valor añadido (TiVA) de la OCDE. La información sobre políticas combina información fiscal y arancelaria de la base de datos GTAP con estimaciones de la OCDE relativas a medidas no arancelarias sobre bienes, facilitación del comercio e indicadores de restricción de las exportaciones. El conjunto de datos incluye 61 países y agregados regionales y 57 productos básicos.

El modelo se encuentra muy arraigado en la teoría microeconómica, con empresas que maximizan sus beneficios y crean una producción a partir de insumos primarios (es decir, el suelo, los recursos naturales, la mano de obra y el capital), que se combinan usando tecnología de elasticidad de sustitución (CES) constante e insumos intermedios en proporciones fijas (tecnología Leontief). Se parte del supuesto de que los hogares maximizan la utilidad con sujeción a una función de utilidad de Stone-Geary, que permite incluir un nivel de consumo de subsistencia. Todos los impuestos sobre actividades y productos básicos se expresan como tasas de impuestos *ad valorem* y se consideran los impuestos como única fuente de ingresos del Gobierno. En este estudio, se parte del supuesto de que el Gobierno mantiene un saldo interno ajustando su gasto. Al mismo tiempo, el saldo comercial es fijo y la tasa de cambio nominal es flexible en las simulaciones. Se parte de la base de que se ajustan los salarios y las tasas de remuneración de todos los demás factores (suelo, capital, recursos naturales) para equilibrar los mercados de factores.

En este estudio, se utilizó el modelo Metro de la OCDE para simular una reducción unilateral de los aranceles que se aplican actualmente en Argentina a los niveles más bajos de los países del G20.

Tabla 1.A 5. Los recortes arancelarios unilaterales reducirían los precios de los insumos en muchos sectores

Cambios en los costos de insumos sectoriales y los precios de las importaciones en reacción a un recorte arancelario unilateral (en %).

	Costo total de insumos intermedios	Precio de importación de insumos intermedios
Cereales en grano	-0,1	1,7
Otros productos agrícolas	0,4	0,2
Semillas oleaginosas	-0,3	0,8
Lácteos	0,3	-3,1
Recursos naturales	0,0	1,0
Productos cárnicos	0,9	0,5
Alimentos y bebidas	0,4	-4,1
Tejidos y prendas de confección	-4,2	-10,7
Productos minerales	0,0	-3,8
Metales ferrosos	-0,6	-3,8
Metales no ferrosos	-0,4	-2,5
Productos elaborados de metal	-0,8	-6,5
Automóviles y componentes	-3,7	-8,9
Material de transporte	-2,6	4,0
Equipo electrónico	-2,3	-1,1
Maquinaria y equipo	-1,2	-4,1
Otras manufacturas	-0,4	-2,9
Transporte	-0,5	1,7
Comunicación	0,3	1,7
Servicios financieros	0,2	1,6
Seguros	0,3	1,7
Servicios prestados a las empresas	-0,1	1,6
Otros servicios	-0,1	1,6

Nota: Los resultados indican la variación porcentual de los costos de insumos sectoriales y de los precios de las importaciones a raíz de un recorte arancelario en todos los sectores a los niveles más bajos de los países del G20.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en su modelo Metro.

Tabla 1.A. 6. Los recortes arancelarios unilaterales provocarían una reasignación sectorial de los trabajadores

Cambios en el empleo sectorial por grupo profesional en reacción a un recorte arancelario unilateral (en %).

	Asistentes y profesionales técnicos	Trabajadores de oficina	Dependientes y asistentes de servicios	Profesionales y gerentes de oficinas	Trabajadores agrícolas y otros de baja cualificación
Cereales en grano	2,8	2,3	2,8	3,2	2,6
Otros productos agrícolas	1,1	0,8	1,1	1,0	0,8
Semillas oleaginosas	1,9	1,6	2,3	2,2	2,0
Lácteos	1,4	1,2	1,5	1,0	1,3
Recursos naturales	1,3	1,2	1,6	1,3	1,2
Productos cárnicos	0,8	0,6	0,9	1,0	0,7
Alimentos y bebidas	1,8	1,6	1,9	1,8	1,6
Tejidos y prendas de vestir	-3,3	-3,5	-3,2	-3,1	-3,5
Productos minerales	-0,3	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5
Metales ferrosos	0,7	0,6	0,9	0,7	0,6
Metales no ferrosos	7,4	7,2	7,6	7,5	7,3
Productos elaborados de metal	-2,3	-2,5	-2,2	-2,3	-2,4
Automóviles y componentes	7,7	7,5	7,9	7,6	7,5
Material de transporte	-1,3	-1,6	-1,2	-1,4	-1,5
Equipo electrónico	-2,3	-2,6	-2,0	-1,8	-2,4
Maquinaria y equipo	-2,6	-2,8	-2,4	-2,6	-2,7
Otras manufacturas	0,2	0,0	0,3	0,2	0,0
Transporte	1,2	0,9	1,3	1,1	1,0
Comunicación	0,8	0,6	0,9	0,8	0,6
Servicios financieros	0,7	0,5	0,8	0,7	0,7
Seguros	0,7	0,7	0,9	0,8	0,0
Servicios prestados a las empresas	1,0	0,7	1,1	1,0	0,8
Otros servicios	-0,3	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5

Nota: Los resultados indican la variación porcentual del empleo sectorial por grupo profesional a raíz de un recorte arancelario en todos los sectores a los niveles más bajos de los países del G20.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en su modelo Metro.

Referencias

Aguiar, A., B. Narayanan and R. McDougall (2016), "An Overview of the GTAP 9 Data Base", Journal of Global Economic Analysis, No. 1, pages 181-208, June.

McDonald, S. and K.E. Thierfelder (2013), Globe v2: A SAM Based Global CGE Model using GTAP Data, Model documentation. Available at: http://www.cgemod.org.uk/

OECD (2015), "METRO v1 Model Documentation", TAD/TC/WP(2014)24/FINAL.

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16
ISBN 978-92-64-32320-9 – 2019

Estudios Económicos de la OCDE

ARGENTINA

Durante muchas décadas, la economía Argentina se ha visto frenada por la debilidad de las políticas adoptadas y la productividad se ha estancado. A mediano plazo, las reformas recientemente iniciadas asi como reformas adicionales contribuirán a aumentar la prosperidad de todos los argentinos. Fortalecer la competencia reduciendo barreras de entrada a los mercados y reduciendo barreras al comercio internacional tiene un potencial particularmente prometedor. Barreras arancelarias elevadas han impedido una integración más fuerte en la economía global. Reducir esas barreras puede aumentar el poder de compra de los hogares, reducir los costos de los insumos para las empresas y empujar a las empresas en sectores protegidos de aumentar su productividad. Muchos empleos están actualmente atrapados en actividades con un limitado potencial de crecimiento de la productividad y de los salarios. Visto que la reasignación de puestos de trabajo puede causar pérdidas de ingresos a corto plazo, las políticas deberían facilitar la transición impulsando programas de formación y fortaleciendo la protección social. Las políticas sociales son efectivas para reducir la desigualdad. La pobreza continuó su descenso durante 2016 y 2017, hasta que una crisis severa empujó a la economía a una profunda recesión en 2018. Eso ha desplazado la atención inmediata de las políticas hacia el restablecimiento de la confianza y la corrección de importantes desequilibrios fiscales y externos. Ha sido necesaria la adopción de respuestas políticas rápidas y decisivas, que sentarán las bases para el retorno de la estabilidad macroeconómica y una recuperación económica, aunque persisten importantes riesgos.

CAPÍTULOS ESPECIALES: FOMENTAR LA INTEGRACIÓN EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Consulte esta publicación en línea: ***https://doi.org/10.1787/ff5bc522-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

Volumen 2019/7
Marzo 2019

ISBN 978-92-64-32320-9

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

