



NOV 22

# Agenda económica 2024

**EL PAPEL DE  
LAS "REFORMAS  
ESTRUCTURALES"**

---

**RICARDO CARCIOFI**

**Ricardo Carciofi.** Economista (UBA) y Master en Desarrollo Económico (M Phil) y estudios de doctorado (D Phil), Universidad de Sussex (UK). Actualmente, investigador invitado del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA e investigador principal del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Miembro consultor del CARI y del Comité Estratégico del T-20 Argentina. Fue Director del INTAL del BID y, anteriormente, Director Ejecutivo por Argentina del BID (EE.UU.). También, fue Asesor Regional de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y Director de la División de Desarrollo Económico de dicha institución (Chile).

Consultor del PNUD, UN y diversos organismos internacionales. Además, fue Subsecretario de Presupuesto y Subsecretario de Programación de la Inversión Pública de Argentina. Profesor de Finanzas Públicas (UBA) y docente en seminarios y cursos de post-grado en varias instituciones académicas. Posee numerosas publicaciones en revistas, libros y documentos institucionales.

## Agenda económica 2024: el papel de las “reformas estructurales”

Ricardo Carciofi<sup>1 2</sup>  
Noviembre 2022

Antes de adentrarse en el terreno de este trabajo, el título requiere un par de aclaraciones iniciales. El primero es que Argentina navega en estos días en un mar de incertidumbres inmediatas. Muy probablemente las incógnitas habrán de crecer conforme transcurra 2023. Llama entonces la atención que de partida se ponga el foco en la agenda económica de 2024. Falta mucho para llegar allí, y se requiere cierto ejercicio de imaginación para dar un salto al futuro de más de 12 meses. La discusión que sigue presume que, de alguna manera, la economía arribará a fines de la año próximo. La pregunta, obviamente, es en qué condiciones aterrizará allí. Caben diversas hipótesis y escenarios. Es difícil asignar probabilidades a cada uno de ellos. Con la intención de simplificar un ejercicio que podría ser arduo y quizás poco productivo para lo que nos ocupa en lo que sigue, se puede asumir, por ejemplo, que a fines de 2023 se cumplen los pronósticos de las principales variables que recoge el REM que conocemos hoy.

El segundo concepto destacado del título es la alusión a las “reformas estructurales”. El entrecomillado denota que el concepto no se presta a una interpretación simple ni lineal. ¿Por qué es necesario referirse a las reformas? Un recorrido rápido a la discusión económica que se detecta en los medios, las redes sociales y los múltiples seminarios y conferencias que se vienen llevando a cabo en estos meses, revela que además de la necesidad de estabilizar la economía, será necesario realizar reformas estructurales. En otras palabras, se señala que además de un programa de ordenamiento macroeconómico debe adosarse otro de crecimiento y reformas. Las definiciones sobre los contenidos del mismo son justificadamente imprecisas a esta altura. No obstante, va apareciendo la advertencia que, a su tiempo, los programas económicos de un próximo gobierno deberán contener definiciones al respecto.

En razón de la delicada coyuntura económica actual, ambas cuestiones resultan de una extraordinaria complejidad. En lo que sigue dejaremos por entero de lado la dimensión de la estabilización para concentrarnos, con la delimitación que se explicita a continuación, en las reformas. La cuestión cobra especial importancia porque no es la primera vez que Argentina transita por ese camino y, como se observa, los resultados han sido escasos. El delicado cuadro económico y social actual es una prueba de tal afirmación. Es obvio preguntarse entonces en qué medida se puede aprender de la experiencia pasada. Partiendo de esa inquietud, el interés del trabajo está centrado en esclarecer qué significa hacer reformas en la economía argentina en las condiciones que hipotéticamente

---

<sup>1</sup> Investigador invitado, Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP), FCE, UBA.

<sup>2</sup> Agradezco los comentarios de Liliana de Riz, Pablo Gerchunoff y Jesús Rodríguez a una versión preliminar de este trabajo. Por cierto, aplica el descargo habitual: las opiniones y errores que puedan subsistir son de mi responsabilidad.

prevalecerían en 2024. El análisis recorre tres temas principales: el primero es una breve incursión acerca del uso y alcance conceptual de la expresión reforma estructural; el segundo título discute su expresión práctica haciendo un recorrido en los ingredientes reformistas de los diferentes ensayos de política económica de las últimas tres décadas y qué puede aprenderse de la trayectoria que se ha recorrido; y, finalmente, la tercera sección inicia con un balance de la experiencia previa e intenta delinear los límites más amplios de un posible mapa de reformas. El propósito es indagar en qué medida podrían evitarse, o reducirse, los riesgos que condujeron al fracaso de los ensayos previos.

## **I. Reformas estructurales: la marcha hacia el mercado.**

Para entender el significado del término en el sentido que interesa aquí es conveniente remontarse un poco atrás en el tiempo: hacia fines de los años 80s. Un hito de referencia obligado es el planteo de Williamson (1990), presentado por primera vez en una conferencia destinada a evaluar las políticas que estaba aplicando América Latina por aquellos años. En ese trabajo el autor resume las 10 políticas que, a su juicio, estaban ganando terreno en la región. La lista es la siguiente: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma tributaria, tasas de interés de mercado, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, radicación de inversión externa directa, privatización, desregulación y vigencia de los derechos de propiedad.

Es interesante la explicación retrospectiva acerca de la motivación y contenido de aquél trabajo que hace el propio Williamson (2004) en un *paper* posterior. El objetivo del autor al enumerar sus *policy reforms* -tal fue el término utilizado- perseguía un doble propósito. Por un lado, procuraba identificar y resumir las políticas que comenzaban a aplicarse en América Latina en esos años. Por otro lado, y para el caso que tal inventario resultara representativo de lo que estaba ocurriendo en la región, buscaba sondear a los círculos de opinión de Washington acerca del grado de consenso de tales políticas. Si el sumario era correcto y si había consenso en que el contenido era el adecuado, quedaba implicado que tales políticas merecerían ser apoyadas. Quedó así inaugurado el Consenso de Washington. La mención explícita a la capital norteamericana involucraba a su vez dos ámbitos diferenciados pero igualmente influyentes. Por una parte, los círculos políticos alrededor del gobierno y el Congreso de los EEUU y, por otra, la tecnocracia y autoridades de los organismos financieros multilaterales y regionales: Banco Mundial, Fondo Monetario y también el Banco Interamericano de Desarrollo.

La forma que fue planteado el problema produjo considerable debate entre los participantes. Al poco tiempo se extendió también con profundas repercusiones a América Latina y aún más lejos.<sup>3</sup> El planteo de Williamson fue recibido con reparos en ambas dimensiones. En primer lugar, si bien se reconocía que tales reformas de política podían

---

<sup>3</sup> Un participante activo en la discusión regional fue la CEPAL que, a través de numerosos trabajos, procuró levantar una voz de alerta frente al Consenso de Washington por considerarlo un mensaje simplista como fórmula para el desarrollo de los países de la región. CEPAL, 1995. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar los vínculos con la economía mundial*.

estar ocurriendo en algunos países -Chile, México y Argentina que recién esbozaba su nuevo menú de políticas-, otros todavía mantenían cierta distancia con esos contenidos -quizás fuera Brasil el caso más destacado de ese conjunto, y varios países ni siquiera habían dado inicio -Uruguay, por ejemplo. En el otro plano, respecto de la conveniencia o no de apoyar ese consenso naciente, se formularon objeciones críticas acerca de varias de las políticas identificadas en la lista de Williamson. El papel del estado en la orientación de la política industrial fue una de ellas. Aquí el Banco Mundial aportó su experiencia con las economías del Este Asiático (Wade, 1990) -notablemente el caso de Taiwan y Corea del Sur- señalando que el desarrollo industrial de estos países orientado a la exportación se había logrado con políticas de fuerte intervención estatal.<sup>4</sup>

Con independencia de la cautelosa recepción a la síntesis que hacía Williamson respecto de cuál era la dirección de políticas en América Latina en ese entonces, el planteo terminó generando cierto consenso en el Washington de los organismos internacionales. Esto exigió readecuaciones, revisiones y modificaciones a la lista original. Así, por ejemplo, se sumó la preocupación por la pobreza y la distribución del ingreso, la corrupción y la dimensión institucional, e incluso debates acerca de cuestiones medulares del diseño macroeconómico, tales como el esquema cambiario -la preferencia era en ese entonces por soluciones polares: flotación plena o fijación rígida, tal como la que adoptaría la Convertibilidad poco tiempo después. O la prevención acerca de la velocidad y carácter de la apertura comercial -unilateral o negociada en el marco de acuerdos regionales. Un repaso somero a la literatura de esos años puede sintetizarse, como reconocería el propio Williamson, en una lista mucho más acotada sobre tres coincidencias básicas: disciplina macroeconómica, ampliación del papel del mercado y liberalización comercial. Naturalmente, la dificultad y la clave reside no en los títulos sino en los detalles de contenido e implementación de tales políticas. Todo ello, además, asumiendo las singularidades de cada caso y reconociendo que la economía de los países no se presta a la aplicación de una única receta.

Pero estas coincidencias básicas y que sólo señalan una dirección general ingresaron al debate de política económica en América Latina con una profunda carga ideológica, estrechamente asociada a cómo se había planteado “el consenso”. Especialmente porque el mismo estaba georreferenciado: había nacido en Washington DC. Leído desde el Sur, sea en el ámbito de quienes tenían responsabilidades de la gestión de la política económica, los actores políticos en general y la propia opinión pública, el mensaje provocaba automáticamente un clivaje. Para muchos, el término les reportaba una ventaja comunicacional: el apoyo a estas *policy reforms* les significaba el alineamiento automático con el Washington tecnocrático y político a la vez. No era necesario explicar nada más. Para otros, si bien suscribían la orientación general, interpretaban que la calificación les quitaba originalidad. Se trataba de propuestas genuinas para resolver problemas económicos de

---

<sup>4</sup> Estos trabajos dieron lugar posteriormente al estudio del Banco Mundial y que coordinó J. Stiglitz, a la sazón economista jefe de esa institución. Banco Mundial, 1994. *El Milagro del Este Asiático*. Oxford University Press.

larga data y si bien estaban en sintonía con el Consenso, no era necesario apelar a ese sello de autoridad. El verdadero valor agregado era doméstico: residía en los matices y adaptación al plano local. Finalmente, mirado desde la oposición a estas políticas, la argumentación se simplificaba notablemente: la propuesta era la reencarnación del neoliberalismo. El nuevo envase no podía disimular su naturaleza. Esto representaba una ventaja para el debate público, pero tenía el inconveniente de obturar un análisis más profundo de cuál era la situación de la región en ese entonces.

Efectivamente, el planteo del Consenso aparecía desconociendo la historia previa, especialmente la transcurrida en la década anterior -los 80s. Eran varios los países que habían emprendido la transición a la democracia en medio de la crisis de la deuda, que destruía las finanzas públicas y requería enormes transferencias externas e internas de recursos, mediante impuestos y alta inflación. El esfuerzo del ajuste implicaba enormes costos sociales. A su vez, los hechos que en términos económicos configuraron lo que dio en llamarse la “década perdida”, tenía como antecedente los años de autoritarismo. Efectivamente la región realizó la transición a la democracia en medio de fuertes condicionamientos económicos. Los regímenes militares habían contraído la deuda y habían podido transitar este camino gracias al reciclaje de los fondos petroleros, e intermediados a su vez por los banca privada internacional. Con la intención de dar respuesta a esta crisis, varios países emprendieron programas de estabilización y reforma. Es aquí donde hay que ubicar la experiencia de Argentina con el Plan Austral (Machinea, 1990) que fue acompañado, aunque a destiempo, con un programa de reformas adoptado a las circunstancias de aquél entonces (Carciofi, 1990)<sup>5</sup>. E inclusive es pertinente citar el caso de Israel que, si bien acontecía en otras latitudes, compartía similares rasgos de inestabilidad macro y obstáculos estructurales al crecimiento (Bruno, 1994).

Había otro elemento importante de disociación entre el Consenso emergente y la trayectoria que había recorrido América Latina: el contexto externo y la estrategia de sustitución de importaciones. El carácter genérico del Consenso, desprovisto además de los elementos de un marco general de los flujos de comercio e inversiones y aún de la geopolítica, le impedían ver que los espacios para un “crecimiento orientado por las exportaciones”, no era una solución al alcance de la mano para muchos países de América Latina. Basta señalar que el comercio agrícola se encontraba sumamente limitado, que ni siquiera había ingresado a las rondas negociadoras del GATT, y que el acceso a mercados de las manufacturas por parte de los países en desarrollo también estaba sujeto a aranceles, barreras no arancelarias y comercio negociado. Para los países de América Latina de los 70s y los 80s, los Corea del Sur y Taiwán quedaban demasiado lejos y no se ajustaban a la misma geopolítica. De aquí entonces la enorme dificultad de los años 80s donde se daba cita una trilogía extremadamente compleja: crisis de la deuda, agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (aquejado por dificultades crecientes desde al menos un lustro previo) especialmente en los países que más habían avanzado en ese camino -Argentina, Brasil y México-, y márgenes muy estrechos para ingresar a los mercados internacionales -

---

<sup>5</sup> Véase Parte II, Capítulo V, “Políticas de reforma” en Carciofi, R. 1990.

con bajos precios de los *commodities* de exportación y elevadas tasas de interés provocadas por el ajuste de la política monetaria en EEUU, precisamente en respuesta al impacto inflacionario despertado por el shock petrolero.

El cuadro de situación descrito mudó abruptamente sobre el fin de la década del 80. El debilitamiento de la URSS y la posterior caída del muro en noviembre de 1989: “el fin de la historia”, según la sentencia de Fukuyama (1992). Es imposible entender la propuesta de reformas y la lista de políticas del Consenso, sin tener presente los hechos y el escenario que se perfilaba en ese entonces. EEUU resultaba la potencia victoriosa de la guerra fría y surgía el mundo unipolar. Para Washington -tanto el político como el tecnocrático- resultaba posible moldear propuestas no sólo para América Latina, sino también para los países en desarrollo y, particularmente, para las economías que habían formado parte del bloque soviético. Lo que era previsible terminó ocurriendo: la lista de Williamson con los agregados, actualizaciones y matices que sumaron las instituciones de Bretton Woods -que se extenderían también a la reforma del GATT y la futura OMC- constituyeron la carta de navegación, ahora sí aplicada casi a nivel de receta universal -y en algunos casos encerradas a cal y canto-, para emprender la marcha hacia la conformación de economías de mercado en espacios que antes habían quedado fuera de tal ámbito. La globalización dio así un paso adelante, que luego se profundizaría en lo que algunos autores han dado en llamar hiperglobalización (Subramanian y Kessler), al punto de configurar un difícil trilema entre globalización, democracia y soberanía (Rodrik, 2011). El proceso de transformación hacia el mercado marchó a ritmo rápido hasta 1997/98, la crisis en Asia y luego en Rusia, que pusieron una señal de alerta hacia la dominancia del Consenso. Notablemente, el único país que no participó de la oleada reformista bajo el molde común fue China, que siguió su propio camino y que habría que ser el gran actor a partir del nuevo siglo (Weber, 2021).

En una mirada retrospectiva, el contexto global para América Latina adquirió un matiz muy singular. Por primera vez en muchos años, la región estuvo ubicada en un cuadrante prioritario para Washington, lo que significó principalmente apoyo crediticio y de largo plazo de la banca multilateral e incluso, para algunos países, la apertura del canal comercial. Fueron los años de creación del NAFTA y posteriormente del ALCA. Adicionalmente, el nuevo tablero de relaciones permitía el acceso al mercado internacional de capitales, en la medida que el Plan Brady -fines de los años 80s- había permitido resolver los problemas de deuda soberana de los años previo. La modalidad era diferente de la que había primado en la década previa. Ya no era necesaria la presencia de los bancos sino que operaba a través del mercado de bonos. La preocupación por la salud del sistema financiero afectado por las deudas latinoamericanas, asunto que había sido prioritario en la relación de EEUU con la región a lo largo de la crisis de la deuda, comenzaba a extinguirse.<sup>6</sup> El mercado de bonos permitía una atomización del riesgo soberano entre los acreedores privados disminuyendo los impactos institucionales y sistémicos.

---

<sup>6</sup> El papel del FMI que jugó en ese proceso fue clave. El objetivo era asegurar que los países cumplieran sus obligaciones con los bancos y evitaran atrasos con el FMI. De ahí la ortodoxia e inflexibilidad de los programas de ajuste que apoyaba el Fondo. Recién sobre finales de la década del 80 se amplió la capacidad crediticia del Fondo, lo cual permitió una modificación gradual del enfoque. Véase, Boughton, J. 2000.

El racconto presentado hasta aquí constituye un marco imprescindible para focalizar la atención fronteras adentro y mirar hacia Argentina. Ese es el tema de la próxima sección.

## II. Argentina y las reformas estructurales: un camino no lineal.

Tal como lo adelanta el título, el proceso de reformas estructurales tuvo una trayectoria cambiante. Los años 90s, en sintonía con los acontecimientos en el plano internacional, marcaron el punto más alto del giro hacia la economía de mercado. Después de la crisis de 2001 y la caída de la convertibilidad hubo un largo período (2003-2015) que se puede denominar de *pausa y contrarreforma*. A renglón seguido la administración Macri apuntó, al menos en discurso e intención, una estrategia que el gobierno calificó de *inserción internacional inteligente* y, finalmente, de 2020 en adelante, la agenda estuvo dominada por *la pandemia y el desequilibrio macroeconómico severo*, con señales contradictorias, incluso adversas, respecto de la participación en los flujos de comercio e inversión. Cada una de estas fases tiene matices y conviene detenerse en algunos aspectos salientes. El propósito no es una revisión histórica, sino una caracterización esquemática para derivar conclusiones a partir de una mirada panorámica del proceso.<sup>7</sup>

*Los 90s y las reformas pro-mercado.* El gobierno del peronismo encabezado por Menem en 1989 marcó su alineación con el nuevo Norte desde su inicio.<sup>8</sup> Acompañado de partida por un equipo económico de extracción empresarial, la dirección del nuevo gobierno produjo definiciones tajantes que se plasmaron en dos normas legales que, de ahí en más, trazaron las líneas directrices de la administración. Las leyes de emergencia económica y de reforma del estado, a ellas nos referimos, fueron sancionadas en un tiempo récord y dieron lugar a un proceso que habría de tener muy profundas consecuencias.<sup>9</sup> Estabilización y reforma estuvieron presentes de manera indubitable desde el día cero de la gestión. La estabilización macroeconómica fue ensayada inicialmente sin resultados favorables y demoró en llegar. Arribó casi dos años después con el esquema de Convertibilidad adoptado en abril de 1991. Las privatizaciones de empresas públicas -telecomunicaciones y Aerolíneas- se iniciaron con rapidez, aún en el clima de una macroeconomía inestable. La organización del funcionamiento económico que facilitó el régimen monetario permitió profundizar y ampliar la venta y concesiones de activos públicos ubicados en los principales sectores de infraestructura y servicios públicos -- transporte ferroviario, puertos,

---

<sup>7</sup> Para la historia económica del período puede consultarse: sobre la década del 90, Gerchunoff, P. “...” en Heymann, D. et al. 2022, *Medio siglo entre tormentas*. EUDEBA. Sobre las tres administraciones kirchneristas, véase, Kulfas M. 2016.

<sup>8</sup> Como señalaría posteriormente el nuevo Canciller del gobierno de aquel entonces, Guido Di Tella, cuando afirmó con una boutade elocuente que “las relaciones con EEUU no tenían que ser platónicas sino relaciones carnales”.

<sup>9</sup> La ley 23696 de Reforma del Estado fue sancionada el 23 de agosto de 1989. La ley 23697 de Emergencia Económica tuvo sanción el 1 de setiembre del mismo año. El nuevo gobierno se había instalado el 9 de julio de ese año. La oposición había comprometido el voto favorable como parte del proceso de transición política y entrega anticipada del mandato presidencial.

corredores viales, energía, centrales hidroeléctricas, agua y saneamiento, correos. La velocidad del proceso tuvo resultados mixtos en cuanto a la eficiencia de la provisión de servicios públicos bajo gestión privada. En algunos casos – el sector energético, por ejemplo- el esquema regulatorio fue mayormente coherente y permitió el desarrollo de sus distintos segmentos -producción, transporte y distribución, incluso el desarrollo de infraestructura de conexión con países vecinos. En otros casos -la venta de los activos estuvo sospechada de subvaluación, favorecimiento a grupos empresarios próximos al gobierno y captura de los entes regulatorios.

El capítulo de reforma del estado en el marco de la emergencia cubrió un extenso temario: suspensión de los beneficios promocionales, régimen del empleo público, política y administración tributaria, creación de un sistema híbrido de seguridad social con la participación del estado y de los fondos de pensión, entre otros. En forma separada el gobierno acometió sobre dos frentes con fuerte impronta desregulatoria. El primero fue el capítulo laboral, donde logró plasmar algunos de sus objetivos a través de una compleja negociación con los sindicatos -ley de empleo, desregulación de obras sociales, riesgos del trabajo . El terreno más difícil fue la negociación colectiva, donde la oposición de los gremios detuvo las intenciones oficiales (Torre, J.C. y Gerchunoff, P., 1999) El otro capítulo fue un ambicioso programa de apertura comercial y el régimen de inversión extranjera directa. En el plano de la política comercial la nueva estrategia significó un corte abrupto con el planteo de economía cerrada de los años de sustitución de importaciones: una reducción unilateral de aranceles, eliminación de trabas no arancelarias y eliminación de los derechos de exportación.<sup>10</sup> A esta decisión se le sumó una pieza clave: la creación del MERCOSUR. El Tratado de Asunción, la arquitectura normativa del bloque de integración, fue firmado en 1991. Argentina quedó así incorporada a este bloque de integración que, en el plano comercial, quedó conformado como unión aduanera lo cual implica, entre otros atributos, que la negociación comercial con terceros países debe realizarse a nivel MERCOSUR. Como veremos más adelante, esta definición de política comercial tiene implicaciones de peso.

Tal como se desprende de la descripción, el paquete de reformas “pro mercado” fue masivo y alcanzó una escala y duración nunca vistos en la economía argentina. El éxito estabilizador de la Convertibilidad permitió ese avance, complementado de manera eficaz por el sostén político del peronismo a la gestión de gobierno. El proceso tuvo, no obstante, sus costos económicos y sociales. La rigidez cambiaria debió soportar inicialmente la apreciación del peso producida por la inflación residual. Se sumó luego, en 1995, el alza abrupta de la tasa de interés provocada por la crisis de la economía mejicana (efecto Tequila.) El gobierno buscó respuestas a través de la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción de aportes a la seguridad social para mejorar la competitividad cambiaria. Los esfuerzos contractivos de la política fiscal fueron insuficientes para reducir nominalmente salarios y precios de los bienes transables. El ajuste provocado por la apertura, la racionalización de empleo provocado por las privatizaciones, la incorporación de capital y tecnología en el

---

<sup>10</sup> A partir de 1987 el gobierno radical había hecho una baja de aranceles. También propuso la privatización de las empresas de teléfonos y Aerolíneas. Estas iniciativas no lograron aprobación parlamentaria.

contexto de un tipo de cambio apreciado, provocaron aumentos en la tasa de desempleo hasta alcanzar niveles récord (18%.) El régimen monetario del *Currency Board* mostraba así su cara más áspera: la contracción de producción y empleo para inducir la deflación se mostró un experimento difícil de tolerar socialmente.<sup>11</sup> Sobrevendrían luego los impactos de la crisis rusa, de Asia del Este y finalmente la devaluación del real. Si bien el diseño macroeconómico estaba jaqueado, no fue un obstáculo para operar el recambio de administraciones. En 1999 el nuevo gobierno, de signo opositor, ganó la contienda apoyado en la adhesión a la Convertibilidad: tal era la valoración por la estabilidad a pesar del costo social provocado por la recesión y el desempleo. Pero la convertibilidad no sólo sobrevivió sino que su salida estuvo asociada a una crisis de todo orden -político, económico y social. En el plano político institucional los hechos fueron de tal gravedad que obligaron a la renuncia del Presidente De la Rúa y la formación de un gobierno de transición.<sup>12</sup> La crisis dejó huellas en todos los ámbitos de la vida del país y también sobre el debate de ideas sobre el diseño de política económica. En cierta medida, sus consecuencias aún hoy están presentes.

*Pausa y contrarreforma (2003-2015).* El complejo trance de la crisis económica provocado por la salida de la Convertibilidad fue seguido por años de crecimiento muy rápido. Apareció un nuevo factor en la escena: la incorporación plena de China al comercio internacional, después de ser aceptada como miembro de la OMC en 2001. El hecho significaba la maduración de un proceso de cambios acelerado iniciado a fines de los años 70s por Deng Xiaoping, que significaron la transformación de China. El país habría de pasar de la economía planificada de los tiempos de Mao, a una economía socialista de mercado, según el lenguaje de aquella época. Como bien señalan algunos autores (Milanovic, B., 2021), China es en el terreno económico una economía capitalista con un régimen de partido único -*political capitalism*. Argentina, al igual que otros países de la región, se vio favorecido por el impulso provocado por la demanda de China. Para los miembros del MERCOSUR significó mejoras de precios y cantidades de sus principales productos de exportación -especialmente los relacionados con la agroindustria.<sup>13</sup> Si bien el impulso tuvo una breve interrupción en la Gran Recesión de 2008/09, China se recuperó rápidamente lo que significó que los mercados de exportación para la producción local siguieran abiertos. En la actualidad la mayor porción del comercio del MERCOSUR es extra-regional y está explicada por China y los países de su zona de influencia en el este asiático. El proceso no quedó limitado en el plano comercial sino que involucró inversiones directas en varios sectores -minería, agro, energía, transporte ferroviario, finanzas, etc. El programa de cooperación bilateral con

---

<sup>11</sup> La experiencia argentina de esos años y la posterior crisis de la convertibilidad influyó en el debate de los organismos internacionales de crédito. La preferencia inicial por soluciones extremas del Consenso -flotación plena o fijación rígida-, terminó inclinando la balanza en favor de una mayor flexibilidad cambiaria.

<sup>12</sup> La renuncia del vicepresidente acontecida en octubre 2000 tuvo como disparador un nuevo intento de reforma laboral. En este terreno, la consecuencia práctica fue que la reforma quedaría definitivamente archivada.

<sup>13</sup> Para Brasil significó también aumento de sus exportaciones de mineral de hierro. La reorientación del comercio de Brasil fue rápida y significativa: China es en la actualidad su primer socio comercial.

China se perfeccionó a través de un tratado de asociación estratégico (Carciofi, 2015). La influencia China se expandió rápidamente en la región.

La crisis de la convertibilidad dejó como herencia una muy baja inflación y favorable configuración de precios relativos -tipo de cambio real alto y tarifas- que, sumados a la favorable demanda externa, permitió la aparición de los superávits gemelos -fiscal y de cuenta corriente. La economía operó así un ajuste de naturaleza caótico pero que permitió una plataforma para el posterior despegue. A partir de allí fue posible incrementar la demanda agregada vía aumento de salario real y empleo, disminuyendo gradualmente el superávit de comercio, llevando también las cuentas fiscales al terreno negativo. La actividad económica se expandió a ritmo rápido. El proceso se desarrolló con relativa estabilidad de precios hasta 2007 y continuó, aunque con mayor inflación, hasta 2011. A partir de allí, una vez agotado el superávit comercial la economía se detuvo para ingresar en un largo proceso de estanflación, baja inversión, ausencia en la creación de empleo formal y creciente exclusión social. Con alternativas cambiantes y a pesar de diferentes diseños de las políticas macroeconómicas, el fenómeno dura hasta hoy.

A lo largo de esos 12 años, se abandonó la dirección de las políticas de reforma y en algunos casos se marchó en dirección contraria. Eso ocurrió en todo el núcleo de las iniciativas de la década previa. En materia de privatizaciones, varias de las empresas volvieron a la órbita de control estatal,<sup>14</sup> aunque la participación privada en sectores clave como energía, comunicaciones, corredores viales se mantuvo sea bajo gestión directa o extensión de los plazos de las concesiones. La arquitectura regulatoria y la viabilidad económica de las inversiones, que estaban montadas sobre la paridad fija con el dólar, se tornaron inviables con la consecuente caída de los programas de inversión. La situación derivó en situaciones de litigiosidad de diversa índole y exigió el pago de compensaciones a los inversores extranjeros. En el plano del papel del estado asistió a un giro de 180°: el más significativo fue la reversión del diseño del sistema jubilatorio que retornó por completo a la esfera pública. Los fondos de pensión también pasaron al control del estado. Una vez operada la transferencia de propiedad, las inversiones en papeles privados que estaba en manos de los seguros de pensión transformaron a la administración de la seguridad social en accionista de numerosas compañías y con representación en los directorios de las mismas. Asimismo, las políticas en aplicación en estos años terminaron gestando una restricción de mayor orden en las cuentas públicas: la distorsión de los precios energéticos -tanto en la producción de la energía (gas y electricidad) como en las tarifas aplicadas a los consumidores finales -residencial, comercial, industria. Los primeros provocaron la aparición de déficit en la balanza comercial energética además de mayores costos fiscales, y los segundos determinaron un crecimiento exponencial de los subsidios. La cuenta de la Tesorería en ambos rubros fue ascendente y llegó a superar 3 puntos del PBI hacia 2015.

---

<sup>14</sup> En la actualidad, 33 empresas públicas o sociedades del estado reciben aportes del Tesoro Nacional por el equivalente de 2,3 % del PBI. Esto en adición a los subsidios a la energía y transporte que suman 3% del PBI.

A su vez, la estrategia comercial quedó inscripta en los vaivenes del MERCOSUR. En la década del 90 el bloque había experimentado una fase de expansión del comercio intrazona, como resultado de una rápida eliminación de los aranceles para los bienes con origen dentro del mismo. Los sacudones de orden macroeconómico primero en Brasil y luego en Argentina, que también arrastró a Uruguay, interrumpieron ese recorrido y fue trabajoso restablecer los flujos de intercambio. La caída extrema del peso argentino dificultaba la tarea. A partir de 2003 se retornó a un escenario de mayor normalidad. Pero la aparición de la demanda externa volcó la oferta exportable de todo el bloque hacia China y el resto de Asia. Hubo, por tanto, menos necesidad de apresurar el funcionamiento del comercio al interior del territorio aduanero común. Por las mismas razones, tampoco hubo urgencias por concretar avances en la agenda de negociaciones comerciales externas. En este terreno el MERCOSUR se movió a contramano del resto de la región -especialmente de los países del Pacífico, donde todos fueron partícipes activos de la apertura comercial en el marco de negociaciones preferenciales. El planteo rindió escaso rédito en razón que las negociaciones multilaterales de la ronda de Doha iniciadas en 2001 quedaron estancadas.

El rápido recorrido de esta década y media sería incompleto” si no se toma debida nota de tres transformaciones de la economía argentina de carácter estructural que, en cierta medida, establecen nuevos parámetros cuando se mira el horizonte futuro: la modernización de la agroindustria, la aparición de yacimientos no convencionales en Vaca Muerta y el desarrollo de la economía del conocimiento. El primero es el resultado de ciertas innovaciones técnicas y de prácticas que se iniciaron en los años 90s, señales favorables para la modernización e incorporación de capital y una reorganización productiva con nuevos actores (Bisang, R. et al 2022). El segundo, la aparición de recursos fósiles no convencionales en conjunción con la aplicación de tecnologías que han bajado significativamente los costos de producción despertó tempranamente el interés por inversiones en el sector. El proceso está en pleno desarrollo y tiene horizontes más que promisorios. El tercero, la economía del conocimiento, iniciado en respuesta a medidas de promoción, ha ido consolidando una plataforma que tiene pronóstico favorable para su crecimiento y constituye una fuente de divisas a través de la exportación de servicios, SBC, (Lachman J. y López, A. 2022). Respecto de los dos primeros -agroindustria y energía- las políticas del gobierno se movieron en dirección contraria y no pudieron capitalizar parte de las ventajas. En el caso de la agroindustria, la reacción tuvo expresiones de oposición y descontento abierto. En el caso de la energía, con actores más concentrados, los llevó a la negociación de un programa de compensación fiscal para incrementar la producción.

*Inserción internacional inteligente: una propuesta interrumpida (2015-19).* El planteo económico del gobierno de Cambiemos puede entenderse a partir de la historia de los años previos. De una parte, representa un intento por retomar la agenda reformista orientada por el crecimiento “hacia afuera”. Definición que puede entenderse a partir de tres datos esenciales: la necesidad de ganar margen de maniobra en el frente externo, el mantenimiento de la demanda para absorber mayores exportaciones y la captura de inversiones, especialmente en energía y diversos sectores de infraestructura. De ahí la convicción del gobierno que la adopción de esa línea de acción dispararía la “lluvia de

inversiones.” Hay varias decisiones de política sectorial que se adoptaron en consonancia con esta definición. La primera, tomada al inicio mismo del gobierno, fue la eliminación de los derechos de exportación y restricciones cuantitativas para la producción agroindustrial, junto con la unificación y desregulación del mercado de cambios. La segunda, la reducción sustancial en un corto período de tiempo de los subsidios en las tarifas de electricidad y gas, al tiempo que se ampliaron los incentivos para la producción de energía no convencional. La tercera, el lanzamiento de un ambicioso programa de participación público-privada destinado a captar inversiones en infraestructura. En definitiva, agro industria, energía e infraestructura. Complementariamente se tomaron medidas en el terreno del transporte aéreo, exportación de SBC, entre otros. En cuanto al interés por la atracción de inversión extranjera directa, el gobierno dio señales amplias e indicando diversos sectores de interés. Pero también utilizó los instrumentos que estaban disposición que habían sido inaugurados por la administración anterior: en el marco de la asociación estratégica con China, definió un programa de cooperación para apoyar diversos proyectos tanto en el área energética como de transporte, especialmente ferrocarriles de carga. Finalmente, en el terreno comercial, el gobierno actuó decididamente para concretar el acuerdo Unión Europea-MERCOSUR. La conclusión exitosa de la negociación bi-regional puso fin a una tarea de más de 20 años y constituye un hito en sí mismo, pero aún está incompleto. Es necesario pasar a la ratificación parlamentaria del acuerdo que, por ahora, no concita el apoyo en Europa.

La intención de retomar la agenda de reformas en el sentido indicado tuvo corta duración. Repitiendo experiencias del pasado, el desajuste macroeconómico se impuso sobre las políticas sectoriales. La apreciación cambiaria conspiró contra el dinamismo exportador. A su vez en el frente fiscal, el gobierno ensayó una reforma tributaria de inspiración ofertista, de reducción de impuestos, y de la seguridad social (reparación histórica) que debilitaron prematuramente la consolidación de las cuentas públicas. El gobierno procuró medidas para contrapesar esos efectos: blanqueo tributario, modificación de la regla de movilidad de los haberes jubilatorios y un acuerdo con las provincias para un mejor reparto de las cargas fiscales. Pero no fue suficiente. El diseño macro montado sobre “metas de inflación” pero endeble bases fiscales tuvo una limitada duración: la fragilidad del esquema disparó la salida de capitales y el gobierno debió suplir la falta de crédito con un programa del FMI. En el plano político, creció la debilidad del gobierno, la presunción que la oposición tenía chances crecientes de ganar las próximas elecciones y con ello una alta probabilidad que se volvería al curso ya ensayado en los 12 años previos. De allí en más, la gestión de la política económica se limitó a la administración de la demanda agregada y las políticas de reforma quedaron relegadas a segundo plano.

*Pandemia y desequilibrio económico severo.* La gestión del actual gobierno se inició con una política de consolidación fiscal, mantenimiento del tipo de cambio real y renegociación de la deuda con los acreedores privados. En el esquema oficial, el acuerdo con el FMI -que estaba suspendido en su aplicación, sería retomado una vez cerrada la deuda privada. A poco de andar en esa dirección, la pandemia configuró un hecho dominante del escenario económico. En esto no hubo mayores diferencias de lo ocurrido en otros países de la región. El mayor contraste provenía de los desajustes previos de la economía argentina, con

estrechas posibilidades para una política social compensatoria, y de un manejo sanitario de pandemia que prolongó en exceso las restricciones a la movilidad de la población que se decretaron a partir de marzo de 2020 (Fundación Alem, 2021). El foco de la gestión económica de los restantes 9 meses de ese año y la primera mitad de 2021 estuvieron dedicados a contener los impactos negativos de la pandemia. Las medidas tuvieron efecto para ofrecer cierta protección social en la emergencia y para acotar la destrucción de actividad y el entramado productivo. En la segundo semestre de 2021 comenzó una rápida reactivación. A pesar de esa coyuntura propicia, el gobierno decidió aplazar la negociación con el FMI. Cuando ésta se concretó, en marzo del 2022, el acuerdo con el FMI significó una fractura en la coalición de gobierno que indujo a mayores desajustes de la política macroeconómica que se venían insinuando en forma previa: aumento de la tasa de inflación, atraso cambiario y expansión del gasto público acompañado de aumentos de impuestos. La disrupción causada por la invasión de Rusia a Ucrania, favoreció inicialmente a Argentina porque aumentó el precio de los *commodities* de exportación, aunque luego fueron neutralizados por los mayores costos de la importación de energía.

A lo largo de este período la gestión económica se caracterizó por su desarticulación y ausencia de una dirección unificada. En materia comercial externa, el gobierno se pronunció contrario a sumar fuerzas con el resto de los socios para impulsar la agenda de negociación comercial. La relación y diálogo con Brasil se interrumpió y también hubo desacuerdos manifiestos con Uruguay. El MERCOSUR quedó mayormente paralizado. En el plano interno, dada la necesidad de utilizar el ancla cambiaria para contener presiones inflacionarias, la política de administración del comercio multiplicó las barreras para contener las importaciones. A su vez, las necesidades fiscales llevaron al aumento de los derechos de exportación y nuevas restricciones cuantitativas a la exportación que afectaron primordialmente a la agroindustria. Asimismo como subproducto del régimen de control de cambios y los tipos de cambio múltiples, quedaron limitadas las posibilidades de captar inversión extranjera directa. Esto fue un obstáculo para diversas actividades: el gobierno ofreció medidas ad-hoc para facilitar el acceso a divisas. Los alientos a la exportación quedaron entonces limitados a soluciones sectoriales o consideraciones caso a caso.

En materia energética también se produjeron señales contradictorias. Por un lado, tras ciertas demoras se continuó, con ajustes menores, con el plan gas que provenía del gobierno anterior. Por otro lado, se demoraron definiciones centrales que permitieran la expansión de Vaca Muerta aunque, en caso que se hubieran obtenido, habrían tropezado contra las limitaciones del esquema cambiario. También fue un retroceso el regreso de los subsidios tarifarios con el consecuente impacto fiscal, ya sin posibilidades de financiamiento, y postergaciones para la obra del gasoducto troncal N. Kirchner (Kulfas, M. 2022).

No obstante la ausencia de directrices claras sobre la dirección y estrategia económica, el gobierno alentó la sanción de distintos proyectos de promoción de diversas actividades: nanotecnología, electromovilidad, industria automotriz, explotación e industrialización del

litio, impulso a la industria informática (Argentina Programa) y la puesta en marcha de la ley de economía del conocimiento, ley de cannabis medicinal, entre otras.

Como era previsible, la desarticulación en la conducción de la política económica condujo a una nueva crisis, con dudas acerca de la continuidad del acuerdo con el FMI -la desconfianza impactó en la cotización de la deuda en pesos, el aumento del dólar paralelo, y el recambio de dos ministros de Economía en el lapso de un mes. La nueva orientación del programa supuso, dentro de los límites que establece el escenario político, una revisión que se aparta de manera apreciable de las premisas previas: reducción del gasto público, aumento de la tasa de interés real aunque todavía en territorio negativo, preservación del tipo de cambio real y reducción de los subsidios en las tarifas de energía, transporte y agua (FMI, 2022). En estos términos, la gestión económica está centrada en la administración de los desequilibrios de corto plazo -fiscal, sostenibilidad de la deuda en pesos y el cash flow de divisas principalmente-, habiendo puesto en segundo plano lineamientos de más largo plazo.

### III. Los límites de una agenda reformas: 2024.

Una vez hecha la descripción estilizada de las direcciones principales que adoptaron las reformas y contrarreformas de los últimos 30 años parece conveniente poner bajo una perspectiva analítica los temas que, de una forma u otra, recorren las diferentes experiencias y luego, a partir de allí, mirar hacia el horizonte que se encuentra por delante.

Reformas: un balance de tres décadas.

*La importancia del contexto regional y global.* Esta ha sido una nota dominante en todos los episodios reseñados arriba. Sea en el plano de las ideas o de las tendencias de la economía global, la definición estratégica de la política económica debe tomar adecuada nota de cuál es el escenario más amplio en el que habrá de desempeñarse. Esto aplica al plano financiero, el comercio internacional y, como puntualizaremos abajo, también la geopolítica. Asimismo, tal como se observa en la descripción presentada, el contexto internacional ha estado en constante transformación a lo largo de estos años. Los cambios próximos probablemente acontecerán a mayor ritmo.

*El papel determinante del diseño macroeconómico.* Las así llamadas reformas estructurales son iniciativas de política limitadas al ámbito sectorial -de naturaleza microeconómica, dirían algunos. Es obvio que, en ese plano, el contenido de la misma debe ser solvente y contar con los instrumentos y recursos proporcionados a los objetivos específicos que se postulan. Sin embargo, las políticas sectoriales no pueden superar por sí mismas las limitaciones que devienen de la macroeconomía. Los actores económicos perciben la fragilidad del diseño macro y definen conductas anticipando futuras correcciones. El cálculo microeconómico queda inmerso y dependiente de los parámetros macro. La trayectoria económica de Argentina también pone de manifiesto situaciones de causalidad inversa: la utilización de políticas e instrumentos sectoriales para tratar de remediar deficiencias de la macroeconomía -por ejemplo, aplicación restrictiva de las medidas de administración de

comercio para mitigar los efectos de la apreciación cambiaria. En una palabra, el apropiado diseño macroeconómico -incluyendo también sus principales instituciones: el Banco Central y el Presupuesto- no agota todo el universo, pero sin una macroeconomía sólida la agenda reformista mejor intencionada carece de propósito.

*Shock o gradualismo. Contenido y gestión política de las reformas.* Una discusión frecuente en la literatura sobre estabilización es si el proceso de desinflación debe ser hecho de manera gradual o repentina. Cabe similar pregunta acerca de los procesos de reforma, pero el terreno es marcadamente diferente.<sup>15</sup> En primer lugar, el tipo de políticas de reforma a las que se alude requiere de nuevas instituciones y supone nuevas reglas de juego para un número importante de actores. En la mayor parte de los casos el proceso va acompañado de un proceso de negociación política en el ámbito parlamentario, seguido luego de la fase de implementación.<sup>16</sup> Cada una de estas etapas supone desafíos propios. En el ámbito parlamentario, la reforma puede concitar amplio consenso de distintos sectores políticos y desembocar en su aprobación. Alternativamente si los beneficios esperados de la misma no logran compensar los costos percibidos por los actores con capacidad de bloqueo, la reforma naufraga. El escenario intermedio es aquel donde la iniciativa es sometida a un intenso intercambio entre los actores políticos. Esto último muy probablemente significa que la propuesta inicial será modificada para hacer viable el curso de la misma. Por su lado, una vez aprobada la reforma, el tiempo que demore la instrumentación puede abrir espacios de negociación sobre cláusulas y condiciones de detalle, pero que igualmente influyen en los resultados. En consecuencia, si bien el anuncio de la dirección que se asumirá una determinada reforma de política supone una definición -en tal sentido semeja una decisión de *shock*, el tránsito de la reforma de política conlleva un tiempo que, según sea el contexto, condiciona el éxito de la misma.

De aquí se deriva otra implicación por cuanto es necesario distinguir entre contenido y gestión de la reforma de política. Lo primero involucra el ingrediente técnico, su coherencia y solidez. El segundo hace a su trámite en la arena política. Ambos terrenos están relacionados entre sí porque, en la mayoría de los casos, la negociación implica normalmente modificaciones que, incluso, pueden desnaturalizar los objetivos e instrumentos de la reforma de política. Todo lo anterior previene acerca del hecho que la aproximación tecnocrática es importante a la hora de los contenidos, pero limitada.<sup>17</sup> La gestión, oportunidad y la negociación que se desenvuelve la reforma de política es un factor

---

<sup>15</sup> Este ha sido un tema largamente analizado en la literatura sobre la “economía política de las reformas” que siguió a los procesos de liberalización en América Latina. Véase, por ejemplo, Haggard, S. y Webb, S., (1993).

<sup>16</sup> Precisamente uno de los temas que se ha debatido en la economía política de las reformas era si el carácter democrático o autoritario del régimen político hacía más expeditivo o no el proceso. Haggard, S y Webb, S. op. cit.

<sup>17</sup> “Muchos economistas se han dado cuenta ahora que el buen consejo económico requiere una comprensión adecuada de la economía política de la situación”, afirmaba D. Rodrik en las conclusiones de un artículo suyo después de discutir el tema. La afirmación parece hoy por sí evidente y estar fuera de toda discusión. Rodrik, D., (1996)

definitorio de la forma final que habrá de adoptar la misma. De ahí la importancia de la interacción entre tecnocracia y política a lo largo de todo el proceso.

*Reforma y contrarreformas (policy reversals).* Una característica de la trayectoria que ha seguido Argentina en materia de sus reformas económicas es la adopción de direcciones contrapuestas en cortos períodos de tiempo. Estos procesos que, por simplicidad, designamos aquí como de contrarreforma o de reversión de políticas deberían ser motivo de una indagación sistemática, pero no es aquí el lugar para dicha tarea. El tema ha sido explorado a nivel teórico en algunos trabajos (Galvani, S. et al., 2019). Otras investigaciones se han adentrado en áreas particulares de reforma -el fenómeno más estudiado ha sido la reversión de las reformas de la seguridad social, una situación que ocurrió en varios países y también en Argentina (Wilson Sokhey, S., 2017). A los fines de la presente discusión interesa destacar dos aspectos. El primero es que la reversión, si bien asume un rumbo general muy diferente y a veces marcadamente opuesto al anterior -por ejemplo, reestatización de empresas anteriormente privatizadas-, la situación no implica un retorno al punto inicial. En varios casos es probable que convivan elementos yuxtapuestos. Para seguir con la analogía de la reestatización, el caso de la energía es ilustrativo: YPF, ahora con participación mayoritaria estatal, convive en un sector cuyas líneas directrices provienen de la época que se organizó el sistema en diferentes segmentos, todos ellos con empresas privadas, y bajo regulación estatal. El mapa es entonces diferente y en ocasiones más complejo por la supervivencia de normas que resultan anacrónicas con la nueva configuración. El segundo aspecto donde interesa tomar nota de la importancia del *policy reversal* es el siguiente. Teniendo en cuenta que de aquí en más estas actividades necesitan de aportes de capital privado -este es un dato incuestionable para el desarrollo de la infraestructura de servicios públicos- parece razonable presumir que la inversión tardará en responder porque, precisamente, habrá de preguntarse sobre la probabilidad de la reversión y cómo se pueden mitigar tales riesgos. Una muestra de lo que estamos afirmando aquí es lo ocurrido con la administración de Cambiemos en esta materia. Pese al rumbo manifiestamente reformista, no se produjo la esperada "lluvia de inversiones". El caso del modelo contractual de participaciones público-privadas (PPP) que el gobierno promovió en ese entonces no prosperó. Se precipitaron aquí varios de los elementos que hemos comentado arriba: fue necesario mitigar las desconfianzas hacia el funcionamiento del sistema, la reforma tomó tiempo para su instrumentación y cuando llegó el momento en que se podían materializar los contratos, la macroeconomía exhibía signos claros de desequilibrio.

Horizonte económico 2024: La reorientación de la estrategia de desarrollo.

El balance anterior resulta útil porque permite extraer algunas lecciones acerca de las condiciones que deben rodear una eventual propuesta de reformas, pero es de limitada aplicación como guía para delinear una agenda económica a partir de 2024. Las deficiencias que aquejan a importantes áreas de la estructura económica son numerosas y se corre el riesgo de realizar un catálogo poblado de iniciativas -que pueden resultar valiosas en sí mismas-, pero de escasa utilidad para la fijación de prioridades y la articulación entre sus partes. Un exceso de focalización en el "reformismo" puede quedar reducido a una síntesis

simplista: mejorar el funcionamiento de algunos mercados acompañado por una cuota de apertura económica. Esto no difiere mucho de la conclusión de Williamson en su trabajo de 2004. Es decir, al cabo de un largo recorrido, la fórmula para superar la larga estanflación argentina no sería otra cosa que un conjunto de “reformas pro-mercado”.

El argumento que se desarrolla a continuación es que un planteo semejante tropieza con una doble debilidad. La primera crítica es que antepone la herramienta (reforma) al objetivo (desarrollo y crecimiento). Esto no es un problema lógico sino conceptual: se presume que la creación de mercados conducirá, casi de manera espontánea, al crecimiento. Por otro lado, y lo que es más importante, no está construido a partir de una lectura de la trayectoria económica de la Argentina en estos últimos años. Las alternativas que se han descrito en la sección anterior ponen de manifiesto el obstáculo central: el fracaso de los diferentes ensayos de política económica para transformar el viejo modelo de sustitución de importaciones -que se agotó en algún punto de la década de los años 70s-, en una economía más integrada al mundo. Esa es la cuestión subyacente, estructural, que a veces aparece oculta por las decepcionantes experiencias de estabilización macroeconómica. El otro hecho central se relaciona con el contexto global, ya adelantado arriba. Las posibilidades de inserción internacional del país mudaron favorablemente a partir del inicio de este siglo XXI. Además del crecimiento de la demanda externa que brindó la oportunidad para el despegue agroindustrial, se sumaron otras transformaciones fronteras adentro. Como se ha señalado: el descubrimiento de yacimientos no convencionales, la maduración de la economía del conocimiento y más recientemente el potencial que ofrece la minería del litio. La suma de estos factores externos e internos ofrece una plataforma nueva, que se ha desarrollado en pocos años, y que permite establecer vínculos comerciales y de inversiones con la región y con el mundo que estaban ausentes un par de décadas atrás. Es decir, en la actualidad, con más claridad y fuerza que en el pasado, se presentan oportunidades para avanzar y concretar una mayor inserción regional y global (Carciofi, R., 2019). Esta es la discusión del punto siguiente.

*Inserción internacional: los desafíos.* Aun aceptando a priori el argumento anterior aparece un cuestionamiento obvio. Ese camino se ha intentado en el pasado, más recientemente en 2019 bajo la fórmula integración inteligente con el mundo, y no prosperó. Cabe pues la pregunta obvia de por qué habría de ser diferente ahora. La respuesta no es trivial porque exige ciertamente enfrentar y superar ciertos desafíos. El primero proviene del entorno externo. Las tendencias que gobernaron la globalización en los últimos años están bajo tensión con una rivalidad creciente entre China y EEUU. Los flujos del comercio de bienes representan hoy 23% del producto mundial (25% en 2020) e insinúan una tendencia decreciente. Las consideraciones geopolíticas han comenzado a moldear la reorganización de las cadenas de valor, especialmente en aquellas actividades de carácter estratégico y de seguridad -los casos más representativos son los relacionados con las telecomunicaciones, inteligencia artificial y semi-conductores, pero también con ciertos segmentos de la

industria farmacéutica.<sup>18</sup> La situación en curso merece un seguimiento atento habida cuenta de la orientación de nuestro comercio: los mercados de exportación se dividen en proporciones similares entre el Hemisferio Occidental y Europa versus China y el resto de Asia. Esto sin contar, como se apuntó arriba, al tratado de asociación estratégica integral con el gigante asiático y las inversiones realizadas y proyectadas bajo este marco. Una mirada estratégica y continua al panorama externo debe ser una guía constante, sea para prevenir riesgos o bien para aprovechar oportunidades que pueden abrirse en una situación dinámica.

El segundo elemento se vincula a la experiencia pasada y nuevamente remite al diseño de la estabilización macro. La mayor integración al mundo debe preservar la competitividad cambiaria. La apreciación de la moneda no sólo constituye un desaliento para las actividades de exportación, sino que preanuncia modificaciones de rumbo -es decir, la amenaza de *policy reversals*. O sea, no se trata de una apertura sin restricciones sino que debe estar apoyada en una configuración macro adecuada. Como se observa, ésta última adquiere un papel clave si se desea reorientar la estrategia de desarrollo. En el pasado, como hemos visto, no fue posible cumplir esta condición. Es necesario evitar estos errores.

El tercer elemento es que el camino hacia una mayor participación en la economía global y regional requiere una acción sincrónica de tres políticas. La primera es, como se ha mencionado, la dimensión macro y que no se agota en el nivel y régimen cambiario. El sesgo anti-comercio del sistema impositivo y de ciertos tributos en particular -derechos de exportación, ingresos brutos-, suponen una restricción. Un obstáculo similar o mayor lo constituyen las restricciones cuantitativas. Ocurre, no obstante, que la necesaria corrección de varios de estos obstáculos choca con la restricción fiscal. No obstante, lo importante a destacar es que el avance hacia cierto grado de normalidad en el funcionamiento macroeconómico tiene un efecto beneficioso para aquellas actividades que ya están participando en los flujos de comercio y que podrían, con las señales adecuadas, responder con una oferta elástica de exportaciones. La segunda de ellas es la estrategia y la política de comercio e inversiones. El propósito es aumentar el volumen y valor de las ventas externas, además de la ampliación de la canasta exportadora, en un contexto de mayor intercambio -es decir aumentar el coeficiente de participación del comercio en el producto total. Esto significa, entre otros aspectos, acceder a nuevos mercados. Lo cual implica negociar acuerdos que deben hacerse a nivel del MERCOSUR dado que su arquitectura legal es, como se explicó, una unión aduanera. De allí se desprende la importancia de un diálogo fluido y convergente con todos los miembros del bloque. Los desencuentros con Brasil y Uruguay, este último en el plano estrictamente de la política comercial externa, constituyen un obstáculo significativo para avanzar en esta dirección. Una prioridad obvia es el acuerdo con la Unión Europea. Cabe preguntarse si los obstáculos encontrados en 2019, después de finalizada la negociación técnica, tienen similar vigencia hoy a la luz de la nueva situación

---

<sup>18</sup> Es oportuno recordar que la rápida respuesta de los laboratorios estadounidenses para el desarrollo y fabricación de la vacuna contra el COVID 19 fue posibilitado por una ayuda masiva a la industria organizada y dirigida desde el Departamento de Defensa. Véase, Carciofi, R. 2021.

geopolítica. La cuestión central es que la proyección de una integración internacional más dinámica requiere asumir responsablemente la participación dentro del bloque. A la luz de la trayectoria reciente en este terreno, la recuperación del MERCOSUR en el sentido que hemos indicado supone una “reforma” de política que plantea escasas demandas de tipo institucional -la única sería la eventual ratificación parlamentaria del acuerdo con Europa, si es que se logran destrabar los obstáculos.

Finalmente, la tercer herramienta, es de naturaleza sectorial. Ya se ha señalado que existen en la actualidad complejos exportadores con gran capacidad de respuesta, en la medida que la macroeconomía ofrezca condiciones aceptables. Al menos esto es así en el corto plazo y para algunas actividades. En otras, como el caso de la energía, el sector debe ser reorganizado bajo directrices y regulaciones que permitan el funcionamiento de sus distintos segmentos y componentes de la matriz energética. Además se requiere contar con lineamientos estratégicos de más largo plazo para orientar las inversiones del sector privado y público. En este terreno hay un considerable espacio para reformas, incluyendo las respectivas regulaciones, que permitan una reorganización microeconómica de esos sectores. Esto no significa que haya que limitarse a los sectores exportadores ya consolidados. Argentina posee una estructura productiva diversa, cuya imagen se proyecta en numerosos sectores que participan en los flujos de comercio exterior, y otros nuevos con capacidad de sumarse a la lista existente (López et al). Existe margen para otorgar un mayor dinamismo a las mismas reorientando regímenes de promoción que están excesivamente orientados al mercado interno (Hallak, J., López, A., 2022).

Antes de cerrar la discusión sobre la conjugación de las tres políticas de inserción internacional señaladas arriba, corresponde una calificación. En la medida que se ha hecho el argumento que la mayor participación en los flujos de comercio requiere un tipo de cambio real competitivo -resultante de un diseño macroeconómico sólido-, puede sostenerse también la necesidad de una cuarta política: la reforma laboral. La cuestión es, desde varios ángulos sumamente relevante. Se destaca de manera inmediata lo que concierne a sus implicaciones en el plano político. Como se señaló en la sección II, la flexibilización laboral ensayada por Menem, en el apogeo de la Convertibilidad, no logró superar la oposición gremial. Es un interrogante abierto qué es lo que podría ocurrir en el futuro. Obviamente, cualquier especulación al respecto debe partir primero de cuáles serían los contenidos de una reforma laboral y en qué condiciones podrían negociarse sus diferentes elementos.

Hasta aquí los desafíos que en el terreno de la inserción internacional en los cuales parece pertinente trabajar en el futuro. Pero es necesario también tomar en consideración dificultades que, estrictamente, no se vinculan a ese campo pero que, recurrentemente, han constituido un obstáculo insuperable para avanzar en la integración: la cuestión fiscal. Este es el punto que se analiza a continuación.

*Consolidación fiscal y reforma del estado.* Uno de los aspectos más críticos que habrá de enfrentar el reordenamiento macroeconómico es la situación fiscal. La razón de la criticidad

deviene de tres factores principales: el gasto público ha llegado a niveles máximos -40% del PBI en los tres niveles de gobierno (16 pp de aumento en los últimos 15 años), presión tributaria también en niveles récord y la casi totalidad de los gastos públicos otorgados en calidad de derechos, varios de ellos definidos en términos reales (prestaciones indexadas). En el corto plazo, las posibilidades de cerrar la brecha fiscal queda reducida a muy pocos elementos: la reducción de subsidios tarifarios, reducción de los aportes a algunas de las 33 empresas estatales que hoy reciben fondos en el presupuesto y racionalización de algunos programas de gasto. Por el lado de los ingresos, la política tributaria enfrenta un dilema de hierro: no se pueden bajar impuestos por la necesidad de la consolidación fiscal y tampoco subir la presión tributaria. Podría considerarse inicialmente la posibilidad de una reforma fiscalmente neutra, con la intención de hacer mejoras distributivas y asignativas. Pero aun así cabe evaluar los costos y beneficios de esta opción, o bien si conviene postergar plazos para una reforma más ambiciosa una vez que la economía haya consolidado la estabilización. De allí en más, la solvencia fiscal sobre bases menos precarias que las actuales depende de una reforma del estado que se compone, a su vez, de diversos capítulos independientes entre sí según sea la función del gasto que se desee considerar: la seguridad social -compuesta a su vez por un abanico de definiciones y programas: movilidad de haberes del régimen general, regímenes de excepción, edad jubilatoria, pensiones no contributivas, etc.-, programas de protección social, racionalización de los fondos fiduciarios, régimen de empleo público, y relación fiscal con las provincias. En el caso de la infraestructura, especialmente la referida al transporte de carga -ferroviario, vías navegables, puertos-, se requieren inversiones que actualmente están fuera de las posibilidades de las finanzas del Tesoro. A su vez, como dijimos, la atracción de inversión privada mediante participaciones, PPP o cualquier otra forma contractual queda limitada por las actuales tasas de interés y la necesidad de mitigar los riesgos de reversión de política. Como se observa, en materia fiscal son varias las reformas que podrían ser impulsadas con el propósito de recrear condiciones de mayor estabilidad. La lista podría ampliarse hacia otras instituciones: una nueva Carta Orgánica del Banco Central, reglas fiscales adecuadas a las circunstancias actuales, revisión y modernización de la actual ley de administración financiera apuntando a un mayor control del gasto, etc. En casi todos los temas que se han señalado, los aspectos técnicos han sido estudiados con detalle, se dispone del conocimiento necesario y hay experiencia internacional al respecto. Volviendo sobre un punto que se ha hecho al comienzo de esta sección, la dificultad no es tecnocrática sino que remite al ámbito político. Es en ese plano donde corresponde definir el menú y calibre de iniciativas de reforma del estado que deben acompañar al necesario ajuste de las cuentas fiscales.

### **A modo de síntesis y conclusión**

Se ha señalado en la introducción de este trabajo que, muy probablemente, la agenda económica de 2024 habrá de estar conformada por medidas de estabilización y reforma. El foco se ha concentrado exclusivamente en esclarecer el significado de una agenda de reformas en el escenario de fines del próximo año. En la actualidad hay demasiadas incógnitas que limitan la descripción mínima de ese panorama. No obstante, parece razonable asumir que para ese entonces habrá que resolver problemas no muy diferentes

de los que conocemos hoy. Este recorte de la materia en análisis, no implica desconocer la complejidad del diseño macroeconómico que permita reducir la tasa de inflación, eliminar los desbordes monetarios, alcanzar la solvencia fiscal y recuperar el crédito público. Se destacó asimismo que las políticas de reforma y estabilización y reforma interactúan entre sí.

La necesidad de aplicar reformas de política no ofrece, por sí misma, una suficiente guía para la acción. En el pasado, bajo el predominio del Consenso de Washington, ganó espacio la convicción que la trilogía de apertura, reformas de política -incluyendo la privatización de diversas funciones del estado- y una macroeconomía solvente, ofrecerían las señales suficientes para impulsar procesos de crecimiento. En la práctica, por las razones que hemos explicado, el esquema no funcionó: tropezó con obstáculos no sólo en América Latina en general y Argentina en particular, sino en otras regiones del mundo en desarrollo - notablemente las economías del bloque soviético que emprendieron su reforma siguiendo esos trazos en líneas generales.

Sin embargo, se impone superar la larga estanflación argentina y para ello se requieren reformas. La afirmación no es contradictoria con el párrafo anterior. En el trabajo se argumenta que a lo largo de estas últimas dos décadas han mejorado las condiciones para la inserción internacional de la Argentina. Esto obedece a factores que han operado por el lado de la demanda externa, como por ciertas transformaciones de la estructura productiva doméstica. Naturalmente hay desafíos a ser superados y los resultados no están garantizados, pero el potencial existe. De allí surge un conjunto de políticas alineadas en esa dirección: además del ordenamiento macro, la política comercial y de inversiones, y políticas sectoriales orientadas con ese propósito. En esos términos la propuesta parece factible. Sin embargo, la experiencia pasada indica que los obstáculos para una mayor integración regional y global aparecieron de un ángulo diferente: la debilidad de las finanzas públicas. Se impone, por tanto, concentrar allí la atención en el diseño del paquete de reformas. La dificultad no reside tan solo en los contenidos técnicos, sino principalmente en la gestión de las reformas. Lo ocurrido en ocasiones previas y las investigaciones disponibles muestran que la economía política de las reformas es la dimensión más compleja a ser resuelta. Si las demás piezas logran acomodarse favorablemente, será el menú de políticas para la reforma del estado que se termine adoptando en 2024 el que habrá de condicionar los resultados y posibilidades de avanzar hacia una economía más abierta e integrada con el mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, 1994. *El Milagro del Este Asiático*. Oxford University Press.

Bisang, R. Carciofi, R., Piñeiro, M., Tejeda, A., 2022. *Agroindustria: transformaciones recientes y su papel en el desarrollo argentino*. Editorial Teseo

Boughton, J. 2000. *Michel Camdessus en el FMI. Retrospectiva*. Finanzas y Desarrollo.

Bruno, M., 1994. *Crisis, Stabilization, and Economic Reform. Therapy by Consensus*. Clarendon Press

Carciofi, R. 1990. *La desarticulación del Pacto Fiscal: una interpretación del sector público en las últimas dos décadas*. CEPAL, Oficina de Buenos Aires.

Carciofi, R. 2015. *Argentina-China: una asociación estratégica integral*. Alquimias Económicas, marzo.

Carciofi, R., 2019. *Inserción internacional de Argentina: el crecimiento exportador como límite al crecimiento*. CIPPEC. Documento de Trabajo No. 180.

Carciofi, R. 2021. *El nacionalismo sanitario una amenaza a la gobernanza global*, Alquimias Económicas.

CEPAL, 1995. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar los vínculos con la economía mundial*.

FMI, 2022. *Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility Program*.

Fukuyama, F., 1994. *The End of History and the Last Man*. Free Press, Nueva York

Fundación Alem, 2021. *Pandemia en la Argentina: memoria de un desgobierno*

Galiani, Sebastian & Torre, Ivan & Torrens, Gustavo (2019): [International organizations and the political economy of reforms](#), *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 121(C).

Gerchunoff, P. "La economía popular de mercado, treinta años después" en Gerchunoff, P., Heymann, D. y Jáuregui, A. 2022,

Gerchunoff, P., Heymann, D. y Jáuregui, A. 2022, *Medio siglo entre tormentas*. EUDEBA;

Haggard, S. y Webb, S., (1993) *What do we know about the Political Economy of Economic Policy Reforms*, World Bank Research Observer 8, N°2, 143-168

Hallak, J., López, A., 2022. *Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo

Kulfas M. 2016. *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Siglo XXI editores.

Kulfas, M. 2022. *Carta de Renuncia al cargo de Ministro de la Producción*.

Lachman, J y López, A. (2022). *Los servicios basados en conocimiento en Argentina: Tendencias, oportunidades y desafíos*. Documentos del Plan Argentina Productiva 2030, N.º 34, agosto 2022.

López, A., et al. Compiladores, 2021. *Nuevos sectores productivos en la economía argentina. Impactos sobre el desarrollo y políticas públicas*. Eudeba, IIEP

Machinea, J.L., 1990. *Stabilization under Alfonsín's Government: A Frustrated Attempt*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES

Milanovic, B., 2021. *Capitalism Alone: The Future of the System that Rules the World*. Harvard University Press

Rodrik, D., (1996) *Understanding Economic Policy Reform*, Journal of Economic Literature, 34, no. 1, 9-41.

Rodrik, D. 2011. *The Globalization Paradox*. W.W. Norton

Subramanian y Kessler, 2013. *The Hyperglobalization of Trade and Its Future*. Working Paper 13-6. Peterson Institute of International Economics

Torre, J.C. y Gerchunoff, P. 1999. *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo R-349.

Weber, I. 2021. *How China Escaped Shock Therapy. The Market Reform Debate*. Routledge

Wilson Sokhey, S., 2017. *The Political Economy of Pension Policy Reversal in Post-Communist Countries*, Cambridge Books, Cambridge University Press,

Wade, R. 1990. *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press

Williamson, J. 1990. *Latin America: ¿How much has happened?* Peterson Institute of International Economics.

Williamson, J. 2004. *A Short History of the Washington Consensus*. Peterson Institute of International Economics.