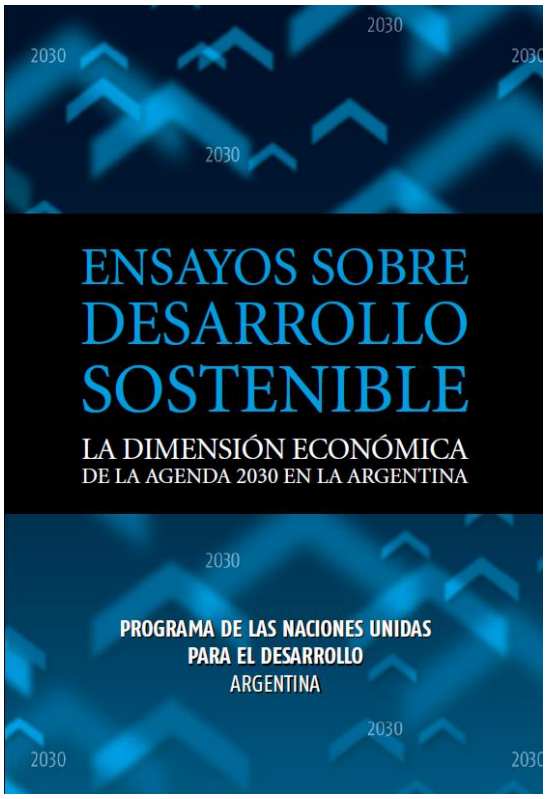
Ensayos Sobre Desarrollo Sostenible
La Dimensión Económica de la Agenda 2030 en la Argentina

¿Cómo alcanzar una prosperidad económica sostenida, que sea socialmente incluyente y ambientalmente sustentable? ¿Qué tipo de incentivos y mecanismos institucionales se requieren para canalizar las inversiones públicas y privadas de mediano y largo plazo que son necesarias para el desarrollo sostenible? Los ensayos contenidos en esta publicación abordan estos interrogantes con especial referencia a la economía argentina.

En septiembre de 2015 las Naciones Unidas comenzaron una nueva etapa de trabajo basada en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como la interacción positiva o sinérgica entre prosperidad económica, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Este enfoque quedó reflejado en la Agenda 2030, compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas universales que, en su mayoría, deben alcanzarse en el año 2030. Asimismo, la Agenda enfatiza las condiciones institucionales y de buen gobierno que se requieren para el progreso de nuestras sociedades, el fortalecimiento de las alianzas entre diversos actores y la movilización de los recursos necesarios para alcanzar los ODS. Todo ello como vía para alcanzar el respeto pleno de los derechos humanos y "sin dejar a nadie atrás".



Desde la perspectiva económica, la Agenda 2030 nos plantea el desafío de concretar un crecimiento económico socialmente incluyente y ambientalmente sostenible. Es decir, que coadyuve a la erradicación de la pobreza, las desigualdades y las exclusiones. Y en el que los actores y el sistema económico en su conjunto reduzcan, mitiguen o compensen sus emisiones de gases de efecto invernadero y disminuyan su huella ecológica, propendiendo hacia una economía más baja en carbono, aportando así al combate del cambio climático.

De la mano con lo anterior, la Agenda 2030 pone el acento en la necesidad de movilizar inversiones públicas y privadas para lograr los ODS. A nivel mundial hay consenso en cuanto a que no se carece de recursos, pero que la mayoría está concentrada en inversiones de corto plazo o que no son social ni ecológicamente responsables. La discusión sobre cómo generar incentivos para la inversión en desarrollo sostenible adquiere por ello la mayor actualidad, y es el punto de partida de los ensayos que conforman este libro.

La primera parte analiza, a manera de contexto, las necesidades de inversiones y las fuentes e instrumentos posibles de financiamiento para lograr el desarrollo sostenible a nivel mundial, de acuerdo con los objetivos de la Agenda 2030.

La segunda parte estudia el crecimiento económico de la Argentina. El análisis de la inversión, la productividad y la innovación productiva da lugar a la generación de escenarios de crecimiento de largo plazo del país. El abordaje de la estructura productiva, considerada en términos de producción, comercio internacional y generación de empleo, permite hipotetizar sobre su trayectoria posible de cambio, una que genere trabajo de calidad, progreso tecnológico y reduzca las brechas regionales. En esta parte también se estudian las limitaciones de la infraestructura productiva —especialmente las redes de transporte y la energía— y los incentivos y marcos regulatorios para mejorarla. Un aspecto que lleva a otro: el abordaje de los incentivos del sistema financiero para el financiamiento productivo.

La tercera parte examina la inclusión social y la sostenibilidad ambiental en la Argentina desde una perspectiva económica. El estudio de la evolución de la pobreza, la indigencia y la pobreza alimentaria se complementa con un cálculo de las inversiones necesarias para erradicar estos problemas. En materia ambiental, se analizan los compromisos del país para reducir emisiones, y se consideran las trayectorias posibles para cumplir con ellos, que conllevan costos y beneficios.

Los autores de cada ensayo en este libro son expertos calificados en cada tema, y contaron con el asesoramiento de un consejo consultivo plural y de alto nivel de economistas reconocidos y con amplia experiencia en políticas públicas. Esta publicación reúne así una diversidad y pluralidad de perspectivas y experiencias, al servicio de enriquecer el debate sobre el desarrollo sostenible de la Argentina.

Índice de contenidos

Prólogo
René Mauricio Valdés

Prefacio
Gabriela Agosto

Introducción
Ruben Mercado

I. La dimensión económica de la Agenda 2030

Capítulo 1. Inversiones, incentivos y políticas para el desarrollo sostenible
Ruben Mercado y Juan Francisco Gómez

II. Crecimiento económico en la Argentina

Capítulo 2. Crecimiento de largo plazo: escenarios, incentivos y medidas
Martín Cicowiez y Ruben Mercado

Capítulo 3. Incentivos y trayectorias de cambio estructural
Diego Coatz, Fernando García Díaz, Fernando Porta y Daniel Schteingart

Capítulo 4. Incentivos e infraestructura productiva
Diego Petrecolla, Carlos Romero y Juan Vila Martínez

Capítulo 5. Incentivos para el financiamiento productivo
Ricardo Bebczuk

III. Inclusión social y sostenibilidad ambiental en Argentina

Capítulo 6. Pobreza persistente: trayectoria, desafíos e incentivos para su erradicación.
Ianina Tuñón y Agustín Salvia

Capítulo 7. Cambio climático: incentivos, inversiones y reducción de emisiones
Martina Chidiak y Verónica Gutman

Consejo Consultivo
Bernardo Kosacoff, Javier González Fraga, Roberto Lavagna, Claudio Lozano, Jesús Rodríguez, Cristina Calvo y Sebastián Katz.

La versión electrónica del libro puede descargarse de www.ar.undp.org

Preguntas de investigación y principales hallazgos

En la primera parte del libro, y a manera de contexto, se presenta una síntesis de los principales desafíos que plantea la dimensión económica de la Agenda 2030 a nivel mundial.

¿Cuáles son las necesidades de inversiones para el logro mundial del desarrollo sostenible de acuerdo con los objetivos establecidos en la Agenda 2030? ¿Cuáles son las fuentes posibles de financiamiento y los nuevos instrumentos financieros disponibles? ¿Qué tipos de incentivos y de diseños de políticas se necesitan para direccionar los recursos hacia las inversiones necesarias? **En el capítulo 1, Ruben Mercado y Juan Francisco Gómez abordan estas preguntas.**

Las principales estimaciones de necesidades de inversión muestran que el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 demanda ingentes recursos. Las necesidades de inversión adicional a la existente oscilan entre US$ 2,4 y 5 a 7 billones anuales a nivel global, y entre US$ 1,4 y 2,5 billones anuales para los países en desarrollo. Por otra parte, el ahorro global se ubica en torno a los US$ 22 billones por año y el stock de activos financieros globales alcanza los US$ 218 billones. Esto sería indicativo de que aún un pequeño redireccionamiento en la asignación de estos recursos tendría un efecto significativo en el logro de la Agenda 2030. Pero se observa que el financiamiento disponible no está orientado hacia las inversiones necesarias.

Para mejorar esta situación, se requiere de un cambio de mentalidad para el diseño de incentivos, incorporando los hallazgos y las técnicas modernas de lo que se conoce como diseño de mecanismos, de modo de condicionar a los beneficiarios a revelar información y a actuar de tal modo que no tengan más alternativa que cumplir con las metas efectivamente pactadas; asegurando que las tres dimensiones del desarrollo sostenible (la económica, la social y la ambiental) estén presentes tanto en la valuación de una inversión como en la formulación e implementación del incentivo que la induce; y diseñando los diversos esquemas de incentivos como parte integral de una estrategia de desarrollo sostenible.

En la segunda parte del libro, se presenta un análisis de las principales problemáticas del crecimiento económico en la Argentina, a nivel de su dinámica de largo plazo y de los incentivos para la transformación de la estructura productiva, de la infraestructura productiva y del financiamiento productivo.

¿Cuáles son los principales rasgos del crecimiento económico argentino en el pasado? ¿Cuáles podrían ser los escenarios futuros de crecimiento de largo plazo y qué requerirían términos de inversión, productividad e incentivos para la innovación productiva? ¿Cómo podrían ampliarse las mediciones convencionales del crecimiento económico para dar cuenta de su sostenibilidad? **En el capítulo 2, Martín Cicowiez y Ruben Mercado analizan estas cuestiones.**

Durante mucho tiempo el ingreso per cápita de la Argentina ha mostrado una pérdida relativa de posiciones tanto respecto de países ricos como en relación con sus contrapartes latinoamericanas, especialmente a partir de mediados de la década de 1970. Esta tendencia no ha cambiado en las últimas décadas. Efectivamente, desde 1990, se constata que el producto per cápita ha crecido a un escaso 1,9% anual promedio; la inversión como proporción del producto interno bruto (PIB) solamente alcanzó, en promedio, el 17%; y el incremento promedio de la productividad global de la economía argentina habría sido prácticamente inexistente.

Proyectando el futuro con un modelo de crecimiento intertemporal se obtienen los siguientes escenarios, para un horizonte de cincuenta años. Si se supone un crecimiento moderado de la productividad global (del orden del 0,5% anual), el PIB per cápita de la Argentina podría crecer al 2,3% anual promedio, con un nivel de inversión como proporción del PIB del orden del 26,9% anual promedio. Mientras que suponiendo un crecimiento optimista de la productividad global (1% anual), el PIB per cápita podría crecer al 3,1% anual promedio, con un requerimiento de inversión del 26,6% del PIB. Ambos escenarios demandarían importantes mejoras en el crecimiento de la productividad global, dados los pobres antecedentes de la Argentina en la materia. Se requeriría incrementar sustantivamente el gasto en investigación y desarrollo (I+D) como proporción del PIB, que hoy supera escasamente el 0,5%. Asimismo, sería preciso mejorar la estructura y el desempeño del sistema nacional de innovación, incentivando la conducta innovadora de las empresas a nivel de procesos y de productos y promoviendo una mayor articulación entre el sector científico y tecnológico y el sector empresarial.

¿Cuáles son las principales características de la estructura productiva argentina en términos de producción, comercio internacional y estructura ocupacional? ¿Y los desafíos que enfrenta en el frente externo, para la generación de puestos de trabajo de calidad, a nivel tecnológico y para reducir las brechas regionales? ¿Cuáles son los senderos posibles para un cambio estructural? ¿Qué incentivos a nivel macroeconómico y de políticas productivas existen y se necesitarían para operar dicho cambio? **En el capítulo 3, Diego Coatz, Fernando García Díaz, Fernando Porta y Daniel Schteingart abordan estas cuestiones.**

A lo largo de su historia económica, la Argentina experimentó un proceso de industrialización sumamente dispar, lo que dio lugar a una estructura productiva relativamente diversificada pero heterogénea en términos de desarrollo tecnológico, y en la que la densidad de las articulaciones productivas continúa rezagada con relación a los países de mayor desarrollo.

La estructura productiva argentina cuenta con rasgos distintivos muy particulares, que hacen difícil tomar como modelo el sendero recorrido por otras experiencias históricas de desarrollo productivo. El país posee un importante caudal de recursos naturales, pero esta base de recursos no es suficiente para alcanzar niveles de ingreso similares a los de los países desarrollados especializados en productos primarios, como Australia, Noruega o Nueva Zelanda. Por otro lado, tampoco resulta factible emular la experiencia de países como Corea del Sur, en donde el sector industrial tuvo una preponderancia absoluta. Por lo tanto, la Argentina se emplaza en una situación intermedia que presenta el reto de trazar un sendero propio, dentro del cual se destacan problemáticas estructurales en cuatro dimensiones críticas. La primera de ellas es la externa, donde se requiere disminuir la recurrente necesidad de divisas y mejorar la inserción internacional. La segunda es la de la estructura ocupacional, en donde encontramos fuertes disparidades y una elevada proporción de inserciones laborales vulnerables. En tercer lugar, la innovación y el desarrollo tecnológico, con foco en la convergencia de la productividad y la generación de un núcleo dinámico de empresas que lidere la agenda tecnológica de cambio estructural. Por último, la regional, que pone de manifiesto la importancia de cerrar las brechas de desarrollo al interior del país.

El desafío fundamental es identificar los incentivos adecuados para promover una transformación estructural que responda a estas problemáticas, teniendo en cuenta que cualquier diseño de incentivos a nivel meso y micro requiere de condiciones mínimas de estabilidad macroeconómica. El esquema de incentivos y políticas productivas nacional vigente cuenta con programas de relevancia. Sin embargo, estos diseños han resultado insuficientes y, en muchos casos ineficientes, para consolidar un sendero productivo claro, y existe un amplio margen para mejorar la instrumentación, articulación y objetivos de las políticas implementadas.

¿Cuáles son las principales características y problemáticas de la infraestructura productiva en la Argentina, y en particular en la infraestructura logística —redes de transporte vial y ferroviario— y en la energética? ¿Cuáles serían las trayectorias posibles de mejoramiento? ¿Qué tipos de incentivos y marcos regulatorios se requerirían? ¿Cuáles serían los efectos económicos de mejoras en la infraestructura? **En el capítulo 4, Diego Petrecolla, Carlos Romero y Juan Vila Martínez analizan estas cuestiones.**

La Argentina presenta serias falencias en su infraestructura productiva. Algunas se acumulan hace varias décadas, como el deterioro del ferrocarril, y otras, como la falta de inversión energética, son más recientes. Asimismo, la inversión en infraestructura en términos del PIB es magra: considerando todos los sectores de infraestructura (transporte, energía, comunicaciones y agua) se observa un nivel de inversión cercano a los dos puntos y medio del PIB, valores que son bajos si se los compara con los de otros países.

Para evaluar los efectos económicos sistémicos de mejoras en la provisión de los servicios de logística y de transporte y energía, y la implementación de políticas de eficiencia energética, se utilizó un modelo de equilibrio general computable. El análisis de impacto de inversiones en infraestructura requiere tener en consideración todos los efectos económicos que pueden generarse, dado que un mejoramiento en un sector de infraestructura afecta al resto de la economía que se provisiona de sus servicios para poder desarrollar su actividad. El modelo utilizado permite ver los efectos a nivel de variables como PIB, consumo, inversión, exportaciones, importaciones, nivel de actividad sectorial y consumo de los hogares

Los resultados de los experimentos muestran que mejorar la infraestructura y la provisión de los servicios contribuirían significativamente a mejorar el desempeño de la economía argentina. Una disminución de los costos de transporte de un 24% generaría una ganancia para la economía de 0,9 puntos del PIB, mientras que una disminución de las pérdidas de

transporte y distribución eléctricas del 10% y una mejora en la eficiencia energética tendrían como resultado un aumento de más de un punto en el PIB. Ambas políticas en conjunto contribuirían a mejorar el desempeño de la economía en 1,9 puntos del PIB.

¿Cuáles son los rasgos principales de la anatomía del sistema financiero argentino? ¿Qué características presenta el financiamiento del desarrollo? ¿Qué problemáticas se detectan en los incentivos del sistema financiero para el financiamiento de los sectores de alta productividad, para los de baja productividad y para las inversiones de impacto social y ambiental? **En el capítulo 5, Ricardo Bebczuk aborda estas cuestiones.**

La Argentina cuenta con un sistema financiero muy poco desarrollado: el crédito privado en relación con el PIB solamente alcanzaba al 14% en 2016. Las fricciones informativas que aquejan a la intermediación financiera explican, en consonancia con la evidencia internacional, una estructura de financiamiento empresario con peso predominante de los fondos propios, seguidos por la deuda bancaria en un lejano segundo lugar. En la Argentina, el 63,2% de la inversión empresarial se financia con fondos propios y el 13,9% a través de bancos. El autofinanciamiento también se hace presente a nivel agregado, una vez que se constata que, en el mediano y largo plazo, el ahorro nacional es la fuente casi exclusiva de financiamiento de la inversión nacional.

En vista de que el desarrollo económico reposa sobre actividades de alta productividad y relativo riesgo, cabe preguntarse si los intermediarios financieros están equipados con los incentivos correctos para financiar esos emprendimientos. Se verifica que los bancos prestan a corto plazo; financian a empresas de cierta antigüedad y tamaño; y tienden en el tiempo a atender los mismos sectores y clientes, sin reaccionar en forma marcada ante cambios profundos en las condiciones de rentabilidad y volatilidad de los diferentes sectores. Por lo tanto, el sistema bancario carece en buena medida de tales incentivos, debido más que nada a los elevados costos de aprendizaje de incursionar en clientes y sectores desconocidos y al uso intensivo del contrato de deuda, que desalienta la asistencia a proyectos riesgosos.

Al tercer trimestre de 2017, la tasa de inversión bruta en la Argentina era del 15,5% del PIB, mientras que la necesaria para un crecimiento relativamente moderado y sostenido estaría entre el 23% (de acuerdo con una estimación realizada por el Fondo Monetario Internacional en 2016) y el 27% (Cicowiez y Mercado, en el capítulo 2 de este libro). Para cerrar esta brecha se necesitarían entre 8 y 12 puntos de inversión adicional en forma permanente. Es impensable que ese salto de la inversión se financie con ahorro adicional de las familias volcado al sistema financiero o con financiamiento externo. La experiencia argentina e internacional muestran que el principal financista del proceso de inversión son las propias empresas. Entonces es preciso que la economía mantenga un ritmo robusto y estable de crecimiento, lo cual contribuiría al cuádruple propósito de estimular los planes de inversión de las empresas; fortalecer su capacidad de generación de ganancias a reinvertir; incrementar la capacidad de ahorro de las familias; e incentivar a los intermediarios financieros a ampliar su asistencia a los emprendimientos con razonable capacidad y voluntad de repago. Paralelamente, se requeriría de un entorno macroeconómico estable, con bajos niveles de inflación y de fluctuaciones del tipo de cambio real.

En la tercera parte del libro se analizan, desde una perspectiva económica y enfatizando las inversiones y los esquemas de incentivos requeridos, algunas cuestiones clave para la inclusión social y la sostenibilidad ambiental en la Argentina, tales como la lucha contra la pobreza y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

¿Cuál ha sido la evolución de la pobreza, la indigencia y la pobreza alimentaria en la Argentina durante las últimas décadas? ¿Cuánto repercute esta situación en el desarrollo humano de las infancias? ¿Cómo ha evolucionado el gasto social orientado a generar transferencias monetarias a los sectores en riesgo? ¿A cuánto ascenderían las inversiones sociales adicionales necesarias para sacar de la pobreza extrema, la pobreza alimentaria y la pobreza por ingresos al conjunto de la población de ahora hasta 2030? ¿Cuánto habrían de variar estas inversiones dependiendo del crecimiento económico y su incidencia sobre los riesgos de caer o salir de la pobreza? ¿Cuáles son los retornos que generaría esta política en materia de desarrollo humano para la infancia y de empleo para las nuevas generaciones de jóvenes? ¿Qué incentivos y arreglos institucionales existen y cuáles se necesitarían para efectivizar estas inversiones y sus resultados esperados? **En el capítulo 6, Ianina Tuñón y Agustín Salvia investigan estas preguntas.**

Desde 1980, la evolución de las tasas de pobreza y de indigencia urbanas en la Argentina muestra un sendero inestable y tendencialmente ascendente, pasando de un nivel cercano al 10% y al 3% respectivamente en 1980, para alcanzar picos muy elevados en las crisis de 1989 y 2001-2002, y mostrar en 2017 un nivel cercano al 30% para la pobreza y al 6% para la

indigencia. Estas cifras cambian sus niveles según la metodología adoptada para las mediciones, pero no alteran su tendencia ascendente y sus movimientos cíclicos.

¿Cuánto ingreso corriente debería transferirse de manera adicional —a través del instrumento de política económica, laboral o social más idóneo— para que las poblaciones afectadas por la indigencia o la pobreza superen esta condición? Los resultados de las estimaciones realizadas en este capítulo sugieren que, para salir de la indigencia, las personas en dicha situación deberían en promedio aumentar sus ingresos en aproximadamente un 43%, mientras que para salir de la pobreza las personas que la padecen deberían incrementar sus ingresos un 38%.

A nivel general, la inversión social adicional necesaria para que la población en situación de indigencia hubiese podido salir de esta condición en 2017 habría sido de alrededor de US$ 811 millones. Esto habría representado apenas un 0,3% del PIB correspondiente a ese año. Sin embargo, este esfuerzo en materia de transferencia habría sido mucho mayor si la meta hubiese sido erradicar la indigencia alimentaria no saludable. En tal caso, las transferencias adicionales deberían haber sido de US$ 5.631 millones lo cual hubiese representado un 2,3% del PIB. Por último, si la meta hubiese sido erradicar la pobreza por ingresos, la transferencia adicional de ingresos debería haber sido de US$ 8.706 millones, representando esto un 3,5% del PIB de 2017.

Durante la primera década del siglo XXI se ampliaron el sistema contributivo de pensiones y jubilaciones y los programas de protección social no contributiva de amplio alcance. Frente a esto, se hace necesario contar con un sistema universal e integrado de seguridad y protección social que brinde un piso mínimo de ingreso y de servicios de bienestar para el conjunto de la población en riesgo de indigencia o pobreza, superador de los modelos de focalización restringida, al mismo tiempo que integrado al actual sistema contributivo de la seguridad social, sentando las bases de un modelo de prestaciones monetarias de base ciudadana.

¿Cuáles son los principales efectos del cambio climático en la Argentina, y los costos económicos y sociales que conlleva? ¿Cuáles son los compromisos del país para la reducción de emisiones, las trayectorias posibles de mitigación para alcanzarlos y el balance costo/beneficio o los trade-offs asociados a ellos? ¿Cuáles son y podrían ser los incentivos necesarios para avanzar en la reducción de emisiones? **En el capítulo 7, Martina Chidiak y Verónica Gutman indagan en estas cuestiones.**

Los principales efectos del cambio climático ya observables en la Argentina se concentran en aumentos moderados en la temperatura media, mayor frecuencia y duración de olas de calor y cambios en las precipitaciones (con mayor incidencia e impacto de inundaciones y sequías). Los impactos climáticos esperados hacia fin de siglo involucran una profundización de las tendencias mencionadas. En el marco de los esfuerzos internacionales aprobados en el Acuerdo de París en 2015, la Argentina asumió compromisos de mitigación mediante su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC). La NDC revisada en 2016 compromete al país a lograr una emisión neta de 483 millones de toneladas de CO_2 equivalente hacia 2030, lo que representa una reducción del 18% respecto de las emisiones tendenciales proyectadas.

La Argentina está incorporando, lentamente, incentivos que pueden facilitar un cambio hacia trayectorias de desarrollo más sostenibles y menos intensivas en emisiones de gases de efecto invernadero, tales como la firma de contratos de compra de energía eléctrica de centrales renovables para la red con precios prefijados, la introducción de un impuesto al carbono (para los combustibles líquidos), y subsidios para “premiar” la deforestación evitada y las actividades forestales sostenibles. Sin embargo, quedan varias asignaturas pendientes. En primer lugar, achicar la brecha que nos separa de otras experiencias internacionales (o incluso regionales), que muestran una notable mejora en la eficiencia y la diversificación energética en la última década y media. En segundo lugar, lograr una mayor integración y de coherencia “macro” en el diseño e implementación de políticas climáticas y sectoriales, para acotar inconsistencias, tensiones o directamente contradicciones entre objetivos e incentivos fijados. En tercer lugar, es importante tener presente que la introducción de incentivos solo logra cambios de comportamiento energético (por ejemplo, inversión en tecnologías menos intensivas en carbono) si se sostienen en el mediano y largo plazo.