

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/341114619>

# Tiempo de reconstrucción : los desafíos de la economía argentina luego de la nueva ola neoliberal

Book · January 2020

CITATIONS

2

READS

476

2 authors, including:



[Demian Tupac Panigo](#)

National Scientific and Technical Research Council

217 PUBLICATIONS 531 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Heterogeneidad Estructural en América Latina [View project](#)



Parallel GSREG: HPC in econometric model selection techniques [View project](#)

# TIEMPO de RECONSTRUCCIÓN

Los desafíos de la  
economía argentina  
luego de la nueva  
ola neoliberal

Santiago Fraschina y Demian Panigo  
(compiladores)

Prólogo de Jorge Calzoni

Tiempo de reconstrucción : los desafíos de la economía argentina luego de la nueva ola neoliberal / Norberto Crovetto ... [et al.] ; compilado por Santiago Fraschina ; Demian Panigo. - 1a ed. - Avellaneda : Undav Ediciones, 2020.  
Libro digital, PDF - (Observatorio de Políticas Públicas - Serie economía / Domench, Patricia; 4)

Archivo Digital: descarga  
ISBN 978-987-3896-60-6

1. Economía Argentina. 2. Economía Política Argentina. 3. Gestión Pública.  
I. Crovetto, Norberto II. Fraschina, Santiago, comp. III. Panigo, Demian, comp. CDD 330.82

Corrección: Equipo técnico de la carrera de Economía - UNDAV  
Coordinación general de la edición: Federico Cagnani

© 2020, UNDAV Ediciones  
Paso de la Patria 1921 - Piñeiro - Avellaneda  
tel. 4228 1072  
undavediciones@undav.edu.ar

Diseño de tapa y diagramación: Julia Aibar (UNDAV Ediciones)

ISBN 978-987-3896-60-6

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por ley.

## Índice

<b>Prólogo</b>	<b>5</b>
<b>Jorge Calzoni</b>	
<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Santiago Fraschina y Demian Panigo</b>	
<b>PARTE I: Planificación y desarrollo económico</b>	
<b>Capítulo 1 - Sobre el desarrollo y el crecimiento económico y su teoría. Apuntes para su descolonización</b>	<b>17</b>
<b>Norberto Crovetto y Carla Yunes</b>	
<b>Capítulo 2 - Macroeconomía para el desarrollo</b>	<b>39</b>
<b>Andrés Asiaín y Estanislao Malic</b>	
<b>Capítulo 3 - El pacto social en Argentina: una oportunidad histórica para el cambio estructural</b>	<b>57</b>
<b>Delfina Rossi y Sergio Woyecheszen</b>	
<b>PARTE II: Deudas internas. Diagnóstico, propuestas y desafíos</b>	
<b>Capítulo 4 - Dinámica de la desigualdad y la pobreza en el gobierno de Mauricio Macri</b>	<b>75</b>
<b>Alejandro Barrios y Martín Carro</b>	
<b>Capítulo 5 - Desempeño macroeconómico, instituciones y negociación colectiva. Un análisis de sus interacciones en el periodo 2003-2019 en Argentina</b>	<b>94</b>
<b>Federico Pastrana y David Trajtemberg</b>	
<b>Capítulo 6 - Precios relativos y dinámicas de la economía real en el periodo 2016-2019</b>	<b>133</b>
<b>Eva Florencia Sacco y Juan Pablo Costa</b>	

<b>Capítulo 7 - El nuevo letargo de la industria nacional</b>	<b>149</b>
<b>Mariano Kestolboim y Sergio Chouza</b>	
<b>Capítulo 8 - Re-enfocando las Finanzas Públicas.</b>	
<b>Reflexiones sobre el quehacer argentino</b>	<b>177</b>
<b>Silvina Batakis y Mariano Macchioli</b>	
<b>Capítulo 9 - Sistema tributario en disputa</b>	<b>249</b>
<b>Alfredo Iñiguez y Alejandra Fernández Scarano</b>	
<b>PARTE III: Restricción externa o la política estratégica para el desarrollo económico</b>	
<b>Capítulo 10 - Sistema tributario en disputa</b>	<b>303</b>
<b>Mercedes Ramos y Leonardo Pérez Candreva</b>	
<b>Capítulo 11 - El desafío de la vulnerabilidad externa</b>	<b>340</b>
<b>Itai Hagman y Pablo Wahren</b>	
<b>Capítulo 12 - Fuga, deuda y neoliberalismo</b>	<b>357</b>
<b>Alejandro Vanoli y Lucas Gobbo</b>	
<b>Capítulo 13 - Las crisis económicas argentinas y el sector externo. Una relación peligrosa</b>	<b>378</b>
<b>Federico Vaccarezza y Julián Zicari</b>	
<b>Sobre los autores y los autores</b>	<b>393</b>

## Prólogo

**Jorge Calzoni**

En este último tiempo he adquirido el ejercicio de prologuista, con el que me halagan autores y coordinadores de diversas carreras y disciplinas ajenas a mi formación disciplinar, aunque cercanas al sentimiento que me inspira —en nuestra querida UNDAV— la producción de conocimiento.

El multifacético afán de interpelar realidades, pasados, presentes y futuro se mixtura en artículos, capítulos de libros, ensayos e infinidad de respuestas que se proponen cumplir con el noble propósito de ser fieles al mandato de las Universidades del Bicentenario, es decir, refutar teorías y praxis impuestas y pensar nuevos conocimientos, formas, caminos y políticas públicas para nuestra sociedad.

El neoliberalismo, permítanme reiterarme en este concepto que suelo compartir con frecuencia, no es solo un problema económico o político; es social y, sobre todo, cultural.

En octubre de 2016, cuando entregamos el primer Honoris Causa a Cristina Fernández de Kirchner, ella nos interpeló para que, desde las universidades públicas, afrontásemos algunos interrogantes clave, tal como puede —y debe— hacerlo la universidad: con base en estudios e investigaciones serias. En aquellos días esos interrogantes atravesaban nuestra preocupación y no asomaban como asuntos de fácil respuesta. El principal podría sintetizarse del siguiente modo: por qué la ciudadanía actúa en contra de sus propios intereses y acompaña políticas públicas que se demostraron una y otra vez estériles para mejorar la calidad de vida de nuestro pueblo. La experiencia de estos años terribles no solo ha confirmado aquella preocupación, sino que, en este ciclo, el neoliberalismo ha multiplicado la pobreza, ha empujado a millones de personas a la miseria, ha castigado al conjunto de la población y de la producción —con particular saña a las pequeñas

y medianas empresas— con tarifas imposibles de pagar, ha producido el endeudamiento más alto de la historia puesto en la perspectiva del tiempo récord en que esos préstamos han sido tomados y, para sorpresa de muchos, ha disparado la inflación a niveles insufribles.

Aun cuando la demanda era compleja, no permanecemos pasivos frente a ella: recogimos el guante. Creamos una Licenciatura en Economía que se abre a otros horizontes, puesto que toma distancia de una concepción clásica —presuntamente inmovible— que, basada en la idea del fin de la historia, reproduce el pensamiento único (característica esencial del neoliberalismo). El punto de partida de nuestra carrera es entender a la economía como una ciencia social, parte de una historia viva que se construye día a día, y que pone en debate la mitología asimilada por la ortodoxia económica, revelando las evidencias insoslayables de teorías que se demostraron inconsistentes, y los intereses ya inocultables que explican la insistencia en aplicarlas.

Este tiempo debería, además, servirnos para comprender que no se trata de personas o de planes económicos mal aplicados. Se trata de políticas que definitivamente fracasaron a lo largo de nuestra historia.

Por ello agradezco a los coordinadores, docentes y especialistas que abonaron este libro como una semilla, para que nuestros estudiantes, graduados y comunidad toda puedan cosechar el fruto de diagnósticos y propuestas que sean nutrientes, savia vivificante para no chocar —otra vez— con el mismo muro de miseria y desolación, aun cuando intente reaparecer entre nosotros y nosotras camuflado con otros nombres, otras consignas, otro ropaje. El bienestar de nuestro pueblo, al que desde la universidad pública debemos contribuir, nos demanda ese compromiso como un imperativo al que no habremos de renunciar.

Los trabajos elaborados por el Observatorio de Políticas Públicas — en particular su Módulo de Política Económica, coordinado por Santiago Frascina—, los congresos articulados con universidades vecinas y el que aquí estamos presentando, nos llevan a pensar que hemos cumplido con aquella demanda. Ojalá sea, también, una contribución para el futuro gobierno que tendrá el inmenso desafío de sanar las heridas y las grietas profundas que generan las políticas neoliberales.

## Presentación

**Santiago Fraschina y Demian Panigo**

En tan sólo 4 años, el gobierno de la Alianza Cambiemos ha generado o intensificado una interminable lista de problemas económicos y sociales en Argentina: inflación, pobreza, desigualdad, deuda, desempleo, desindustrialización, pérdida de soberanía monetaria, degradación de la progresividad tributaria, acuerdos comerciales leoninos y pauperizantes, estancamiento productivo y desinversión. Hacia fines de 2019, tendremos 2 millones de desocupados, 10 millones de personas con problemas de empleo (carencia o precariedad), 40% de la población viviendo por debajo de la línea de la pobreza y uno de cada 10 argentinos sufriendo hambre cada día. En sólo cuatro años, habremos retrocedido 15 en materia de bienestar social.

Pero la novedad más importante es que por primera vez en décadas, una crisis de semejante magnitud no se verá acompañada de los típicos superávits resultantes en cuenta corriente. En efecto, el endeudamiento externo ha sido tan grande que incluso en un contexto recesivo con fuerte caída del consumo, absorción doméstica e importaciones, el déficit en cuenta corriente se muestra particularmente persistente, con una proyección de unos USD 8.000 millones para 2019. En términos plurianuales, la macroeconomía de Cambiemos pareciera estar desafiando a la teoría económica siendo uno de los pocos casos en el mundo en donde una prolongada recesión en lugar de mejorar empeora los resultados de cuenta corriente (el PBI per cápita promedio 2012-2015 fue de aprox. USD 14.000 mientras que el del periodo 2016-2019 ronda los USD 12.000; para esos periodos, los déficits en cuenta corriente promedio anuales terminarán siendo de USD 9.600 millones y USD 21.000 millones, respectivamente, generando correlación insólita a nivel histórico y global).



Esta problemática resulta de particular importancia en tanto y en cuanto genera la necesidad de complementar las tradicionales políticas keynesianas expansivas (indispensables para generar empleo y salir de contextos recesivos) con distintas medidas de política monetaria, cambiaria, fiscal y comercial (entre otras) que garanticen el funcionamiento del multiplicador, reduzcan las fugas y morigeren los efectos de la demanda agregada sobre la restricción externa.

Ante este contexto de emergencia económica y social, y en el marco de una transición democrática que ya ha dictaminado la finalización del régimen de acumulación con predominancia financiera vigente entre fines de 2015 y diciembre de 2019, la presente obra colectiva propone situar a la Licenciatura en Economía de la Universidad de Avellaneda (UNDAV) como espacio articulador del compromiso y la creatividad de investigadores, docentes y alumnos de la Universidad, generando aportes significativos para el diseño de políticas destinadas a atacar cada uno de los problemas enumerados y contribuir a poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo. Adicionalmente, la presente contribución tiene por objetivo el aportar a la currícula de enseñanza de la propia Licenciatura, colaborando con los principios institucionales de generación y transmisión de contenidos socialmente significativos.

A tales efectos, el libro se organiza en 3 partes:

1. Planificación y desarrollo económico;
2. Deudas internas. Diagnóstico, propuestas y desafíos; y
3. Restricción externa o la política estratégica para el desarrollo económico.

La **primera parte** comienza con el capítulo de Norberto Crovetto y Carla Yunes (Sobre el desarrollo y el crecimiento económico y su teoría. Apuntes para su descolonización) que examina las condiciones de emergencia de un pensamiento latinoamericano propio, producto de una descolonización. Además, se busca mostrar la necesidad de su existencia, dando cuenta de una realidad histórica distinta a la de los ejes de poder mundial y al papel que juegan estas economías en el sistema mundo. Para ello, se utiliza como punto de partida el concepto

de la estructura productiva desequilibrada (EPD), y los consecuentes problemas que generan sus restricciones. En ese marco, en primer lugar, se presentan las principales teorías de crecimiento y desarrollo presentes en el pensamiento dominante desde sus inicios de hasta la actualidad. En segundo lugar, se consideran tres antecedentes del pensamiento latinoamericano. En tercer lugar, se analizan los puntos de ruptura teóricos capaces de generar realmente una descolonialidad en el pensamiento considerando la centralidad del concepto de EPD. Por último, se realizan una serie de reflexiones y se sugieren puntos de partida de un pensamiento económico propio, que incorpore el análisis de la EPD y ponga en el centro un retorno de la economía del análisis a la política y a la ética.

En el capítulo 2 (Macroeconomía para el Desarrollo), Andrés Asiaín y Estanislao Malic plantean que el diseño de programas macroeconómicos no debería estar descoordinado de una determinada visión y estrategia de desarrollo. Discuten el concepto de desarrollo apartándose de las posiciones que tradicionalmente han ocupado el centro de la reflexión económica, hacia las nuevas posiciones asociadas a la teoría del buen vivir. Al modificar qué se entiende por desarrollo, cambian necesariamente las estrategias para alcanzarlo. En ese plano, analizan las limitaciones que tiene la estrategia primario-exportadora e industrial sustitutiva a la luz del contexto económico nacional y global del siglo XXI, y proponen una nueva estrategia que, señalan, puede superar dichas restricciones. Por último, presentan las líneas centrales de un programa macroeconómico basados en la nueva concepción y estrategia de desarrollo.

La primera parte finaliza con el capítulo de Agustina Rossi y Sergio Woyecheszen (Capítulo 3: El pacto social en Argentina: una oportunidad histórica para el cambio estructural), quienes analizan la economía política de las marchas y contramarchas del desarrollo en contextos de ausencia de hegemonía. El pacto social surge como la necesidad de zanjarse este debate, de entrar en una etapa superior de acuerdo, de economía política, que nos saque como sociedad de debates recurrentes y circulares. Para esto es indispensable compren-

der qué son estos pactos y qué características deben contener en la Argentina. Los pactos sociales son vistos como un acuerdo de precios y salarios para mitigar los daños de una recesión. Sin embargo, forjar dicho pacto puede ser una oportunidad histórica para repensar el modelo de desarrollo nacional, única forma de hacer sustentable en el tiempo un acuerdo social. No se trata de evitar conflictos, sino de poner al Estado en un rol central para facilitar el acuerdo entre trabajadores, empresarios, productores y agroexportadores, en pos de un bien común general. En este artículo se presentan algunos aportes al sentido estructural del pacto social en Argentina, lo que requiere construir una visión compartida de hacia qué desarrollo va la Argentina, qué planificación se va a dar en función de esa definición y sobre qué actores económicos se va a apalancar.

La **segunda parte** de la obra se abre con el capítulo 4 de Alejandro Barrios y Martín Carro (Dinámica de la desigualdad y la pobreza en el gobierno de Mauricio Macri) sobre la problemática social del régimen de acumulación con predominancia financiera de Cambiemos y la discusión de las políticas públicas necesarias para superarla. El propósito principal del artículo es analizar la dinámica reciente de dos dimensiones socioeconómicas clave, la desigualdad y la pobreza, en el periodo 2016-2019. Respecto a lo que antes llamábamos distribución funcional, o primaria de la riqueza, que actualmente aparece como cuenta generación del ingreso, y la desigualdad resultante de la actual regulación de nuestra economía, la información disponible da cuenta de la pérdida que ha sufrido la remuneración al trabajo asalariado en el valor agregado. Si bien esta pérdida es prácticamente generalizada, hay sectores que han duplicado el deterioro promedio que el mundo del trabajo ha sufrido en la apropiación del valor o riqueza que genera. Una de las consecuencias de la mayor desigualdad en este periodo, es el aumento de la pobreza de manera generalizada. Este trabajo dará cuenta del fenómeno y hará hincapié en el caso de los trabajadores formales pobres, evidenciando que la pobreza no es únicamente un fenómeno de los excluidos.

A continuación, Federico Pastrana y David Trajtemberg profundizan el análisis de instituciones centrales de la relación laboral (Capítulo 5: Desempeño macroeconómico, instituciones y negociación colectiva. Un análisis de sus interacciones en el periodo 2003-2019 en Argentina). Los autores proponen examinar la dinámica de la negociación colectiva, entendida ésta como el principal instrumento para definir los salarios en Argentina, en el periodo comprendido entre 2003 y 2019. A su vez, estudian como interactúa con el mercado de trabajo, las políticas económicas y la dinámica macroeconómica, prestando especial interés al periodo reciente. En este sentido, desde 2015 se avizora una reducción de la cobertura de la negociación colectiva, aunque funcionando con las mismas características de la etapa previa (centralización intermedia, monopolio sindical, predominio de los temas salariales) en un contexto de deterioro de las condiciones del mercado de trabajo, y de una inestabilidad macroeconómica que condujeron a una caída del salario real. Los autores finalizan su aporte con una discusión acerca del rol que deberían adoptar las convenciones colectivas en el nuevo modelo de desarrollo que se abre con la victoria de Fernández – Fernández en 2019.

En la tercera contribución de la segunda parte (Capítulo 6: Precios relativos y dinámicas de la economía real en el periodo 2016-2019), Eva Sacco y Juan Pablo Costa analizan aspectos habitualmente inexplorados de la dinámica productiva e inflacionaria más reciente. Los autores señalan que al finalizar la gestión de la Alianza Cambiemos, el gobierno dejará la economía envuelta en una crisis financiera y una caída acumulada del producto de más de 4%. El modelo económico macrista impulsó desde el inicio medidas que indujeron cambios tanto distributivos como en la estructura económica. Por un lado, el aumento de la tasa de política monetaria sumado a la liberalización de la cuenta capital y el rápido acuerdo con los denominados fondos buitres, impulsaron la entrada de capitales especulativos que tuvieron los efectos iniciales típicos de las etapas de valorización financiera: atraso cambiario y desincentivo a la inversión productiva. El objetivo del capítulo es mostrar cómo

los cambios en los precios que se indujeron en la economía a partir de las medidas iniciales del gobierno determinan una caída en los salarios reales aún más pronunciada que aquella medida por medio del índice de precios al consumidor. Estos cambios, sumados a los efectos de la apertura importadora, aumentos de costos y desincentivos a la inversión productiva son consistentes con la fuerte recesión económica, destrucción de empleo industrial y retracción del consumo. Es importante destacar que es imposible compatibilizar una economía reprimarizada que convive con elevados índices de desempleo y con profunda caída del salario real, como la que generó la gestión Cambiemos, con un modelo productivo de inclusión social y de pleno empleo que busque el desarrollo y la incorporación de valor. El modelo des-productivo, sumado al peso de los servicios de deuda, termina generando el propio desfinanciamiento del Estado, que deriva necesariamente en la encerrona clásica de ajuste para imponer una reforma laboral con la consecuente quita de derechos y reforma previsional

Posteriormente, Mariano Kestelboim y Sergio Chouza (Capítulo 7: El nuevo letargo de la industria nacional) contribuyen con un aporte al análisis de la evolución industrial argentina. En el capítulo se señala que el proyecto político neoliberal que tuvo plena vigencia en nuestro país entre 2016 y 2019 implicó fuertes transformaciones en toda la matriz productiva. La industria manufacturera no estuvo exenta de la debacle con mayores consecuencias sobre la mayoría de sectores enfocados al mercado interno. En el presente capítulo, los autores desarrollan una evaluación del impacto de la nueva oleada neoliberal sobre uno de los sectores más sensibles a la tendencia del ciclo económico. En particular, evaluamos la dinámica productiva, las tendencias en materia de comercio y su impacto en materia de empleo y salarios, en los últimos cuatro años.

En el capítulo 8 (Re-enfocando las Finanzas Públicas. Reflexiones sobre el quehacer argentino) Silvina Batakis y Mariano Macchioli introducen un nuevo enfoque para el análisis de las finanzas públicas argentinas. Si bien distintas aproximaciones teóricas abor-

dan la economía del sector público, predomina el enfoque acuñado por Musgrave y Musgrave a mediados del siglo pasado, con un aporte invaluable pero que amerita ser re-examinado a la luz del nuevo siglo y sus desafíos en general y en particular para Argentina. Los clásicos formadores del plexo de las Finanzas Públicas plantean su análisis en tres grandes ramas: la asignación, la distribución del ingreso y la estabilización económica. El texto presenta a la generación de puestos de trabajo como el principal objetivo del Estado, además de ser el organizador de cada una de las políticas públicas llevadas adelante; entendiendo que el trabajo es el vehículo mediante el cual se logran sociedades más desarrolladas y justas. La llamada cuarta revolución científica demanda un nuevo rol del Estado para un conjunto de inéditas relaciones sociales y productivas entre aquellas estructuras que aun luciendo obsoletas a la luz de los nuevos desafíos convivirían con las nuevas. Viejas y nuevas estructuras sociales exigen un Estado que, entre otras, diseñe políticas que busquen la cohesión social. La planificación de las finanzas públicas emerge como determinante clave para esa construcción.

La segunda parte del libro cierra con el aporte de Alfredo Iñiguez y Alejandra Fernández-Scarano (Capítulo 9: Sistema tributario en disputa) quienes desarrollan un análisis comparado de las especificidades tributarias de los últimos 2 modelos de desarrollo. Los autores recuerdan que el sistema tributario argentino tuvo una profunda transformación durante la década de los 90s, que se podría resumir con las recomendaciones de política en la materia del Consenso de Washington: una estructura basada en pocos impuestos con base imponible universal y alícuotas uniformes, de forma tal que no se distorsionen los precios que determina el mercado. Con el colapso de la convertibilidad y en especial durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, aunque sin transformaciones sustanciales de la estructura pre-existente, se detuvo la tendencia regresiva de las décadas previas y se alcanzaron niveles récord de recaudación con instrumentos progresivos como los Derechos de Exportaciones (las retenciones) o la imposición a las ganancias de capital/dividendo.

Al poco tiempo de asumir, Macri avanzó en la eliminación de estas medidas, pero, aunque resulte paradójico, tuvo que reimplantarlas ante la necesidad de recuperar parte de la recaudación tributaria perdida por sus desatinadas políticas. Estas no fueron las únicas modificaciones instrumentadas por el gobierno -ahora- saliente. Para ser sintéticos, se podría decir que retomó el sendero definido a escala global que había iniciado la última dictadura cívico-militar y moldeado el gobierno de Menem, con modificaciones tributarias dirigidas a favorecer la concentración del ingreso y la riqueza.

En la **tercera y última parte** del libro se analizan los distintos capítulos que versan sobre la restricción externa argentina. En el primero de ellos (Capítulo 10: Sector externo argentino 2016-2018: situación y propuestas de políticas) Mercedes Ramos y Leonardo Pérez-Candrea introducen la problemática, examinando la evolución del sector externo argentino durante el periodo 2016-2018, haciendo un diagnóstico de situación y proponiendo medidas de política económica de urgente aplicación. Para ello se analizan los datos del Balance de Pagos, y la normativa sobre oferta y demanda de divisas que originaron dicha situación

Inmediatamente después, Itai Hagman y Pablo Wahren (Capítulo 11: El desafío de la vulnerabilidad externa) analizan las causas de la crisis cambiaria que sufrió la economía argentina en 2018 y las fragilidades en materia del sector externo que aún se mantienen. Para ello se analiza la evolución del Indicador de Vulnerabilidad Externa que consiste en un índice original que capta la exposición de un país a sufrir crisis asociadas al sector externo. Este análisis permite observar el crecimiento de la vulnerabilidad externa que experimentó la Argentina desde el año 2015 y su relación con la devaluación desatada en 2018. Asimismo, se presenta un conjunto de propuestas tendientes a disminuir la vulnerabilidad externa.

A posteriori, se presenta el capítulo 12 (Fuga, deuda y neoliberalismo) con el aporte de Alejandro Vanoli y Lucas Gobbo. El artículo tiene el objetivo de analizar lo ocurrido a lo largo de la última experiencia neoliberal en nuestro país, haciendo foco en lo relacionado

a la fuga de capitales y el sobreendeudamiento. Teniendo en cuenta la historia reciente argentina y las bases teóricas del modelo implementado en estos años, se observa cómo estos patrones se repiten en base a un dogma. Sobre la finalización de un nuevo gobierno que le hace a la libertad de capitales un altar, la crisis social y económica se apropió nuevamente de nuestra coyuntura. Los autores señalan que mientras se escribía este capítulo -luego de las elecciones PASO de 2019- se vivió en el país uno de los momentos de mayor volatilidad financiera experimentados hasta la fecha desde diciembre de 2001. Los efectos en la economía real de lo vivido estas semanas serán significativos y duraderos. Como desafío, se deben trazar los principales lineamientos de política fiscal y monetaria para volver a poner a la economía en las sendas del crecimiento y el desarrollo

Finalmente, la presente obra colectiva concluye con el aporte histórico englobador de Federico Vaccarezza y Julián Zicari (Capítulo 13: Las crisis económicas argentinas y el sector externo. Una relación peligrosa). Su trabajo tiene como objetivo hacer un repaso de las sucesivas crisis por las que ha atravesado la economía argentina: las del modelo agroexportador; las de la industrialización mercado internista y las de la valorización financiera, asumiendo al mismo tiempo la relevancia que ha tenido la vulnerabilidad del sector externo como una constante en cada uno de los periodos bajo análisis.

Tomadas en conjunto las distintas contribuciones compendiasdas (que fueron escritas entre febrero y octubre de 2019) conforman un plexo de diagnósticos y propuestas particularmente significativos para estos tiempos de reconstrucción. Con el “zeitgeist” latinoamericano en disputa, la Licenciatura en Economía de la UNDAV ratifica con esta obra su compromiso permanente con la excelencia académica, la emancipación ideológica y el bienestar de nuestro pueblo.



# **Planificación y desarrollo económico**

---

**PARTE I**

## Capítulo 1

# Sobre el desarrollo y el crecimiento económico y su teoría. Apuntes para su descolonización

Norberto Crovetto y Carla Yunes

### 1. Introducción

*Conocemos algo cuando hemos comprendido su contenido intencional. Comprender significa justamente abarcar lo conocido; pero para abarcar es necesario todavía previamente enmarcar lo que pretendamos conocer dentro de ciertos límites, es decir, debemos delimitarlo. Por ello, el horizonte dentro del cual un ser queda definido es ya un elemento constitutivo de su entidad noética (Dussel, 2018, pp. 17).*

La teoría del desarrollo nació como consecuencia de un enfrentamiento entre dos países, Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Soviética (URSS), que se produjo finalizada la segunda gran guerra. Ambas potencias surgidas de las entrañas de la ilustración europea tenían como propósito hegemonizar el sistema mundo. En consecuencia, las elaboraciones teóricas serían en gran parte resultado de esa conflictividad. Pero al mismo tiempo, esta situación permitió la expresión de un pensamiento que se originó en sus orillas, y que fuera largamente eclipsado por las corrientes principales.

El presente capítulo se propone poner en situación actual la evolución de las teorías del desarrollo - crecimiento, para luego, desde un enfoque crítico, brindar elementos que permitan realizar una actualización y una nueva lectura con el propósito de arrojar condiciones para la elaboración de la política en su perfil económico.

En segundo lugar, se considerará a la teoría del desarrollo juntamente con la teoría del crecimiento, adoptando una perspectiva inclusiva y distinta de muchas que las consideran como dos cuestiones diferentes. Tal separación es una necesidad de las instituciones para distinguir, sin explicitar la mirada, la ruptura entre “economía” y “política”.

En tercer lugar, el enfoque desde el cual se efectuarán los análisis será desde lo que puede ser nombrado en forma general como pensamiento latinoamericano, surgido como una tercera posición frente a las teorías basadas en los principios de la modernidad.

Es posible realizar un esquema de los tres grandes bloques que dominaron la teoría del desarrollo - crecimiento de la modernidad: el neoliberalismo, el keynesianismo y el marxismo soviético. Estos enfoques, que aparecieron como ideas en pugna, en los hechos se correspondían con un reparto de hegemonía territorial, configurándose como una actitud colonial, que entronizaba un enfoque metodológico y determinados principios. Para decirlo más gráficamente: de un lado del sistema mundo se encontraban pensadores tales como Smith, Ricardo, Marshall, Keynes y del otro Marx, Engels, Lenin, de modo tal que todo lo que no fuera encuadrado dentro de esos conjuntos de ideas era reputado como dudoso<sup>1</sup>.

## **2. La razón colonial: neoclásicos, marxistas y keynesianos**

### **2.1. El modelo neoclásico y sus variantes dominantes**

El modelo de crecimiento neoclásico emblema es el propuesto por Robert Solow en su artículo “Una contribución a la Teoría del Crecimiento Económico” (Solow, 1956). Su punto de partida es la

---

<sup>1</sup> Es notable verificar que en los manuales habituales de Historia del Pensamiento Económico no figuren más que las ideas de los economistas europeos y sus sucesores de EE. UU. y Canadá, omitiéndose otros “pensamientos”, en particular el de Latinoamérica.

imposibilidad que a largo plazo exista un “excedente de capital”, pues éste se ajusta a los requerimientos de la producción en la medida que los mercados tiendan a ser “competitivos”, como consecuencia de que a largo plazo nadie mantiene capacidad no utilizada de producción. En segundo lugar, este modelo considera la existencia de los rendimientos decrecientes de los factores de la producción; es decir, un aumento del capital por trabajador produce una variación menor en el producto. En tercer lugar, adopta el postulado neoclásico sobre la distribución de la remuneración de los factores en función de su productividad “marginal”. Es decir, tanto la tasa salarial como la rentabilidad se determinan por el aporte adicional de cada uno de los factores al producto sin que sea necesaria la intervención de relaciones de poder diferentes.

De acuerdo con las tres consideraciones anteriores pueden realizarse las siguientes observaciones:

1. La evolución del crecimiento para “cualquier país” tiende a un estado estacionario debido a su rendimiento decreciente, donde el ingreso per cápita permanecerá constante y cesará en consecuencia el crecimiento de la dotación de capital por trabajador. Es evidente que esto surgirá en los países que tienen una gran dotación de capital por trabajador, típicamente los países desarrollados. La tendencia de largo plazo es que no habrá desempleo tanto del capital como del trabajo.
2. El corolario para los países con una menor de la relación de capital por trabajador es doble: i) por un lado, siendo la dotación de capital relativamente escasa por el carácter competitivo, tendrán una tasa de rentabilidad (es decir, un precio) mayor que en los países “desarrollados” y la tasa salarial será relativamente menor. ii) La función de producción es idéntica a la de los países desarrollados y los mercados son “competitivos”. En base a estas dos consideraciones se puede deducir que el “capital” disponible en los países “maduros” será atraído por las mejores retribuciones en los países “inmaduros” y, por lo tanto, crecerán a una tasa mayor. A largo

- plazo todos los países se igualarán en su tasa de crecimiento, la cual a su vez es idéntica a la de la población mundial.
3. Años más tarde, como es usual en los paradigmas dominantes cuando la evidencia no respalda la teoría, puesto que los hechos mostraron que las predicciones del modelo de Solow no eran ciertas, se intentó recomponer este modelo sobre las mismas bases de los rendimientos decrecientes, pero a nivel de cada empresa individual. Así, el capital se separó en dos tipos: por un lado, el utilizado por las empresas y por el otro se creó la idea de un “capital social” que permitía a la sociedad en su conjunto alcanzar rendimientos crecientes. En consecuencia, la divergencia de la tasa de crecimiento entre los países respondía al carácter de la organización social y económica de cada país. Las debilidades de cada país en la institucionalidad de los contratos y de la propiedad, en su sistema educativo y de innovación, en la volatilidad de las políticas, etc., impedían que existieran los rendimientos crecientes; es decir, el contexto conspira contra el crecimiento y los países “subdesarrollados” no alcanzarán a los países “desarrollados”, a menos que produzcan reformas “estructurales e institucionales” que remuevan los obstáculos al crecimiento. El desarrollo sería una consecuencia de dichos “cambios estructurales”. (J. Ros, 2004, y Easterly y Levine, 2002).

## 2.2. El modelo marxista y sus desprendimientos

El modelo canónico marxista sostiene que el “modo de producción capitalista”, que conlleva una enorme potenciación de la capacidad productiva, se extenderá mundialmente. Es decir, en los países donde el capitalismo aún no se afincó, las fuerzas impulsoras de la burguesía, consideradas como una etapa superior de la historia humana, se impondrán arrasando con las viejas y atrasadas estructuras. La consigna “proletarios del mundo uníos” implica la contrapartida de una burguesía mundial.

Esas ideas básicas comenzaron a resquebrajarse con la noción de Imperialismo. Hilferding y Lenin contemplaron una “etapa superior” del capitalismo donde la evolución hacia una concentración de la producción en empresas o corporaciones cada vez más poderosas y con creciente influencia sobre los Estados nacionales, ahora devenidos en imperiales. A su vez, estos autores resurgieron la noción de “nacionalismo” en los países oprimidos como etapa progresiva. Por lo tanto, la “única” manera de lograr el desarrollo de los países sometidos al imperialismo sería a través de una modificación total del sistema económico social y político, es decir, un avance hacia la construcción de una sociedad socialista en cada país. La “revolución mundial” ocurriría por los países como efecto dominó desde la periferia al centro. La idea de revolución mundial no se abandonó, se modificó su trayectoria donde cada uno de los países son considerados como eslabones de una cadena que conduciría a la liberación de los factores que impiden el desarrollo de un modo de producción superior al capitalismo, el socialismo y el comunismo.

El derrumbe de la URSS y los cambios políticos ocurridos con Deng en China (y su influencia en toda Asia) produjeron la crisis de estas ideas, desde finales del siglo XX hasta nuestros días. Se observó una vuelta a las ideas de mayor contenido reformista y consecuentes con los ideales de la “modernidad”, adoptándose fundamentos liberales en la interpretación económica y política. Esta situación provocó una fuerte revisión y una multiplicidad de enfoques que intentaron en algunos casos “volver a Marx” y en otros revisarlo críticamente (Castoriadis, 1975). Sin embargo, las concepciones principales no dejaban de estar centradas en Europa, poniéndose en duda la capacidad de cambio y transformación de la realidad de las antiguas estructuras, tanto teóricas como políticas.

### **2.3. El modelo keynesiano, entre la síntesis y la heterodoxia**

El modelo de crecimiento canónico del keynesianismo es el de Harrod (1939). Si bien la literatura en general incluye también

como autor a Domar (1946), los dos son modelos diferentes. En el modelo de Domar se concluye con la determinación de una tasa de crecimiento que asegura la plena utilización del capital. Mientras que en el caso de Harrod tiene una mayor complejidad, la determinación de la tasa de crecimiento que asegura tanto la plena ocupación de la capacidad productiva como el pleno empleo es totalmente fortuita, como señalaba Joan Robinson, y además es muy inestable; cualquier desvío de la inversión respecto de la trayectoria de la demanda genera consecuencias acumulativas que alejan en uno o en otro sentido de la tasa de crecimiento garantizada.

El modelo de Harrod abrió una brecha en el pensamiento keynesiano. Por un lado, se agruparon aquellos que fieles a los principios fundantes del de la ilustración y la modernidad europea donde el equilibrio económico es el estado “natural” de la sociedad libre. Estos teóricos intentaron resolver el dilema de Harrod, pero volviendo a las ideas neoclásicas y realizando una “síntesis” entre ambas posturas. Así se arribó a la afirmación que “el corto plazo es keynesiano y el largo plazo es (neo)clásico” (Jahan, Mahmud y Papageorgiou, 2014).

Quizás el que más intentó resolver el problema haya sido Nicholas Kaldor, a través de sucesivos modelos de crecimiento en los cuales la relación ahorro-tasa de rentabilidad y tasa de crecimiento de la inversión juegan un papel central. Luigi Pasinetti fue un continuador de esos estudios sobre el crecimiento económico, profundizándolos a medida que avanzaba en el carácter estructural-tecnológico del proceso de crecimiento económico. Estos dos autores suministraron las bases para la formación de la llamada “heterodoxia”.

La escuela heterodoxa tiene mayor diversidad, aunque todos sus pensadores reivindican las ideas de Keynes, muchas veces realizando una exégesis de sus textos, en el sentido de crítica a la ortodoxia neoclásica. Esquemáticamente podría decirse, no sin cierta arbitrariedad, que hay cinco corrientes con articulaciones con conceptos de autores no keynesianos, mereciendo una mención especial Marx.

Así están los que toman las ideas del economista polaco Michal Kalecki, quien le asignó una centralidad a la Inversión en la dinámi-

ca y el crecimiento económico, aunque no resolvió completamente el problema de la inestabilidad de esta variable. En cierto sentido, la evolución de estas ideas ha llevado al desarrollo de modelos de crecimiento “tirados” por las ganancias o por los “salarios”.

Otro agrupamiento de pensadores tomó las ideas del economista italiano Piero Sraffa (sraffianos y neoricardianos), las cuales propugnan que el problema del equilibrio se centra en la relación salarios-ganancia que no puede ser resuelta endógenamente y, por lo tanto, el sistema tiene que ser resuelto desde “afuera”, es decir políticamente.

También se encuentra un grupo de economistas regulacionistas, nacidos en Francia, quienes toman como punto de partida a la historia y las instituciones, para luego utilizar la “macroeconomía” keynesiana-kaleckiana con el objeto de completar los análisis de situaciones concretas.

Un cuarto conjunto de economistas toma como punto de partida los últimos trabajos de John Hicks<sup>2</sup>, el cual tiene entre sus principales obras a “Capital y crecimiento” (1965) y “Capital y tiempo” (1973). En estos trabajos, Hicks introdujo la noción de “travesía”, un tránsito en desequilibrio que realizan las economías desde un punto de equilibrio hacia otro punto de equilibrio.

Un quinto enfoque es el que se basa en las ideas de Anthony Thirlwall. Para este autor la tasa de crecimiento de los países está limitada por la relación entre el crecimiento de las exportaciones y la elasticidad ingreso de las importaciones. La existencia de este límite se deduce de dos funciones de demanda: la de las exportaciones y la de las importaciones. Ambas funciones tienen parámetros “normales”, es decir no presentan ningún “valor” que no esté predicho por la teoría de la demanda de mercado y son funciones que se comportan “bien”.

También se pueden utilizar estas funciones de demanda para modelizar la relación centro-periferia, propuesta por Prebisch, reempla-

---

2 Sin la inicial de su segundo nombre, señal de disconformidad con aquél de “Valor y Capital”.



zando la noción “deterioro de los términos de intercambio” por una diferencia de elasticidades ingreso de las exportaciones versus importaciones y fijando como inelásticas las exportaciones primarias y elásticas las importaciones manufactureras. Sin embargo, este análisis no explica por qué los países latinoamericanos hace 400 años tienen un comercio exterior que, como se ha señalado antes, tiene la misma estructura básica de materias primas esenciales versus manufacturas, aunque los productos cambien y se hayan producido modificaciones tecnológicas de importancia. Es decir, estos pensadores continuaron realizando teorizaciones desde una visión eurocéntrica.

### **3. El penoso camino hacia la descolonialidad del saber económico. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo**

#### **3.1. Antecedentes**

Las teorías mencionadas en la sección anterior fueron adoptadas inicialmente por los pensadores latinoamericanos. Pero, con el transcurso de la evolución de la economía, comenzaron a ser cuestionadas porque no daban cuenta de la realidad latinoamericana.

Suele considerarse que el comienzo del pensamiento económico latinoamericano fue la elaboración del llamado “Manifiesto latinoamericano” (Prebisch, 1949), aunque pueden encontrarse antecedentes como los de Mariátegui, Rodríguez, Caio Prado, Scalabrini Ortiz, etc. Una segunda corriente que promovió la generación de nuevas ideas fue la elaboración de teorías para el desarrollo económico como consecuencia en gran parte de la disputa de las dos corrientes de la modernidad, si bien no nos extendemos en su análisis<sup>3</sup>.

---

3 Para un análisis detallado, véase Cecilia Nahón, Corina Rodríguez Enríquez y Martin Schorr (2006) “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades.” *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 327-388). CLACSO.

La creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL- (1948) dio un gran impulso a la elaboración de una teoría que interpretara las realidades de la región y de los países latinoamericanos. Sin embargo, esa fuerte motivación generó diferentes líneas de pensamiento, tantas como se referenciaban a las diversas escuelas europeas. Los distintos enfoques pueden agruparse en tres corrientes:

1. CEPAL
2. La Teoría de la Dependencia
3. La Teoría del Intercambio Desigual

Cada una de ellas tiene su perspectiva principal basada en distintas premisas básicas.

De esta manera, en general, la CEPAL continuó utilizando los postulados básicos *prebischeanos* de una relación centro-periferia caracterizada, por una parte, por el deterioro de los términos de intercambio y, por otro lado, por la necesidad y la problemática de industrializar las economías latinoamericanas. El método adoptado es histórico, en tanto el deterioro de los términos de intercambio responde a una relación empírica y estructural sustentada en el propio carácter de las estructuras productivas de América Latina.

La teoría de la dependencia, si bien tiene una serie de diferencias internas, tomó como punto de partida a la consideración que la relación entre el centro y la periferia es sistémica y, por lo tanto, irresoluble al serle inherente. Es decir, es aquello que ha expresado André Gunder Frank como “el desarrollo del subdesarrollo”.

Por último, la teoría del intercambio desigual, elaborada por Arghiri Emmanuel y Samir Amin, sostiene que las periferias transfieren parte de sus excedentes a los países centrales en la determinación de los precios internacionales. Esta relación, por ejemplo según Oscar Braun, está mediada por la hegemonía política que ejerce el centro sobre la periferia.

#### 4. Hacia la descolonialidad del pensamiento económico

Jauretche sostenía en una conferencia dictada en la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) en 1967:

En nuestro país observamos un constante divorcio entre la gente que se llama culta y lo popular. Así fue en la época primera de nuestra historia; así parece ser ahora. Creo que la sustancia de la colonización pedagógica se sostiene en la sobrevivencia del esquema sarmientino de civilización y barbarie. La parte que se consideró culta de la sociedad argentina, que se asimiló a la técnica europea y que se deslumbró con sus valores, cometió un error típico de los que confunden cultura con civilización, como lo siguen sosteniendo todos los días. Considero valores universales a valores locales, circunstanciales históricamente, y que tienen la apariencia de universales nada más que por el poder de radiación de las metrópolis, en decir por la capacidad de expansión de los centros que los irradian (Jauretche, 1967, págs. 4-5).

Esta argumentación es lo que poco tiempo más tarde Marcelo Diamand consideró como “el divorcio entre las ideas de la sociedad argentina y la realidad”, en referencia a las teorías económicas (Diamand, 1972, pág. 1). El carácter, la dinámica y la evolución de nuestras economías no alcanza a ser interpretada por las teorías elaboradas históricamente desde la Europa ilustrada, colonialista y esclavista.

Como se ha mencionado en las secciones precedentes y en Crovetto y Zeolla (2018), el punto de partida de todas esas teorías es la discusión de la teoría de las ventajas comparativas y del concepto smithiano de “riqueza”. Versaría Smith sobre esto:

[...]Cosa ridícula sería pararse a probar seriamente que la riqueza no consiste en el dinero, o en la plata y en el oro, sino en ‘Lo que se compra con él, y que éste sólo vale en cuanto compra. No hay duda en que la moneda compone una parte del capital de una nación; pero también

hemos manifestado que es una parte muy pequeña y la que deja menos utilidad en todo caso (Smith, 1794, Tomo IV, pp. 171).

La “riqueza de las naciones” se basa en el propio potencial de una nación para producir una creciente disponibilidad de bienes para su población y no en la acumulación crematística. En estas teorías se produjo un pasaje desde la división del trabajo hacia la teoría del valor de los bienes, que los neoclásicos transforman en un problema de asignación óptima de los recursos disponibles donde el mercado competitivo es el mejor mecanismo para alcanzarlo.

Sin embargo, y aquí está la diferencia, ese punto de partida ignora las relaciones externas que son la piedra angular para las economías latinoamericanas desde su conquista y colonización.

Franz Fanon que ha estado inmerso en una realidad colonial sin tapujos observó con mayor crudeza las desventuras de la conciencia nacional. Al respecto sostuvo:

Una burguesía tal como se ha desarrollado en Europa ha podido, fortaleciendo su propio poder, elaborar una ideología. Esta burguesía dinámica, instruida, laica ha realizado plenamente su empresa de acumulación del capital y ha dado a la nación un mínimo de prosperidad. En los países subdesarrollados, hemos visto que no hay verdadera burguesía sino una especie de pequeña casta con dientes afilados, ávida y voraz, dominada por el espíritu usurario y que se contenta con los dividendos que le asegura la antigua potencia colonial. Esta burguesía caricaturesca es incapaz de grandes ideas, de inventiva. Se acuerda de lo que ha leído en los manuales occidentales e imperceptiblemente se transforma no ya en réplica de Europa sino en su caricatura (Fanon, 1972, pp. 160).

Los antecedentes del pensamiento latinoamericano explicitados permiten fundamentar la necesidad de desarrollar una hipótesis que permita elaborar un pensamiento propio y que responda al carácter histórico; es decir, que dé cuenta, interprete e incorpore a la propia historia.

La elaboración de un pensamiento latinoamericano propio trata de desenmascarar la perversa articulación con el poder de aquellas categorías que, a pesar de su utilidad, niegan o contradicen el proceso histórico de conquista y colonización. En el siguiente punto se intentará brindar algunas ideas al respecto.

## **5. Apuntes a modo de puntos de partida**

### **5.1. La estructura productiva colonial**

La hipótesis de esta sección es que la formación de un tipo de estructura productiva basada en las incorporaciones de las colonias latinoamericanas al sistema económico estuvo centrada en las metrópolis.

La producción de la América Hispánica se sustentaba en la exportación de minerales preciosos (plata y oro) a cambio de productos manufacturados importados de España, o vía un comercio irregular con Inglaterra y Francia. Con la evolución de la economía europea hacia la preeminencia de Gran Bretaña y Francia, en primera instancia, y luego, sobre la segunda mitad del siglo XIX, con la formación del Imperio Inglés, la función básica de los países latinoamericanos continuó siendo la provisión de materias primas (minerales, cereales, carnes, petróleo) a los centros hegemónicos industriales. Años más tarde, con el advenimiento de los EE. UU. en centro hegemónico, cambió la relación dentro de los países centrales y se profundizó el rol que venían teniendo los países de Latinoamérica en el sistema mundo, con el creciente dominio de sus economías por parte de las Corporaciones Multinacionales.

La razón de esta configuración se centró en dos variables: la dotación de recursos naturales con relativamente escasa población y la mejor productividad relativa de éstos. Ambas hicieron posible que estas naciones posean una ventaja comparativa en relación con los costos en los países industriales. En la medida que se producían y exportaban el excedente sobre el nivel de consumo interno de

los *commodities*, resultaba un buen negocio vender en los mercados extranjeros. Es decir, las exportaciones se realizaban en función de una capacidad sobrante de producción en relación con el consumo o demanda interna<sup>4</sup> o el “vent au surplus”<sup>5</sup> de Smith. Las divisas que ingresaban por las exportaciones eran gastadas en la provisión de bienes manufacturados, conformando el llamado modelo de crecimiento primario-exportador. Durante este periodo, salvo en los momentos de crisis del sistema, a causa de insuficiencia de demanda (o sobreproducción), las divisas excedían la necesidad de importaciones. El tipo de cambio tendía a fijarse en lo necesario para producir y, por tanto, como veremos más adelante, expresaba la mayor productividad de estos productos en relación con la internacional, haciendo imposible la producción industrial.

El incremento de la población junto con la incorporación, aunque parcial en muchos casos, de sectores sociales que estaban excluidos del “mercado”, por efecto del crecimiento, fue reduciendo el excedente y aumentando los niveles de importación. Además, las crisis del sistema mundo (la gran depresión 1870- 1896, primera gran guerra 1914-1918, crisis de 1930, segunda gran guerra 1939-1945) agravaron la situación externa, en mayor o en menor grado, de todos los países de Latino América, estimulando el inicio de cierta producción industrial basada en la demanda de bienes que se tornaron difíciles de importar (textiles, metalurgia liviana, etc.). Así nació una estructura productiva que agregó cierta producción industrial al modelo anterior, concentrado en la producción primaria. Esto mismo fue expresado por Diamand de la siguiente forma:

Este nuevo modelo surge a partir del nacimiento de lo que he bautizado como estructura productiva desequilibrada o, en forma abreviada, EPD.

Se trata de una estructura compuesta por dos sectores de niveles de pro-

4 Ya Manuel Belgrano lo había detectado: se quejaba que gran parte de la campiña estaba sin explotar o con formas de producción inadecuadas o poco eficientes y aconsejaba su enseñanza.

5 Desagote de excedentes.

ductividad diferentes: el sector primario, en el caso argentino el agropecuario, de una alta productividad, que trabaja a precios internacionales y exporta, y el sector industrial, de una productividad mucho más baja, que trabaja a precios sustancialmente superiores a los internacionales, fundamentalmente para el mercado interno (Diamand, 1984, pp. 7).

Como hemos de mostrado en otro lugar, aunque el sector industrial tenga una diferencia no sustancial, es decir menor al 10%, el problema de la EPD subsistiría debido a las productividades relativas comparadas con las internacionales. (Crovetto, 2014, pp. 41)

## 5.2. Consecuencias de la EPD

La estructura productiva desequilibrada genera cuatro consecuencias principales en su funcionamiento: la restricción externa, el funcionamiento del sistema de precios, la direccionalidad de la inversión y el empeoramiento de la distribución del ingreso.

Los problemas de la disponibilidad de divisas se originan en un desfase entre el equilibrio de las cuentas externas y el desarrollo - crecimiento económico. Tanto el aumento de la población como los cambios tecnológicos tendientes a ahorrar fuerza de trabajo conducen a una tasa de crecimiento que requiere de una cantidad de divisas que las exportaciones de materias primas no pueden proveer.

En ese sentido, durante la segunda mitad del siglo pasado, algunos autores introdujeron el concepto de desarrollo económico, consistente en realizar modificaciones en la estructura productiva con una creciente participación industrial. Sostenían que los impulsos industrializadores generarían los cambios requeridos para eliminar la dependencia externa al sustituir importaciones por producción nacional. En uno de sus últimos trabajos Prebisch señaló:

Debido a la índole centrípeta del capitalismo avanzado y el retardo consiguiente en la industrialización de la periferia, se presentan dos grandes disparidades en su estructura productiva respecto de los cen-

tros. Estas disparidades se presentan también en la demanda. En la periferia, la demanda de importaciones industriales proveniente de los centros tiende a crecer con relativa celeridad, en tanto que sus exportaciones primarias a aquellos tienden a crecer con relativa lentitud, salvo excepciones. De ahí el estrangulamiento exterior inherente al desarrollo periférico. En los centros ocurre todo lo contrario: son importantes las consecuencias de estas diferencias (Prebisch, 1981, pp. 212).

Además, de acuerdo con las condiciones anteriores, en las economías con EPD el funcionamiento del sistema de precios tiende a estar determinado por los efectos de la complementariedad con mercado externo. La competitividad de las exportaciones surge de la productividad inherente del sector primario (tanto en cantidad como en calidad) y, por tanto, el precio de mercado de los *commodities* tenderá a la posibilidad de producir para exportar, donde la demanda proviene de los países centrales y los precios de la economía estarán definidos por los precios internacionales. Estos valores son relativamente homogéneos para los *commodities* por sus propias características, en consecuencia, el precio de la divisa es esencial para toda la economía, dado que adquiere centralidad en la fijación del precio en moneda nacional de los bienes.

¿Hacia qué valor tiende el tipo de cambio? Esta pregunta es central para las EPD. La diferencia de precios primarios respecto de los manufacturados implica que, si se fijan en un valor suficiente para exportar bienes industriales o que estos puedan competir con las importaciones, la rentabilidad de la producción agropecuaria sería de una magnitud desproporcionada y el salario real insosteniblemente bajo. Por el contrario, si el tipo de cambio se fija en función de la exportación de bienes primarios, la rentabilidad sería razonable y el salario posible, pero en costos dolarizados insuficiente para la exportación industrial y alentador de las importaciones. Este es el problema de la frazada corta.

Por otro lado, complicaciones adicionales se generan en la actividad comercial y productiva si se supone la existencia de un mercado



libre de cambios, más allá de las múltiples causas por las cuales se demandan y ofrecen divisas (comerciales, financieras, dividendos, turismo, ahorro en divisas, etc.) con las crisis financieras y la formación de activos externos (FAE).

En tercer lugar, y como resultado de las dos consideraciones anteriores, la inversión tenderá a dirigirse en función de la rentabilidad de largo plazo, de modo que las preferencias estarán sobre el sector primario y sus eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, reforzando la dinámica económica que sostiene y prorroga la EPD. En este caso, la preeminencia del instrumento eurocéntrico y teórico “mercado” para el diseño de las políticas de crecimiento y desarrollo, termina dejándonos en el mismo lugar histórico del cual habíamos partido, una economía con dinámica colonial.<sup>6</sup>

Las teorías de corte neoclásico que instrumentan políticas de apertura a la competencia externa para promover aquellas actividades nacionales que son “competitivas”, bajo la premisa de una asignación óptima de los recursos, suponen un ajuste instantáneo que no se verifica en la realidad. La travesía, en el sentido de Hicks señalado anteriormente, tiende a que la inversión se retraiga en lugar de expandirse hacia los sectores supuestamente competitivos. La desocupación tanto de la mano de obra como de la capacidad instalada es difícil de sostener en los plazos requeridos para producir las modificaciones propuestas por el modelo. Aunque todo lo anterior sucediera, es dudoso que se logren los objetivos de optimización y este tipo de políticas suele desembocar en un fuerte desempleo y con inflaciones cambiarias (Diamand, 1992). Además, resulta cuestionable el supuesto implícito de competitividad estática. Por el contrario, las mejoras en eficiencia y en las innovaciones tecnológicas son un proceso dinámico de continuos avances y un proceso social que abarca al conjunto de la organización de la sociedad (educación, densidad científica-tecnológica, etc.) (Diamand, 1992).

---

6 Con esto no queremos decir que se debe abolir el mercado; lo que es preciso es modificar la noción y el funcionamiento del mercado tal cual fuera creado por el pensamiento eurocéntrico.

En cuarto lugar, la evidencia empírica de largo plazo demuestra que la propia dinámica del crecimiento, caracterizado por ciclos de “stop and go”, se ve agravada por el comportamiento del mercado financiero internacional que empeora la distribución del ingreso, en la medida en que también se aplican políticas económicas inadecuadas basadas en teorías heredadas de la modernidad europea, del proceso de colonización y de la formación del capitalismo histórico. El estancamiento, el crecimiento de la población y las aspiraciones emuladas desde los centros, vía las comunicaciones y los sistemas audiovisuales, contribuyen a crear una sociedad crecientemente desigual con breves periodos de mejoría que no alcanzan a superar el deterioro tendencial. Celso Furtado ha sido el pensador que primeramente señaló estas consecuencias (Furtado, 1974). En una obra más reciente señaló:

El estudio del proceso inflacionario siempre enfoca dos problemas: la elevación del nivel de precios y la redistribución de la renta. Sin embargo, sería un error suponer que se trata de dos problemas autónomos. La palabra inflación induce a ese error, poniendo en primer plano el aspecto monetario de los procesos, esto es, la expansión de la renta monetaria. Pero esa expansión es apenas el medio por el cual el sistema procura redistribuir la renta (Furtado, 2003, pp. 38).

## 6. Reflexiones finales provisorias

Las siguientes conclusiones tienen la finalidad de poner ciertos puntos en discusión que consideramos centrales para elaborar una propia visión y no tienen el objetivo de establecerse como definitivos. En este sentido, poseen el carácter de provisorias.

Las teorías económicas como tales fueron elaboradas como pensamiento del capitalismo en Europa dentro de la civilización de la modernidad y, por lo tanto, son consistentes con los procesos de conquista coloniales. La autonomía de este saber se logró con la mo-

dificación del concepto de riqueza, independizándose la Economía de la Política y de la Ética, para luego conformar un cuerpo teórico que es el programa político de la burguesía europea, el cual le permitió crear una organización política (cada miembro comprende y acciona desde un pensamiento común).

La concepción central es la libertad individual y el instrumento es la noción teórica de “mercado”. Como se explicitó en las secciones anteriores, las teorías económicas que parten desde las ideas de Smith y Ricardo hasta Keynes y posteriores, incluido al pensamiento marxista y marxiano, sostienen la preeminencia del mercado y su libertad y en algunos casos, con precauciones y controles en mayor o menor grado. Los más neoclásicos tienden a los mínimos controles y precauciones, mientras que los más keynesianos tienden a requerir mayores intervenciones, argumentando que el equilibrio no se logra automáticamente. También pueden encontrarse estos rasgos en la progresividad del modo de producción capitalista de los marxistas, los cuales propugnan por un mayor o menor grado de acción para alcanzar un modo de producción superior.

En este sentido, los análisis que sirven de antecedentes al pensamiento latinoamericano (CEPAL, Teoría de la dependencia, Teoría del intercambio desigual, etc.) se configuraron con paradigmas, instrumental y metodologías desde la misma perspectiva logocéntrica, no dando cuenta plenamente de la historia de la región.

Es decir, el deterioro de los términos de intercambio es un resultado evidente, pero es insuficiente como interpretación al no dar cuenta de las razones que llevan a esta situación. Tampoco resultan históricamente sostenibles las causas atribuidas de una relación inversa en las elasticidades ingresos de los alimentos, la energía y las materias primas (*commodities*) y los bienes manufacturados o crecientemente tecnológicos. Las *commodities* son esenciales para la producción y no todos los países los poseen en igual proporción y con facilidades productivas. Aún más, la mayor productividad que tienen los países de Latinoamérica para proveerse de esos productos básicos a costos inferiores al resto del mundo podría ser un punto a

favor de tener costos más bajos y no más altos o en el mejor de los casos iguales a los de los países centrales.

Los países de América Latina se incorporaron al sistema mundo de la modernidad como consecuencia de sus ventajas en la producción de alimentos y materias primas. Esta situación se ha desarrollado desde la conquista, con la exportación de metales preciosos a cambio de la importación de bienes manufacturados, hasta la actualidad donde el 70% de las exportaciones son *commodities* y el 70% de las importaciones son bienes industriales.<sup>7</sup>

¿Cuáles serían entonces los puntos de partida para un pensamiento económico propio que no responda a la colonialidad del poder, realizando una radical interpelación a los conocimientos heredados para crear, recuperar y profundizar las herramientas que nos interpreten, diagnostiquen y permitan una política económica adecuada?

En primer lugar, es fundamental reincorporar a la política en el centro de la escena. Solía decir Scalabrini Ortiz, “la economía la tienen ellos, la política es nuestra”. Es decir, debe reconocerse a la economía como un aspecto de la política y que la organización económica y social se estructura desde la propia política.

En segundo lugar, es necesario redefinir los términos libertad y libertad individual desde la política. Es decir, la libertad política social e individual es el punto de mira principal y no la libertad económica que se resume en un proceso de dominio del económicamente más poderoso. Tampoco consideramos necesario colectivizar la sociedad, transformando a cada individuo en un ser sumido a las decisiones sociales, ni someter el imperio de ciertas personas o grupos sobre la mayoría, lo cual generalmente es una opresión.

En tercer lugar, al pensar el desarrollo económico desde la política, las categorías vigentes en nuestras economías de herencia colonial adquieren una dimensión radicalmente diferente. La base para

---

<sup>7</sup> Exceptuando Méjico que a causa del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) es un caso especial.

la formulación de categorías propias es su consistencia histórica. Como se ha señalado en la sección anterior, la EPD como hipótesis es un punto de partida y no de llegada.

En cuarto lugar, el problema central de las economías latinoamericanas deviene de la consideración de su interrelación con el sistema mundial; es el sector externo el punto de partida y no la teoría del valor o de la determinación de los precios de mercado. El sistema de precios, de salarios y de empleo está definido por la relación económica con el mercado mundial y no al revés, como sucede en las economías centrales. La noción de inflación cambiaria<sup>8</sup> tiene estas consideraciones en su elaboración (Diamand, 1972).

En quinto lugar, la política económica tendría que ser elaborada teniendo presente ante todo la restricción externa estructural y la escasez de divisas periódicas. También debería orientar la inversión con vistas a resolver el problema externo. Y por último, saber diferenciar el precio interno del externo, aprovechando la productividad de los recursos naturales de modo que las nuevas inversiones puedan cumplir el objetivo. Indudablemente la fijación del tipo de cambio y su diferenciación por sectores productivos es crucial.

En sexto lugar, tener en consideración los cambios de paradigma productivo que han sucedido a finales del siglo pasado y se han desarrollado completamente en las primeras décadas del presente. El nuevo paradigma se basa en avances tecnológicos que permitieron la reducción de los costos de transporte y de instalación de unidades productivas, así como la aparición de tecnologías informáticas y de comunicación de gran eficiencia y de bajo costo. Los procesos productivos, no sólo los industriales, se modificaron hacia una desaglomeración de las unidades productivas, pudiendo alcanzar grados importantes de reducción de costos sin la necesidad de que

---

<sup>8</sup> La elevación del tipo de cambio produce el aumento de costos de todos los productos importados, que se propaga a los precios. Al mismo tiempo, el aumento de precio que recibe en moneda nacional el exportador de productos agropecuarios provoca por arrastre el aumento de los mismos productos en el mercado interno, lo que se traduce en el alza de precios de los alimentos.

las mismas estén aglomeradas y centralizadas en un territorio. Esta nueva configuración permitió una fragmentación de la producción que flexibilizó en sumo grado su localización. Las consecuencias de este nuevo modo de hacer las cosas son evidentes: la capacidad para cambiar de territorio permite negociaciones favorables en salarios e impuestos, así como el excedente financiero disponible de las empresas devenidas en grandes corporaciones se ha acrecentado. Por otro lado, se han debilitado el poder de los sindicatos y de los Estados nacionales.

Todas estas cuestiones hacen que la política industrial llevada a cabo desde los países con EPD requiera necesariamente de un acuerdo político y por tanto no es posible realizarla al viejo estilo con los instrumentos de política económica del estilo Tinbergen.

## 7. Referencias bibliográficas

- Castoriadis, C. (1969). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- Crovetto, N. (2014). Adenda de Norberto Crovetto al artículo “La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha”. *Revista Entrelíneas de la Política Económica*. 7(38), 39-44.
- Crovetto, N., y Zeolla, N. (2018). La crítica a la teoría de las ventajas comparativas y los orígenes del pensamiento propio. Un análisis de las raíces del estructuralismo latinoamericano. *Ciclos*(50), 111-132.
- Diamand, M. (1972). La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45).
- Diamand, M. (1984). El Péndulo Argentino ¿Hasta cuándo? *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*, 1, 39-41.
- Diamand, M. (1992). Productividad, competitividad y crecimiento industrial. *Ciclos*, 2(3), 197-213.
- Domar, E. (1946). Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. *Econometrica*. 14(2), 137-147.

- Dussel, E. (2018). *Hipótesis para el Estudio de Latinoamérica en la Historia Universal*. Buenos Aires: Las Cuarenta.
- Easterly, W. y Levine, R. (2002). It's not factor accumulatio: stylized facts and growth models. Working paper 164. Banco Central de Chile.
- Fanon, F. (1972). *Los condenados de la tierra*. México: FCE.
- Furtado, C. (1974). *Teoría y política del desarrollo económico*. Méjico: Siglo XXI.
- Furtado, C. (2003). *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*. Buenos Aires: FCE.
- Harrod, R. (1939). An Essay in Dynamic Theory. *The Economic Journal*, 49, 14-33.
- Jahan, S., Mahmud, A. S., y Papageorgiou, C. (2014). ¿Qué es la economía keynesiana? *Finanzas y desarrollo*. 51(3), 53-54.
- Jauretche, A. (1967). *La colonización pedagógica*. Resistencia: Departamento de Extensión Universitaria y Ampliación de Estudios - Universidad Nacional del Nordeste.
- Nahón, C., Rodríguez Enríquez, C., y Schorr, M. (2006) "El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades." *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, 327-388. CLACSO.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Méjico: FCE.
- Ros, J. (2004). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento económico*. México: FCE.
- Smith, A. (1794). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Tomo IV. Valladolid: Oficina de la viuda e hijos de Santander.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. 70(1), 65-94.

## Capítulo 2

### Macroeconomía para el desarrollo

Andrés Asiaín y Estanislao Malic

#### 1. ¿Qué es el desarrollo?

Las visiones tradicionales del desarrollo consideran a las potencias mundiales como el fin a alcanzar. Los Estados Unidos, Alemania o Japón constituirían el modelo hacia donde deben caminar las naciones que integran la periferia mundial. Alternativamente, una nueva visión del desarrollo emergió en Latinoamérica en las últimas décadas, integrando conceptos de las nuevas izquierdas de los países centrales con concepciones ancestrales de los pueblos andinos. El “buen vivir” pone en cuestión no sólo los medios para alcanzar el desarrollo, sino también qué se entiende por desarrollo. ¿Es ser los Estados Unidos, Alemania o Japón el objetivo de las naciones periféricas?

Las visiones más tradicionales hacen pensar en una familia humilde que sueña con tener un caserón en Nordelta, Punta del Este o Miami. Cabe preguntarse, ¿es necesario pasar de mendigo a millonario para ser desarrollado? La visión del buen vivir sugiere que no. Acceder a una casa cómoda, alimentación sana, cuidados de salud y educación de calidad pueden considerarse suficientes. Una nación que logre satisfacer esas necesidades sociales para la mayor parte de la población puede, por tanto, decirse desarrollada.

La visión del buen vivir se enmarca dentro de la filosofía peronista, tal como expresa Perón en su “Mensaje ambiental a los pueblos y gobiernos del mundo”:



En el último siglo [el hombre] ha saqueado continentes enteros, y le ha bastado un par de décadas para convertir ríos y mares en basurales y el aire de las grandes ciudades en un gas tóxico y espeso. Inventó el automóvil para facilitar su traslado, pero ahora ha erigido una civilización del automóvil, que se asienta sobre un cúmulo de problemas de circulación, urbanización, seguridad y contaminación en las ciudades, y que agrava las consecuencias de la vida sedentaria. Las mal llamadas ‘sociedades de consumo’ son, en realidad, sistemas sociales de despilfarro masivo, basados en el gasto porque el gasto produce lucro. Se despilfarran mediante la producción de bienes innecesarios o superfluos y, entre estos, a los que deberían ser de consumo duradero con toda intención se les asigna corta vida porque la renovación produce utilidades.

Asimismo, esa concepción está emparentada con la idea de desarrollo que propone el Papa Francisco en su “Laudato si”. Allí, expresa que

un desarrollo tecnológico y económico que no deja un mundo mejor y una calidad de vida integralmente superior no puede considerarse progreso. Por otra parte, muchas veces la calidad real de la vida de las personas disminuye –por el deterioro del ambiente, la baja calidad de los mismos productos alimenticios o el agotamiento de algunos recursos– en el contexto de un crecimiento de la economía.

Esa nueva filosofía impregna la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo para la Argentina. La resolución de problemáticas sociales urgentes –como la falta de vivienda, la penetración del paco en las barriadas populares, la alimentación deficiente, la degradación de los servicios públicos de educación o salud, la falta de una cultura deportiva popular, el saneamiento de los arroyos que contaminan las barriadas industriales– constituye una agenda de desarrollo realizable, con el actual estado de dominio tecnológico y de expansión de los sectores “modernos” de la economía.

## 2. Crítica a las estrategias tradicionales y propuesta

La historia reciente muestra que, en la práctica, las estrategias de desarrollo tradicionalmente en disputa en la Argentina han encontrado limitaciones. Las dificultades con que se topó el proyecto industrial sustitutivo para superar la escasez de dólares debilitaron el entramado social y político que lo sostenía, mientras que el intento liberal que encarnó Mauricio Macri –de una Argentina exportadora de materias primas e integrada a los flujos financieros globales– derivó en un ensayo especulativo de corto alcance cuya implosión estamos transitando. Esta doble evidencia puede dar lugar a un estado de frustración y escepticismo sobre las posibilidades de alcanzar el desarrollo. Pero, al mismo tiempo, puede ser la oportunidad para reemprender la búsqueda sobre qué se entiende por desarrollo y cuáles son las vías para ir en esa dirección.

### 2.1. Los límites del modelo primario exportador

En el debate económico priman dos visiones, que corresponden a etapas y periodos diferenciados. El modelo primario exportador refiere a la experiencia económica que predominó en el siglo XIX y comienzos del XX. Aquel “granero del mundo” que alimentaba a la población británica e importaba sus manufacturas, recibiendo inversiones y créditos externos, sigue siendo el eje de la utopía liberal del presente. El intento de materializarla en la Argentina del siglo XXI generó dificultades que agravaron sus históricas limitaciones.

El ensayo liberal de Macri no sólo recordó las históricas falencias del sector primario exportador en materia distributiva y de generación de empleo, sino que además le agregó un moderno desenfreno especulativo que lo tornó macroeconómicamente inviable a poco de andar. Ese devenir es resultado de las dificultades para sostener el apoyo popular a un modelo socialmente excluyente y del intento de desplazar dicha contradicción mediante la implementación de un “populismo financiero”.

Así, el antipático programa del “campo” aplicado por Macri al asumir, consistente en una devaluación y una rebaja de retenciones a cambio de la liquidación de *stocks* de granos para financiar la desregulación del mercado cambiario, provocó un alza inflacionaria que deprimió los salarios, el consumo y la producción volcada al mercado interno. Mismo efecto tuvo el brusco incremento de las tarifas de servicios públicos y combustibles, que buscaba llevar el precio interno de la energía a su “valor internacional”.

La continuidad de ese programa económico era inviable para un gobierno que, a diferencia de otras experiencias liberales, debía validarse en las urnas. De esa necesidad surgió el pago a los fondos buitres y el comienzo de un desenfrenado endeudamiento que le permitía impulsar un dólar barato para moderar la inflación y generar cierta recuperación del consumo. Adicionalmente, facilitaba la expansión de la obra pública con sus efectos de reactivación, al financiar el presupuesto sin recurrir a una emisión interna supuestamente inflacionaria. La momentánea estabilidad cambiaria que generaban los créditos externos atraía capitales especulativos internos y externos hacia instrumentos financieros en pesos que prometían elevadas ganancias. La consecuente expansión de las reservas y la liquidez bancaria, junto a algunas innovaciones financieras (créditos hipotecarios indexados), impulsaba el crédito al sector privado, alimentando el consumo y la actividad económica. Ese “populismo financiero” generó cierto repunte, que le permitió a Cambiemos consolidarse políticamente en las elecciones de medio término.

Pero el coyuntural éxito político estaba basado en un esquema económico insustentable, tal como se demostró poco después. Los bancos extranjeros que actuaban como colocadores de bonos declararon saturados los mercados voluntarios de deuda en febrero de 2018: el cierre del financiamiento privado externo y las “malas noticias” internacionales desataron la “fuga hacia la calidad” de grandes inversores internacionales. Así, fueron dos fondos internacionales “aliados” del gobierno los que dieron el puntapié inicial de la corrida, al llevarse en un solo día 1400 millones de dólares a una cotización de 20 pesos por dólar.

El equipo económico de Macri intentó controlar la corrida cambiaria sustituyendo el crédito externo privado por el público. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) fue pensado inicialmente como un instrumento transitorio para calmar a los mercados. Sin embargo, el programa impuesto por el organismo como condición para la entrega del crédito terminó generando el resultado exactamente opuesto.

En efecto: para otorgar un crédito histórico que terminó alcanzando cerca de 56.400 millones de dólares, el FMI determinó que el Banco Central (BCRA) no debía intervenir en el mercado cambiario. Detrás del dogma liberal estaba la preocupación por que los dólares se usaran para financiar la masiva salida de capitales en lugar de garantizar el pago de la deuda externa. La devaluación implícita en la consigna de no intervenir facilitaba también la licuación de los activos financieros en pesos –básicamente, Letras del Banco Central (Lebac)–, reduciendo su potencial costo en reservas. El impacto inflacionario de la suba del dólar afectaba el consumo y la inversión destinada al mercado interno, potenciando los efectos recesivos de la reducción del gasto y la obra pública. Ese “ajuste” contraía las importaciones, lo que permitió recuperar un saldo comercial externo positivo. Las altas tasas de interés que impuso el programa en su plano de política monetaria contribuían al ajuste, a la vez que incentivaban a mantener los licuados ahorros de los argentinos en el sistema financiero local.

Un programa que tenía como variable de ajuste la propia economía argentina era políticamente inviable. El Gobierno sabía que debía frenar el dólar para tener alguna chance de reelección y comenzó una tensa y larga negociación con el Fondo para reorientar la política cambiaria, lo que le costó la cabeza a un titular del Banco Central, y una elevada pérdida de divisas en poco operativas subastas y desprolijos vaivenes en las reglas de intervención. Finalmente, ante la inminencia de las elecciones y las flojas perspectivas del oficialismo, el FMI autorizó a vender reservas en forma unilateral para fijar el tipo de cambio.

Pero la estabilidad electoral del dólar no era suficiente para una economía productiva que venía muy golpeada. La contundente de-

rrota electoral sufrida por Cambiemos en las elecciones primarias del 11 de agosto de 2019 dio la estocada final al programa acordado con el Fondo.

## 2.2. Los límites del modelo industrial sustitutivo

El proyecto industrial sustitutivo se remonta a la estrategia económica que predominó en el siglo XX para reemplazar al modelo primario exportador. Ante la debacle de la demanda internacional de materias primas, la sustitución de producción importada por nacional permitía un ahorro de divisas. La industrialización volcada al mercado interno valorizó además al obrero, no sólo como productor sino también como consumidor, transformándolo en el sujeto social promotor del desarrollo. La asociación entre desarrollo industrial, generación de empleo y conquista de derechos sociales fue potenciada por el desarrollismo, que de esa manera relativizaba las políticas activas del Estado durante los gobiernos de Juan Perón en la promoción directa de los derechos de los trabajadores y en la generación de empleo a través de la fuerte expansión de la obra pública, el sistema educativo, y los programas de salud, cultura y deportes. Bajo la visión desarrollista, en cambio, el empleo y los derechos sociales eran la consecuencia natural de la industrialización, una suerte de derrame, en tanto que la promoción directa por parte del Estado podía ser contraproducente, ya que, al imponer elevados costos laborales e impositivos, desincentivaba la inversión privada.

El éxito económico de los gobiernos kirchneristas entre 2003 y 2011 fortaleció la asociación entre industrialización, generación de empleo y conquista de derechos sociales. Sin embargo, los números muestran que el rol de la industria en materia de generación de empleo fue relativamente menor. De los 4,5 millones de puestos de trabajo generados entre 2003 y 2012, la industria manufacturera aportó 356.000, más que el sector primario (que sumó 42.000) pero por debajo de sectores como la construcción, el comercio o la actividad financiera e inmobiliaria. Por otro lado, el incremen-

to del empleo en sectores modernos jugó un rol muy secundario en la mejora de los ingresos promedio de la población trabajadora, siendo mucho más relevante la intervención regulatoria del Estado (aumentos por decreto, paritarias, actualización del salario mínimo) y la disminución del desempleo como promotores de una mejora generalizada de los ingresos en todos los sectores. ¿Cómo explicar la débil participación de la industria como generadora de empleos con derechos sociales? Una razón posible es la transformación global del sector: la industria del siglo XXI sustituye trabajadores por máquinas en los sectores mejor remunerados, mientras relocaliza etapas productivas intensivas en mano de obra en países con bajos derechos sociales y económicos para los trabajadores.

Por otro lado, la experiencia de comienzos de siglo mostró que el déficit de divisas asociado a la expansión industrial se mantiene intacto. Si en un primer momento el ciclo internacional de fuerte expansión de la demanda de exportaciones pareció indicar que habíamos superado la restricción histórica, su posterior estancamiento demostró una vez más que la escasez de dólares es el látigo que azota nuestras ambiciones industriales. Ahora bien, si miramos la conformación de la restricción externa, hay que señalar que, tan importante como el histórico déficit energético de nuestro aparato productivo o su elevada dependencia de insumos y maquinarias importadas, fue el déficit de turismo y la fuga de capitales, que han persistido en las últimas décadas más allá de la estrategia de desarrollo que oriente la política económica.

### **2.3. Una nueva estrategia**

Las estrategias de desarrollo que predominan en la Argentina comparten la idea de que la generación de empleo con derechos económicos y sociales debe ser un derrame inducido por la expansión de los sectores modernos de la economía. Difieren, eso sí, sobre cuál es el sector modernizador: el primario para unos, el industrial para otros. Para el proyecto liberal, el desarrollo del sector primario exportador permitirá una expansión de la economía que concentrará la riqueza

en una élite, cuya demanda de servicios permitirá generar puestos de trabajo algo mejor remunerados que los sectores informales de baja productividad. Desde la perspectiva industrialista, el sector agropecuario exportador es incapaz de generar esa cantidad de empleo y mucho menos con una remuneración elevada. Sólo el desarrollo industrial permitiría crear puestos de trabajo bien pagos, lo que disminuiría el desempleo y la ocupación en actividades de baja productividad.

Pero la experiencia de ambas estrategias en el siglo XXI mostró que se trata de construcciones ideológicas con escasas dotes de realidad. Ni el sector primario ni el industrial han tenido un rol relevante en materia de generación de puestos de trabajo, más asociada en los hechos a la expansión de los servicios y la construcción por una demanda que no derramó, necesariamente, de los sectores “modernos”. Por otro lado, tampoco el exitoso rumbo económico entre 2003 y 2011 logró perforar la fragmentación del mundo laboral, ya que dejó un piso del 30% de trabajadores fuera de las negociaciones colectivas de trabajo (piso que se eleva velozmente al calor del fracaso de la experiencia liberal macrista).

Una nueva estrategia debe tomar nota de ello, reasignando los roles que juegan los diversos sectores de la economía. La experiencia práctica del siglo XXI muestra que tanto el sector primario como el industrial sustitutivo desempeñan un papel decisivo, no tanto como generadores de empleo de calidad, sino más bien como generadores de divisas, sea por sus ventas al exterior o por la sustitución de importaciones. Es entonces esa función la que deben ocupar en la nueva estrategia de desarrollo, sumando a nuevos sectores, como los servicios, que se convierten en transables a través de las nuevas tecnologías de la información. En ese sentido, la eficacia de las políticas de desarrollo en los sectores modernos debe medirse por su resultado en materia de generación o ahorro de divisas.

Ahora bien: no cabe esperar que esos sectores “modernos” generen empleo con derechos sociales y económicos como un derrame natural. Más bien hay que apostar al impulso deliberado de actividades que tienen elevados multiplicadores de empleo y que se orientan

a resolver necesidades sociales urgentes, como ser la construcción de viviendas, la prevención de adicciones, los servicios culturales o deportivos, por dar algunos ejemplos. Actividades que, adicionalmente, utilizan escasos insumos importados, maximizan la generación de empleo y contribuyen a resolver problemáticas sociales, y no presionan sobre los costos de los sectores “modernos”, al no ingresar en forma relevante dentro de su matriz productiva.

Esa estrategia de desarrollo a dos velocidades desdobra los objetivos por sector económico. Los sectores “modernos” apuntan a maximizar la oferta neta de divisas para la economía nacional. Los sectores “internos” buscan maximizar el bienestar social mediante la expansión del empleo, la redistribución del ingreso y la oferta de bienes y servicios esenciales para elevar la calidad de vida de la población.

### **3. Macroeconomía para el desarrollo**

Un programa macroeconómico debe combinar políticas tendientes a estabilizar las principales variables socioeconómicas de muy corto plazo, con el diseño de políticas de mediano plazo que combinen objetivos de crecimiento enmarcado en una determinada estrategia de desarrollo. En este apartado presentaremos algunos puntos de un plan macroeconómico para Argentina, inspirado en el concepto y estrategia del desarrollo planteada anteriormente<sup>1</sup>. Desarrollaremos los aspectos del programa vinculados al impulso directo de sectores internos con el objeto de generar derechos sociales y económicos.

#### **3.1. Impulso al empleo y al bienestar**

El crecimiento de la economía debe estar enfocado en la creación de puestos de trabajo, minimizando el requerimiento de divisas para fortalecer la independencia económica del país. Si tomamos en cuen-

---

<sup>1</sup> Se trata de algunos puntos tomados de Asiain, Malic, Pertierra y Pesce (2016).



ta un crecimiento del producto que acompañe al crecimiento de la población, la economía argentina debe crecer en términos constantes en 1% anual. Dicho crecimiento crearía aproximadamente 100 mil puestos de trabajo. El plan incluye crear 500.000 de puestos de trabajo adicionales. Esto permitirá que la desocupación disminuya, favoreciendo una reducción adicional de la informalidad laboral.

Para el cumplimiento del objetivo de creación de 500.000 puestos de trabajo analizamos detalladamente cada sector de actividad económica deduciendo, por un lado, cual es la capacidad de cada sector de crear puestos de trabajo por valor bruto producido en el sector y por otro, cual es el requerimiento de dólares por importaciones de insumos directas e indirectas. Con la información recopilada se establecieron por orden de prioridad los sectores con mayor capacidad de creación de empleo y menos requerimiento de divisas, teniendo en cuenta la cantidad de puestos de trabajo que aporta el sector a la economía. A partir de ello, se seleccionaron cuatro sectores que, adicionalmente, contribuyen a resolver problemáticas sociales consideradas prioritarias. A continuación se resume el costo anual del programa en relación al PBI, al gasto público, los requerimientos adicionales de importaciones que demandan, así como su impacto poblacional

*Tabla 1. Costo y alcance de la política de creación de empleo*

	Trabajo creado (directo e ind.)	\$/PBI	\$/G	Importaciones requeridas (Millones USD)	Familias Beneficiadas	Población Beneficiada
Total General	500.000	1,6%	10,8%	\$ 237	2.947.453	13.040.509

### *3.1.1 Sectores a estimular*

La selección de los sectores a estimular, se realizó a partir de cruzar su impacto en creación de puestos de trabajo directos e indirectos, sus requerimientos de divisas para importaciones y, a su vez, su potencial para resolver problemáticas sociales de relevancia.

La reactivación de la economía por medio al estímulo de los sectores seleccionados, permitirá restablecer los niveles de consumo privado e inversión pública desarrollando un efecto multiplicador, permitiendo reactivar la economía y la demanda de empleo, indirectamente, en sectores como el comercio minorista, servicios a las empresas profesionales, otras industrias manufactureras, comercio mayorista, transporte terrestre, restaurantes, entre otros.

Los sectores donde se sugiere orientar la política de reactivación macroeconómica son:

### **1) Servicios educativos**

Se proyecta crear 118 mil puestos de trabajo directo en los sectores de Enseñanza pública y privada por un lado y en Actividad de Asociaciones por otro que, por efecto indirecto, vía multiplicador del empleo, crearán 32 mil puestos de trabajo adicionales, dando un total de 150 mil puestos de trabajo. La creación de los puestos directos requerirá un total de fondos por un monto equivalente al 0,45% del PBI o un 1,88% del Gasto público. A modo de ejemplo, dichos recursos permitirían fortalecer más de 1.800 escuelas mejorando la calidad educativa de más de 766 mil estudiantes. También se podrían crear 136 escuelas por año entre nivel inicial, primarias y secundarias, permitiendo que aproximadamente más de 31 mil niños, jóvenes o adultos puedan acceder a la educación. Por último, podrían fortalecerse a más de 2.500 organizaciones sociales que realicen actividades en torno al derecho a la educación, fortaleciendo así en su trayectoria escolar, de forma complementaria al trabajo curricular brindado por las escuelas, a más de 310 mil estudiantes.

### **2) Vivienda y hábitat**

La Argentina experimenta un gran déficit en materia habitacional que impide que todas las familias accedan a una vivienda digna a un precio accesible a su bolsillo. 572 mil hogares no poseen vivienda digna, según datos del CENSO 2010 actualizados por crecimiento poblacional. 311 mil familias se encuentran en situación de hacinamiento crítico, según datos brindados por la encuesta permanente

de hogares del 1er trimestre 2018. Por éste motivo el Estado debe contribuir a brindar el cumplimiento del derecho a una vivienda digna al mismo tiempo que la construcción es una actividad económica creadora de puestos de trabajos y salarios dignos, con un bajo nivel relativo de demanda en divisas. Por medio de un programa de creación de viviendas sociales y otro de urbanización de villas y asentamientos se podrían crear 94 mil puestos de trabajo directo en el sector de la construcción, que vía efecto multiplicador del empleo adicionará 56 mil puestos de trabajo, creando así un total de 150 mil empleos. Para la implementación se requerirá erogaciones por un valor equivalente al 0,7% del PBI o un 2,92% del gasto público. Con ese financiamiento podrían construirse más de 96 mil casas por año a nivel nacional. De esta manera mejoraría la calidad de vida de más de 96 mil familias, aproximadamente más de 575 mil personas. Para ello, la política debe ser complementada con regulaciones que faciliten la adquisición de terrenos, evitando que el impulso público a la construcción sea apropiado por los propietarios vía la valorización de sus terrenos, como en experiencias pasadas.

### **3) Servicios de salud y prevención de adicciones**

Se proyecta generar 120 mil puestos de trabajo a nivel nacional en actividades productivas de asistencia social relacionada con la atención a la salud y el deporte que, vía efecto multiplicador, permitiría la generación de 30 mil puestos adicionales. De esta manera, se genera un total de 150 mil puestos de trabajo, requiriendo erogaciones equivalentes al 0,31% del PBI o un 1,28% del Gasto Público. A modo de ejemplo, dicho financiamiento permitiría generar 46 mil puestos de trabajo a nivel nacional en actividades productivas de asistencia social relacionada con la atención a la salud que incluye: servicios de atención a personas con problemas de salud mental o de adicciones, ancianos, minusválidos, niños, adolescentes carenciados o en situación de riesgo con y sin alojamiento. La creación de 33 mil puestos de trabajo en Salud pública que permitirá fortalecer con profesionales en especialidades, que actualmente no cuentan, a 1.600 centros existen-

tes al tiempo que se construirán 160 centros adicionales. La creación de 41 mil puestos de trabajo en servicios deportivos y de esparcimiento fortaleciendo a 4.000 centros deportivos y culturales.

#### **4) Servicios de seguridad**

Se proyecta generar 38 mil puestos de trabajo fortaleciendo actividades de administración pública y defensa, creando indirectamente 12 mil puestos de trabajo vía efecto multiplicador de la actividad fomentada. El costo de dicha política requerirá de una erogación equivalente al 0,18% del PBI o 0,77% del Gasto Público. A modo de ejemplo, con dicho financiamiento se podría generar 950 centros de prevención y seguridad comunitaria, beneficiando a más de 1,5 millones de familias que incluyen a más de 7,1 millones de personas que desarrollen los canales de interacción vecinal y sistema de prevención frente a delitos.

En la tabla 2 se resume la información de costo y alcance de la política de generación de empleo en los sectores mencionados (véase en página siguiente).

##### ***3.1.2 El financiamiento de la reactivación***

El plan de reactivación macroeconómica se puede financiar mediante la creación de 3 fideicomisos, cuyos fondos se obtienen por fuera de las partidas de presupuesto del Estado. De esa manera, el objetivo de reactivación económica se obtiene aliviando la partida de gastos del mismo. Es más, como el impulso a la actividad estimula la recaudación impositiva, la implementación del programa de reactivación será acompañado de una mejora en el balance de las cuentas públicas.

Uno de los fideicomisos apunta a afianzar la competitividad de los sectores transables a partir del financiamiento de obras de infraestructura y transporte, con aportes tanto públicos como privados. Los otros dos, de vivienda y desarrollo social, financian el programa de generación de 500.000 puestos de trabajo. Los fondos para ello serán obtenidos a partir de la obligatoriedad para los bancos comerciales, de invertir parte de los encajes sobre los depósitos que establece el BCRA, en cuota partes de dichos fideicomisos.



Este modo de financiamiento permitirá evitar una expansión monetaria excesiva que presione sobre el mercado de cambios: el Banco Central absorbe fondos equivalentes del sistema mediante los encajes de los bancos que deberán ser invertidos en cuota partes de dichos fideicomisos. También permiten aliviar el presupuesto público contribuyendo a la reducción de su déficit (y a la presión indirecta que el mismo ejerce sobre el mercado cambiario) ya que transfiere a esos fideicomisos el financiamiento de las partidas de capital que, en gran parte, formaban parte de la cuenta capital del presupuesto nacional y de las provincias. Por su parte, al disminuir la liquidez disponible en los bancos, disminuye su capacidad de expansión del crédito generalmente orientado al consumo de electrónicos y automóviles (sectores productivos altamente demandante de divisas).

Los 3 fideicomisos se vinculan con la estrategia de desarrollo de mediano plazo ya que el de vivienda apunta a resolver esa necesidad como primer punto de un programa de desarrollo. El de desarrollo social apunta a resolver necesidades sociales no vinculadas al consumo de bienes (visión del buen vivir). El de infraestructura productiva apunta al desarrollo de infraestructura para el incremento de la productividad de los sectores competitivos internacionalmente (la inversión pública será complementada con inversiones privadas nacionales y extranjeras, incluyendo los que sobrevivan de la metodología PPP de la actual gestión).

En la vinculación con la estrategia de desarrollo de mediano-largo plazo, las actividades financiadas con los fideicomisos de vivienda y desarrollo social deben ser realizados, prioritariamente, por cooperativas de trabajo junto a pequeñas y medianas empresas nacionales que, si bien pueden encarecer y demorar parte de las mismas, generan una mayor multiplicación de los empleos y una más equitativa distribución funcional y regional de los ingresos. En cuanto al fideicomiso de infraestructura productiva, dada la complejidad de las obras y la necesidad de sostener bajos costos productivos que no afecten la competitividad, puede ser abierto también a

la participación de grandes empresas sean nacionales o extranjeras, privadas, públicas o cooperativas.

La implementación de los fideicomisos de Vivienda y Desarrollo social implicaría la utilización del 29% de los encajes en moneda nacional que actualmente cuentan los bancos. Si tomamos como base el valor total de encajes incorporando los depósitos en moneda extranjera el porcentaje implicado desciende en torno al 17%. La información se resume en la tabla 3:

**Tabla 3. Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social**  
(en millones de pesos)

	Fondos requeridos	% Encajes m.n	% Encajes total
Vivienda	\$129.067	12,36%	7,42%
Desarrollo Social	\$173.647	16,63%	9,98%
Total	\$302.714	28,98%	17,40%

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de BCRA.

#### 4. Reflexiones finales

La nueva visión del desarrollo permite pensar una nueva estrategia para que la economía argentina pueda alcanzarla. La misma parte de seleccionar los sectores competitivos cuyo objetivo es maximizar la oferta neta de divisas. A su vez, analizar cuáles son los sectores económicos que resuelven las prioridades sociales de la población, con mayor generación de empleo y menor demanda de dólares.

Los sectores competitivos tradicionales de nuestra economía son el agropecuario, minero e hidrocarburífero. A ellos se suman algunas industrias con relativo desarrollo: alimentos y bebidas, siderurgia, petroquímica, automotriz, satelital, nuclear, etc. Con una importante proyección a futuro, se ubican los servicios que se convierten en transables dadas las nuevas tecnologías de la información:

software, servicios profesionales, educativos, call centers, comercio electrónico, etc.

La nueva estrategia de desarrollo no renuncia al fortalecimiento del sector primario exportador, industrial sustitutivo ni mucho menos, al de los nuevos servicios, donde nuestro país es el segundo mejor ubicado a nivel global para su abastecimiento en el mundo de habla hispana. Por el contrario, su desarrollo y expansión constituye una de las dos patas de la nueva estrategia de desarrollo.

Pero tan relevante como fortalecer al sector competitivo con el objetivo de maximizar la oferta neta de divisas, es el fortalecimiento de los sectores no competitivos con el objetivo de generar el máximo empleo con el menor gasto de divisas, orientado a sectores económicos que contribuyan a resolver problemáticas sociales consideradas prioritarias. Dado que bajo la nueva visión del desarrollo, no hace falta esperar al hipotético derrame que generen los sectores competitivos para solucionar esas prioridades sociales.

Esa segunda pata de la nueva estrategia de desarrollo es adonde apunta los fideicomisos de vivienda y desarrollo social. Esos fondos movilizan sectores económicos como la construcción, educativo, deportes, artísticos, de salud y seguridad. Esos sectores fueron elegidos por su elevado coeficiente de generación de empleo directo e indirecto, su baja demanda de insumos importados (directos e indirectos) que minimiza el uso de divisas, junto al hecho que contribuyen a solucionar una serie de problemáticas sociales que se consideran prioritarias.

## 5. Referencias bibliográficas

- Asiain, A. y E. Malic (2016), “Acuerdo con fondos buitres. Un análisis de sus costos y beneficios”, CESO, informe especial n°1, marzo.
- Asiain, A., E. Malic, N. Pertierray F. Pesce (2016), “Plan Hornero. Un programa económico de gobierno”, CESO, informe especial n°1, marzo.



Perón, J. (21 de febrero de 1972), “Mensaje ambiental de Perón a los pueblos y gobiernos del mundo”.

Papa Francisco (24 de mayo de 2015), “Carta encíclica Laudato Si sobre el cuidado de la casa común”

## Capítulo 3

# El pacto social en Argentina: una oportunidad histórica para el cambio estructural

**Delfina Rossi y Sergio Woyecheszen**

### 1. Introducción

Argentina se encuentra sumergida hoy, nuevamente, en una crisis económica. El presupuesto 2020 proyecta la caída del PIB interanual en 5,8% para el 2019; lo que se explica por una contracción del consumo privado de más del 10%, por el desplome de las inversiones en casi el 25%, y por un aumento de las exportaciones de solo el 1,7%.

La crisis, que como un iceberg comenzó a asomarse en mayo del 2018 con las primeras corridas cambiarias y el rescate del Fondo Monetario Internacional, muestra hoy las peores consecuencias en términos sociales: el 37% de la población viviendo bajo la línea de pobreza, un 10% indigente, una de cada cuatro mujeres jóvenes sin trabajo, la caída del salario real, y el aumento de la desigualdad. La realidad golpea tan fuerte que en septiembre 2019 se adoptó la Ley de Emergencia Alimentaria por unanimidad en el parlamento nacional, reconociendo que vuelve a haber hambre en las capas más vulnerables de la sociedad.

Este nuevo capítulo de nuestra historia económica tiene mucho de pasado, de problemas estructurales combinados con el dogmatismo ideológico que sostiene al libre mercado como la solución mágica a todos los problemas. A su vez, desde las usinas mediáticas se insiste con la idea de que la política o los políticos (y quizás se refieran solo a los peronistas) son los culpables de la inestabilidad

institucional y por tanto de la recesión. Más allá del simplismo de esa afirmación, evidencia un elemento clave: la estabilidad económica depende de la economía política.

De hecho, los procesos económicos no se rigen por leyes naturales, sino por las condiciones de economía política que les son inherentes, y que delinear de forma dinámica los parámetros últimos sobre los que opera. Así se define el régimen de acumulación, incluyendo: la organización de la producción (división social y técnica del trabajo, estilos tecnológicos), la definición de hacia qué sectores y/o actividades se orienta la inversión, los arreglos distributivos y el nivel y composición de la demanda.

El ciclo constante de crisis económicas cada siete o diez años, o las marchas y contramarchas en el desarrollo económico de la Argentina, deben interpretarse según el marco de la economía política con explicaciones como el péndulo o el empate hegemónico. Y es que estos vaivenes no pueden ser analizados como si fuesen ciclos de negocios, ya que detrás de esta aparente imposibilidad subyacen varios elementos más profundos, de economía política, que es en definitiva de lo que está hecha en realidad la historia pendular del desarrollo en nuestro país (Rossi, 2018).

En ese sentido, que se haya introducido la conversación sobre el pacto social en la campaña electoral presidencial 2019 es una buena oportunidad, ya que permite expandir este debate que ha estado guardado en los estantes de las bibliotecas sin posibilidad de encontrar solución. A su vez, la experiencia de otros países que han conseguido realizar un pacto social de cierta envergadura, como España o Chile en sus transiciones democráticas, o los países nórdicos para frenar el fascismo, consiguen estabilidad institucional en el tiempo y la perduración de ciertas políticas de protección social.

Argentina necesita en primer lugar definir hacia dónde ir y en segunda instancia avizorar un camino con la estructura económica y la distribución de poder existente para llegar a destino. No se trata de evitar conflictos, sino de poner al estado en un rol central para facilitar el acuerdo entre trabajadores, empresarios, productores y

agroexportadores, en pos de un bien común general. En estos términos deberán plantearse en última instancia las bases para el acuerdo o pacto social en ciernes, con el desafío histórico de hacer trascender el proceso hacia el cambio estructural.

El siguiente apartado discute qué es un pacto social y su función para dar lugar a los estados de bienestar; luego se hace un recorrido por la historia argentina que pone en evidencia la necesidad de contar con una planificación para el desarrollo dentro del pacto social; posteriormente se esbozan una serie de propuestas para darle sustentabilidad a un posible pacto con bases estructurales; y finalmente se ofrecen conclusiones para contribuir a este debate.

## **2. Los pactos sociales como bases del estado de bienestar**

Cuando decimos “pacto o acuerdo social” solemos relacionarlos con otros conceptos tales como desigualdad, justicia social, democracia, control de precios y salarios, empleo, bienestar. Therborn (2014) se refiere a los orígenes del concepto y remarca que:

Las raíces de los pactos sociales pueden encontrarse tanto en la tradición de los contratos sociales de la filosofía política (el *pactum latino* es el contrato moderno), como en el lenguaje de las relaciones internacionales. Ambas tradiciones se refieren a un acuerdo voluntario entre dos (o más) entidades separadas y autónomas, trátase de ciudadanos particulares o el pueblo y el gobierno soberano o colectivo, o entre distintos Estados soberanos.

De esta manera, podemos interpretar el pacto social como cualquier acuerdo entre partes sobre puntos en que difieren. Es decir, no necesariamente se refiere a un mega acuerdo con una dimensión social, otra económica, otra política, etc. Sin embargo, es común pensarlos como respuesta a un momento histórico determinado, generalmente frente a una crisis económica.

Uno de los acuerdos sociales más populares, fue el firmado en 1936 por el gobierno francés, en manos del Front Populaire, con la Confédération générale de la production française (CGPF) y la Confédération générale du travail (CGT). Los llamados Acuerdos Matignon dieron lugar a la reconocida ley laboral de las 40 horas semanales y son vistos también como un ejemplo para la construcción del movimiento obrero europeo.

De hecho, las bases del estado de bienestar europeo se encuentran en diversos pactos sociales: el acuerdo de septiembre de 1906 en Dinamarca, el acuerdo de paz industrial en 1933 en Suiza y el acuerdo principal de procedimientos de 1938 en Suecia, son otros ejemplos. A su vez, frente a la crisis del 1930, los países nórdicos constituyeron pactos entre obreros y agricultores para evitar la crisis y frenar la amenaza del fascismo (Therborn, 2014). De la misma forma, el New Deal puede entenderse como un pacto social que da origen a las principales medidas de protección social de Estados Unidos, a pesar de haber sido implementado directamente por el gobierno federal (Skockpol, 1980).

Por otro lado, en el marco de los acuerdos sociales de los 60s y 70s en Europa, podemos destacar el Pacto de la Moncloa, firmado en España en 1977. Este pacto, producto de la transición a la democracia, sentó las bases para que posteriormente la socialdemocracia de Felipe González pudiera expandir las políticas de protección social.

De hecho, España durante el franquismo había establecido algunas reglas de bienestar social (seguro de desempleo, seguridad social, salario mínimo), sin embargo, este representaba solo el 8,6% del producto frente al 23% de Francia y al 28% de Alemania. El mayor desafío que enfrentaba España en los 70s era la lucha contra la inflación, que alcanzaba el 42% y la inestabilidad económica. Tal como explica Paramio (2014):

El resultado fueron los Pactos de la Moncloa, por los que, a cambio del apoyo al programa de Saneamiento y Reforma Económica del Go-

bierno, los partidos de la oposición obtenían el desmantelamiento de las instituciones corporativas del régimen anterior; la democratización de las instituciones económicas clave, como el Banco de España; la extensión de la gratuidad de la enseñanza; la reforma de las relaciones laborales mediante la aprobación de un Estatuto de los Trabajadores, y una reforma fiscal y de la administración tributaria en profundidad .

Es decir, un pacto abarcativo, con múltiples aristas, que daba lugar a una monarquía parlamentaria que debía legitimarse a partir del reconocimiento de derechos y actores que representaban grupos hasta el momento perseguidos.

Posteriormente, y ya en el marco de la consolidación de los acuerdos de la comunidad europea, se firmó el Pacto de Toledo (1995) el cual abordó los mecanismos de reforma y actualización del sistema de pensiones. El Tratado de Maastricht de 1992 que da lugar a la Unión Económica y Monetaria, puede leerse también como un pacto social para acabar con la inflación y promover el crecimiento regional, apalancado en la moneda común.

No es materia de este trabajo abordar los límites de estos pactos en vistas principalmente a la crisis europea estallada en 2010 con el primer rescate a Grecia y los límites al crecimiento económico que encuentra hoy el viejo continente. Es de nuestro interés resaltar en cambio como los pactos sociales han sentado las bases para el estado del bienestar europeo y lo han hecho como un proceso histórico, que de forma acumulativa fue dando lugar cierta estabilidad institucional y económica. En esto sentido, la CEPAL en el 2010 señalaba:

el pacto, más que un resultado es un proceso donde se hacen necesarios los debates y los acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común, el dinamismo y el desarrollo, y el compromiso de todos con una sociedad mejor y una política de mejor calidad (CEPAL, 2010, pág. 266).

Así, estos procesos tienen como objetivo disminuir la desigualdad y garantizar derechos económicos, sociales y culturales a mediano y largo plazo, trascendiendo los ciclos electorales. Son de alguna manera los inicios de los estados del bienestar, de la creación (o refundación) de los estados corporativos, con acuerdos entre actores concentrados. De esta manera, una reforma constitucional es parte de un pacto social. Reformas del sistema previsional o introducción de programas de transferencia de ingresos, como la Asignación Universal por Hijo, pueden ser leídos como parte de estos procesos de pacto social para garantizar, en el caso de estos últimos, la protección social.

Cabe aquí hacer una salvedad, suele pensarse que en un contexto de estancamiento (inflación con recesión económica), un pacto social exclusivamente sobre precios y salarios es la respuesta adecuada. Bajo esta idea aparece la relación entre inflación y desempleo expresada por la curva de Phillips, quien identificó en 1950s en Gran Bretaña que una tasa de desempleo alta implicaba salarios decrecientes. Sin embargo, pensar la inflación como un fenómeno unicausal y al desempleo exclusivamente como consecuencia de la puja distributiva, sería obtuso -principalmente para los países latinoamericanos- ya que justamente la heterogeneidad estructural hace que los desafíos sean mucho mayores.

La noción, entonces, de pacto social no escapa al conflicto social ni al choque de intereses, sino que busca acuerdos corporativos para sortear esas dificultades a corto plazo en pos de un futuro mejor. En este sentido, el principal desafío para las economías latinoamericanas a largo plazo es superar la heterogeneidad estructural en términos de producción, y por tanto de mercado de trabajo, la cual aparece como la causante de los problemas de pobreza y de desigualdad estructural (Hopenhayn, 2014).

Según Hopenhayn, analizando los pactos sociales en la región, el Estado tiene un papel central en los mecanismos de redistribución y cierre de las tres brechas: de productividad, de mercado de trabajo y protección social. Para dimensionar cuánto deben avanzar nuestros estados, cabe mirar la distribución antes y después de pago de im-

puestos y transferencias de ingresos: Argentina mejora su coeficiente de GINI solo en 2 puntos porcentuales, mientras que la Unión Europea lo hace en 32 puntos (Hopenhayn, 2014).

Así hay elementos claves con los que debe contar el pacto social. En primer lugar, debe incluir un pacto fiscal para aumentar la carga tributaria, reducir la evasión fiscal y trasladar mayor peso a impuestos progresivos y directos quitándole peso a los indirectos, y poder así aumentar el gasto social. En segundo lugar, debe incorporarse elementos clave sobre las ganancias extraordinarias obtenidas por los recursos naturales. Así un “boom de *commodities*” puede significar el apalancamiento del sistema previsional, de salud o un “rainy fund” o fondo de emergencia. En tercer lugar, debe incorporar acuerdos laborales, repensando condiciones de trabajo, acuerdos colectivos y paritarias. En cuarto lugar, es necesario repensar una protección social inclusiva, orientada a las familias de menores ingresos, en materia de salud y en materia de niñez (Hopenhayn, 2014).

Pero quizás lo más importante de abordar respecto al pacto social en nuestra región, más allá del control de precios y mitigación de daños en una crisis, es que sirva como base para repensar el modelo de desarrollo nacional. Este eje se aborda en el apartado siguiente.

### **3. Del pacto social a la planificación: luces y sombras del desarrollo argentino**

Nuestro país no ha estado ajeno a cierto proceso de pactos sociales. De hecho, la incorporación de las masas populares gracias al peronismo ha dado lugar a un corporativismo que, sin ignorar sus transformaciones, sigue hasta el día de hoy vigente. Sin embargo, a pesar de que este modelo de negociación colectiva ha sido exitosa en muchos momentos para mejorar la distribución del ingreso, no ha conseguido abordar los desafíos de cambio estructural que requiere la economía argentina para sortear la heterogeneidad estructural, y salir así de la pobreza estructural, tal y como se explica en el apar-



tado anterior. Pero repasemos los intentos que hubo de establecer cierta planificación económica como elemento de ese pacto social para crear un bienestar general mejor a mediano y largo plazo.

### 3.1. De Perón a Perón

A la salida de la Segunda Guerra Mundial, la promesa (y la teorización) del desarrollo se extendió hacia América Latina en general y Argentina en particular. En esta discusión, distintas alianzas de clases se disputaban la orientación del proceso. Por un lado, retomar o modificar el modelo agro-exportador (pacto Roca - Runciman y los planes Pinedo de 1933 y 1940) y por el otro, ir deliberadamente por la industrialización. Esta segunda alternativa se proyectaba como opción desde el análisis político-técnico del Grupo Forja hasta el Consejo Nacional de Posguerra de 1944 y los intentos de planificación del peronismo, donde aquella se vuelve una acción consciente y decidida de política.

En este último caso, el modelo se basaría en un fuerte esquema proteccionista, fundamentalmente de la producción manufacturera, a partir de un Estado que no solo apoyaba activamente al sector, sino que también se configuraba como el garante de pisos mínimos de protección y seguridad social. La traducción de esta orientación hacia un programa de acción se expresaría en los dos Planes Quinquenales, de 1946 y 1953.

El diagnóstico fue que mientras el Primer Plan logró llevar adelante reformas económicas que sentaron las bases para la independencia económica y la economía social, el Segundo buscaría consolidar un proceso de transformación estructural más profundo, en el marco del primer episodio de restricción externa -que se dio en 1949-.

Durante todo lo largo del periodo se registró un proceso de industrialización significativo, además de una base obrera que se amalgamó con una burguesía en ascenso. Esta burguesía, no obstante, oscilaría desde entonces entre esta alianza y la subordinación a los sectores dominantes.

El siguiente intento de planificación vendría de la mano de la CONADE, en el marco de la "Alianza para el Progreso", cuando el énfasis fue puesto en lograr la competitividad sistémica por medio de la inversión extranjera directa, principalmente en sectores de insumos difundidos como la química y petroquímica o en el escalamiento en rubros de la metalmecánica. Uno de los signos distintivos de esta época serían las contradicciones que hacia dentro del propio Estado se fueron generando por el afán de mejorar las cuentas fiscales, lo que en muchos casos limitaba seriamente las posibilidades de sostener o ampliar los recursos destinados al desarrollo. Desde allí las idas y vueltas hasta lo que sería el Plan Trienal para 1974 - 1977 que incluiría los contrapuntos entre la extranjerización de la estructura productiva bajo la gestión de Krieger Vasena y la concepción nacional desarrollista de Aldo Ferrer en el gobierno de Levingston (Casparrino, Briner y Rossi, 2011).

Más allá de este comportamiento errático, entre 1964 y 1974 el sector manufacturero registraría un proceso de crecimiento continuo, por encima del resto de las actividades, lo que se conjugaba con un marcado aumento en los niveles de ocupación, salarios y productividad.

En este marco, el mercado de trabajo en la Argentina mantenía una mayor integración respecto a sus pares de la región. Había un mayor nivel de asalarización, menor incidencia del subempleo e informalidad y una reducida penalidad relativa de ingresos entre sectores y calificaciones. Entre los factores asociados a ello, no sólo se destacaba la articulación productiva sino también una menor presión de la oferta de trabajo, la extensión del sistema público educativo y el nivel de desarrollo de la actividad gremial.

No obstante, hacia mediados de la década de 1970 la producción industrial se ralentiza, en el marco de una fuerte polémica sobre el agotamiento del modelo, la cual giraba en torno a los efectos de la desaceleración de la demanda interna de bienes de consumo (dada la distribución del ingreso) y el carácter anti cíclico de la balanza de divisas del sector industrial.

Esta sería la base para el lanzamiento del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, en 1973, que buscaba expresar hacia el futuro un nuevo modelo de país, liberado de la dependencia existente respecto a los procesos de crecimiento de los países centrales. Para ello se plantean varios instrumentos que incluían una renovada centralidad para la demanda como inductor de la inversión y la productividad (tanto interna vía inversión pública y la mejora distributiva como externa, por medio de la promoción de las exportaciones industriales), un programa completo de desarrollo de industrias básicas y la expansión de la producción de bienes de capital (con vistas a una mayor integración vertical del sector y a un desarrollo tecnológico más autónomo). El Plan pretendía modificar desde lo estructural las relaciones con el resto del mundo, y se basaba en un conjunto de concertaciones a través de las cuales se diseñarían e implementarían las medidas de política.

¿Qué complicaciones tuvo? Además de las enormes transformaciones que se darían a nivel global, acaeció el fallecimiento de Perón, en el marco de un escenario macroeconómico que se deterioraba rápidamente -signado por la recesión en los niveles de actividad, alta inflación, déficit público creciente y problemas en el balance de pagos- Frente a este panorama, mediatizado por una conciencia generalizada de la crisis, se pondría en marcha un brusco giro en la orientación de la política económica de la mano de la Dictadura cívico-militar de 1976. El plan económico centrado en la liberalización, desregulación y apertura de mercados abriría una etapa de larga inestabilidad macroeconómica, que encontraría su techo en la feroz crisis socioeconómica de finales de 2001.

### **3.2. No hay mejor defensa que un buen ataque**

Los casi treinta años que mediaron entre el prematuro abandono del modelo sustitutivo y el colapso de la convertibilidad han sido de un marcado retroceso en materia productiva, institucional y social en nuestro país, el que pudo revertirse sólo en parte durante los años posteriores.

A través de un proceso de recuperación y cierta maduración institucional, se fueron estableciendo una serie de medidas que, sin conformar una estrategia acabada de cambio estructural, configuraron un notorio avance en términos de recuperación y generación de capacidades tecnológicas y de apoyo a determinados sectores y actividades. Se destacan el fortalecimiento del sector nuclear, la industria satelital y el desarrollo de radares primarios y secundarios, el lanzamiento de Y-TEC y el programa SUSTENTA, la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, las externalidades generadas en torno a la defensa y la infraestructura, y en polos de desarrollo como el INVAP, CNEA, COANE, INTI e INTA, entre otros. Varias de estas iniciativas se sustentaron asimismo en el establecimiento de distintas mesas de implementación, con participación público-público y público-privada, ampliando de forma incipiente los ámbitos de articulación y coordinación de acciones.

A pesar de estos avances, hacia 2015 la estructura productiva argentina presentaba aún enormes desafíos en materia de escalonamiento tecnológico y eslabonamientos productivos, los cuales se reflejaban en una elevada incidencia de la informalidad laboral y en las típicas tensiones asociadas a la restricción externa. Por el lado institucional, aún cuando el aumento presupuestario y la incorporación de personal permitió generar y fortalecer ciertas temáticas, no se logró generar un comando unificado ni darles un carácter estratégico a las acciones, lo que no solo limitaba el poder de fuego de instrumentos y programas sino la potencia misma de un proceso como el cambio estructural, que se juega esencialmente en términos mesoeconómicos.

#### **4. Propuesta: bases estructurales para el pacto social**

En los términos expuestos entendemos que el pacto social en nuestro país no puede agotarse en la discusión de precios y salarios. Por el contrario, requiere de una agenda más amplia que atienda a las cuestiones estructurales sobre las que esa discusión pueda asentarse,

dadas las enormes trabas que atraviesan la matriz productiva, limitando seriamente las posibilidades de crecimiento, generación de empleo y distribución del ingreso en el tiempo.

Para ello proponemos avanzar hacia un Pacto Social para el Cambio Estructural, que partiendo de una visión compartida de sociedad logre articular desde allí un renovado proceso de planificación que incluya (Woyecheszen y Rossi, 2019; Cuervo y Mattar, 2014; Mucarsel, 2014; Perotti y Mattar, 2014):

1. la definición estratégica de hacia dónde orientar la estructura productiva de nuestro país, segmentando sectorialmente los objetivos en materia de divisas, innovación tecnológica y generación de empleo;
2. la programación de objetivos y metas en materia de crecimiento económico, en el marco de un modelo de consistencia macroeconómica que permita gestionar las tensiones asociadas a la restricción externa;
3. el establecimiento de pautas temporales por área y/o programa, así como de criterios de evaluación y control;
4. la creación y el fortalecimiento de instancias institucionales para la aprobación o readecuación de metas, objetivos e instrumentos, así como para la resolución de fallas y conflictos (Cimoli *et al.*, 2017).

De esta forma, el diseño mismo del Plan debiera conjugar instrumentos que operan a varios niveles, como el manejo de las políticas de demanda, los esquemas macro-prudenciales y una continua apuesta por morigerar la heterogeneidad estructural, eje pivote a través del cual se han venido reproduciendo de forma ampliada numerosas asimetrías (Ocampo, 2005).

En lo que hace al primer objetivo, cabe remarcar que, si bien el impulso a la demanda supone mayores incentivos para el aumento de la inversión y la productividad, requiere de forma concordante monitorear las tensiones que puede generar sobre el tipo de cambio, el principal canal por el que opera la inflación en países como el

nuestro. De ahí la importancia de coordinar instrumentos como la tasa de interés, el tipo de cambio nominal y la política fiscal, facilitando entre otras cuestiones:

- ♦ La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento externo;
- ♦ El freno a la sangría de divisas, lo cual debiera incluir además la fijación de plazos para el ingreso y liquidación de exportaciones, así como mínimos de permanencia en el caso de inversiones de cartera;
- ♦ El sostenimiento de una tasa de interés real positiva, cuyos efectos adversos sobre determinados créditos direccionados puede compensarse a través de determinadas funciones de la banca de desarrollo;
- ♦ La estabilidad del tipo de cambio real, esto es tipo de cambio nominal y precios (siendo que el principal canal por el que opera la tasa de interés respecto a precios no es la demanda agregada, consumo o inversión, sino el cambiario);
- ♦ Las instancias de concertación para atar los objetivos de reducción de la inflación con la política de ingresos.

Adicionalmente, dadas las interacciones que en torno a la heterogeneidad estructural existen entre micro, macro y mesoeconomía, la clave última para el éxito del proceso descansa en la posibilidad de avanzar hacia un nuevo patrón productivo, sustentado en la innovación tecnológica y la creación y desarrollo de cientos de eslabonamientos a lo largo y ancho de la matriz insumo-producto nacional (Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2014).

Esto supone extender y superar la lógica de un Estado que subsane únicamente fallas de mercado, sobre todo si lo que se pretende es avanzar hacia la formulación y puesta en marcha de nuevos paradigmas tecnológicos y la creación misma de mercados, lo que requiere de grandes proyectos estructurantes, externalidades localizadas, programas ambiciosos de I&D y la movilización de recursos (Mazzucato, M., 2017).

Entre las oportunidades reales y potenciales sobre las cuales puede empezar a plantarse este cambio se destacan: los avances en pla-

taformas de exportación como Vaca Muerta, el complejo cárnico y oleaginoso y la minería; las transformaciones que se han venido dando hacia dentro de una treintena de cadenas agroalimentarias a lo largo y ancho de nuestro país, desatando nuevas unidades de negocios en torno a la bioeconomía y una diagonal concreta para el ingreso de nuestro país en la industria 4.0; grandes proyectos estructurantes en torno de la generación de energía e infraestructura de todo tipo; una mayor escala para el desarrollo metalmecánico y partista de nuestro país, derivado de nuevos modelos de producción para la industria automotriz, petrolera y electrónica; especialización y diseño en ramas manufactureras tradicionales; y una decidida apuesta por mejorar la inserción en cadenas globales de servicios, incluyendo industrias creativas, audiovisuales, tecnologías de la información, servicios empresariales, financieros, salud, educación e ingeniería, como forma de aprovechar la agregación de valor que hoy se genera a través de los intangibles tanto en la pre como en la post producción.

## 5. Conclusiones

Como se ha esbozado en la introducción, el gobierno de Cambiemos dejará una situación económica y social sumamente delicada. Con la economía estancada y en las puertas de un régimen de alta inflación, que han disparado los indicadores de vulnerabilidad financiera y externa, así como la incidencia de la informalidad laboral y la pobreza. En este marco, se ha planteado nuevamente la necesidad de generar un pacto social que sirva de base a la generación e implementación de acciones que den un principio de respuesta a estas cuestiones.

Entendemos que el éxito del pacto va a depender de forma crucial de la capacidad que se tenga de generar y conducir un proceso de fuerte cambio estructural. Esto implica modificar los parámetros que históricamente han frenado el crecimiento económico,

con mejoras distributivas y generación de empleo en nuestro país, aprovechando las interacciones dinámicas existentes entre demanda efectiva y desarrollo.

Este breve artículo sitúa una serie de elementos que hacen a la puesta en valor de la planificación en Argentina, como forma de orientar nuestra economía política hacia un sendero de crecimiento con justicia social.

## 6. Referencias bibliográficas

- Casparrino, C., Briner, A. y Rossi, C. (2011). Planificar el desarrollo. Apuntes para retomar el debate. Documento de Trabajo nro. 38, CEFIDAR.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.
- Cimoli, M., Dosi, G., & Stiglitz, J. E. (2017). Los fundamentos de las políticas industriales y de innovación. Políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Santiago: CEPAL, 2017. LC/TS. 2017/91. p. 467-480.
- Cuervo, L. y Mattar, J. (2014). Planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación, CEPAL y Cooperación alemana.
- Hopenhayn, M. (2014). Eslabones de la desigualdad y pacto social: El enfoque estructural de la CEPAL. Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. Santiago: CEPAL, 2014-05. LC/L. 3820. p. 19-27.
- Mazzucato, M. (2017). Sistemas de innovación: cómo dejar de sub-



- sanar las fallas de mercado para comenzar a crear mercados. Políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Santiago: CEPAL, 2017. LC/TS. 2017/91. p. 481-492.
- Medina Vásquez, J. E., Becerra, S., & Castaño, P. (2014). Prospec-tiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Mucarsel, L. (2014). Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur. Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en Argentina y Brasil, ILPES-CEPAL.
- Ocampo, J. A. (2005). La búsqueda de la eficiencia dinámica: di-námica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo. En: Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica-Bogotá: Alfaomega/CE-PAL, 2005-p. 3-50.
- Paramio, L. (2014). Hitos y horizontes del Estado de Bienestar en España. Pactos sociales para una protección social más in-clusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. Santiago: CEPAL, 2014-05. LC/L. 3820. p. 141-147.
- Perrotti, D. E., & Máttar, J. (2014). La planificación como ins-trumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: Tendencias y desafíos.
- Rossi, M.D. (2018). "Reflexiones sobre las etapas globales del ca-pitalismo y la economía política Argentina" en "Hay otro camino. Economía política para el empleo, el crecimiento y la justicia social." compilado por Agustín Rossi. 1a ed. - Ciu-dad Autónoma de Buenos Aires: Colihue, 2018.
- Skocpol, T. (1980). Political response to capitalist crisis: Neo-Mar-xist theories of the state and the case of the New Deal. Poli-tics & Society, 10(2), 155-201.
- Therborn, G. (2014). Los pactos en la teoría y en la historia social de Europa y la política de los Estados de bienestar: Algunas

experiencias. Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. Santiago: CEPAL, 2014-05. LC/L.3820. p. 134-140.

Woycheszen, S. y Rossi, D. (2019). Planificación y cambio estructural en Argentina: aportes para retomar un debate necesario. MIMEO.

**Deudas internas.  
Diagnóstico,  
propuestas y desafíos**

**PARTE II**

## Capítulo 4

# Dinámica de la desigualdad y la pobreza en el gobierno de Mauricio Macri

**Alejandro Barrios y Martín Carro**

### 1. Introducción

Los niveles de desigualdad y de pobreza con los que actualmente convivimos, julio de 2019, son ofensivos para cualquier persona que aspira a vivir en una comunidad integrada por sujetos con derechos a tener una vida digna. Pero no sólo los niveles son preocupantes, sino que la tendencia de estas dos dimensiones de lo social, la desigualdad y la pobreza, son generadoras de mucha angustia en una parte importante de nuestro pueblo, ya que, de continuar con las actuales políticas públicas, muchas personas intuyen, con mucha razón, que su situación y la de sus familias, continuará empeorando.

En el artículo, vamos a vincular la dinámica reciente que han tenido los datos oficiales y los indicadores que dan cuenta sobre estos dos fenómenos (desigualdad y pobreza), con políticas económicas que el gobierno nacional de Mauricio Macri ha llevado adelante que, a nuestro entender, son las causales de que hoy estemos frente a una comunidad más desigual, y más carenciada, que la que teníamos en octubre del 2015.

En efecto, hacia fines del año 2015, la economía argentina enfrentaba problemas que sin dudas debían solucionarse, algunos estructurales (la restricción externa, escasa infraestructura, abastecimiento de energía, etc.), y otros más coyunturales (subas de precios, el financiamiento genuino del Estado, etc.). Sin embargo, no había ninguna evidencia que, tanto la desigualdad como la po-

breza, presentaban una tendencia a aumentar, lo que significaría un empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de nuestra comunidad. Por el contrario, las discusiones públicas se concentraban en cuánto habían mejorado la desigualdad y la pobreza, respecto a los niveles heredados en el año 2003. Si bien se discutió sobre las nuevas cuentas nacionales y sus deflatores en la nueva base 2004, nadie discutió, ni discute, que la Cuenta Generación del Ingreso (CGI)<sup>1</sup>, componente de las Cuentas Nacionales (CN), inicia su nuevo período 2016, con un nivel de la participación de la Remuneración al Trabajo Asalariado (RTA) en el Valor Agregado Bruto (VAB), relativamente alto para nuestra historia distributiva, y dado que las nuevas autoridades nacionales recién habían asumido, resulta obvio que dicho nivel había sido heredado del proceso económico anterior (2003-2015): el indicador RTA/VAB alcanzó un nivel de 54,2% en el primer trimestre 2016. El último comunicado oficial sobre este indicador informa que en el 1° trimestre de 2019, la relación RTA/VAB había caído a 48,3% (INDEC, 2019).

En cambio, sí se discutió, y se discute mucho, sobre los niveles de la pobreza a fines del año 2015, pero nadie, con cierto grado de honestidad intelectual, puede poner en duda que, más allá de si toma la actual, o la vieja metodología, al final del mandato de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, convivíamos con la mitad de hogares y personas en situación de pobreza que la que se heredó en el año 2003. Sobre este punto, se dará cuenta del incremento de los hogares pobres, pero adicionalmente se hará hincapié en un fenómeno creciente: el de la pobreza dentro de los trabajadores. Esto permitirá vincular la

---

1 La desigualdad está presente en muchas dimensiones en las sociedades capitalistas, que son objeto de estudio por parte de las ciencias sociales. No se pretende aquí, agotar el tema tratando sólo una de sus manifestaciones. De todas las desigualdades (de género, de ejercicios de derechos elementales, de stock de riqueza, etc.), hemos elegido la más tradicional en nuestra disciplina: la desigualdad en la distribución del valor generado por el trabajo, entre los factores que participan en la producción de bienes y servicios: el trabajo y el capital.

situación de pobreza a la política económica de desempate del gobierno nacional, que trajo consecuencias que daremos cuenta en este documento en materia de desigualdad como deterioro de absoluto de las condiciones materiales.

Tanto el aumento de la desigualdad, como el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, sectores de medios y bajos ingresos, tienen, a nuestro entender, dos causalidades principales: en primer lugar, que los precios de los bienes y servicios han tenido, desde diciembre 2015 hasta el presente, una dinámica muy superior a la que se verificaron en los ingresos salariales, y en segundo lugar, el escaso incremento de puestos de trabajos asalariados registrados en los primeros dos años de gestión de CAMBIEMOS, y directamente, la pérdida neta de estos, en el último año.

En la primera parte del trabajo, a partir de datos oficiales publicados por el INDEC, vamos a realizar un diagnóstico de la situación actual, en cuanto a la distribución funcional global y de los principales sectores productivos de bienes y servicios, como así también de las personas y hogares en situación de pobreza. Los últimos datos de ambas dimensiones serán comparados con la situación recibida a fines del año 2015 o de inicios de 2016, con el propósito de identificar las políticas públicas llevadas adelante por la actual administración, que más han impactado en el deterioro de la desigualdad y la pobreza. En la segunda parte nos concentraremos en las que entendemos, serían las políticas públicas necesarias para revertir la crisis social, que nuevamente dejarán cuatro años de un gobierno que implementó un programa económico neoliberal, como ha sido el de CAMBIEMOS. Por último, a manera de conclusiones, nos proponemos hacer una síntesis de lo expuesto, en la que intentamos que el pesimismo de la razón, no le gane al optimismo pedagógico que como docentes llevamos a las aulas de la UNDAV.

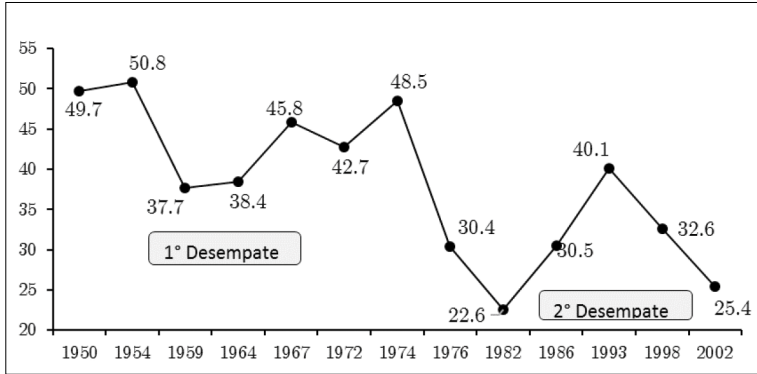
## 2. Diagnóstico de la situación actual

Al momento de escribir el artículo, con datos oficiales sobre la distribución funcional de la riqueza al primer trimestre del presente año 2019, y de hogares y personas en situación de pobreza, para el segundo semestre de 2018, la dinámica de los niveles de los indicadores que dan cuenta de estas dos dimensiones de la cuestión social, permiten inferir la tendencia negativa que han tenido en el periodo 2016-2019.

Respecto a la cuestión distributiva, reiteramos que acotamos el análisis a la funcional, factorial, y también se la llamó hasta no hace mucho, primaria. Como ya fue adelantado en la introducción, la pérdida que ha sufrido el factor trabajo en estos tres años y medio del gobierno de CAMBIEMOS, nos pone nuevamente frente a nuevo desempate social, llevado adelante por los impulsores de las ideas liberales en nuestro país.

En efecto, cada vez que el pueblo argentino avanzó hacia una forma de organizar su economía, que tuviera como resultado una comunidad más justa, los sectores que promueven las ideas económicas liberales, lograron desde el Estado, desempatar a favor del capital. Nos referimos con esto, cuando desde el Estado se toman decisiones que transfieren ingresos del factor trabajo hacia el factor capital. Nuestro mejor pasado en términos distributivos fue cuando del 100% del Valor Agregado, el factor trabajo se apropiaba del 50% y el factor del capital del restante 50%. Este empate, se dio en tres oportunidades en los últimos setenta años, y fueron gobiernos liberales que, por la fuerza o por voluntad popular, desempataron tres veces: 1955-1959; 1976-2001 y en la actualidad, si sigue el actual modelo. Para mostrar este proceso, recurrimos al esfuerzo que realizó el CEPED y sus investigadores (Lindenboim, Graña y Kenedy, 2005), en reconstruir una serie larga sobre la distribución funcional del ingreso en Argentina (1950-2004).

**Gráfico 1. Evolución de la participación de la masa salarial en el Valor Agregado**



Fuente: Elaboración propia en base a CEPED (2005).

Luego de la caída del modelo neoliberal, se volvieron a publicar datos oficiales sobre la participación de los salarios en el valor agregado, series con base año 1993 para el periodo 1993-2007 y, posteriormente, con base año 2004 para el periodo 2004-2015. Las nuevas autoridades a cargo del Indec desde diciembre 2015, ha retirado de su página esta última serie, como parte de su revisión de las cuentas nacionales posteriores al año 2007, y publican otra con la misma base, pero que inicia su periodo en el 1° trimestre 2016. Por lo tanto, actualmente están disponibles dos series: una “histórica” base 1993, para el periodo 1993-2007, y la nueva serie Cuenta Generación del Ingreso base 2004, para el 1° trimestre 2016 en adelante, el último dato disponible es al 1° trimestre 2019.

La serie oficial histórica, indica que, en el año 2003, la participación de la masa salarial representaba el 26,7% del total del valor agregado generado en la economía argentina. La misma serie para el año 2007, indica que dicha participación había ascendido a 34,9%<sup>2</sup>. En sólo cuatro años, el factor del trabajo había recuperado más de

<sup>2</sup> Ver INDEC: <https://sitioanterior.indec.gob.ar/informacion-de-archivo.asp?solapa=5>



8 puntos porcentuales del valor agregado generado con su esfuerzo, pero todavía faltaba mucho para recuperar lo perdido desde el último empate en 1974 (48,5%).

Como se dijo, en cuanto a la distribución funcional del ingreso, hay un vacío estadístico desde el año 2007 al 1° trimestre del año 2016. De todas maneras, tenemos dos datos oficiales que nos permiten anticipar una tendencia que junte dichos niveles en una recta: 34,9% para el año 2007 y 54,2% para el 1° trimestre 2016. Más allá de discusiones metodológicas, o de niveles en diferentes años al interior de dicho periodo, nadie con honestidad intelectual, debería dudar que la tendencia de la participación de los salarios en el valor agregado fue creciente entre 2007 y 2015. Sólo una tendencia creciente entre 2007 y 2015, permitiría llegar al 1° trimestre 2016 con un nivel de 54,2% de los salarios en el valor agregado. Las políticas económicas de diciembre de 2015 a marzo del año 2016 alejan cualquier otra posibilidad que la mencionada, ya que, como veremos, la tendencia desde ese momento hasta el presente fue en sentido contrario.

En cuanto a la situación de la pobreza también se observa un claro cambio de tendencia tras la asunción del gobierno de CAMBIEMOS. En este trabajo se utilizará la medida de pobreza más difundida por el INDEC. Esto es, la pobreza por ingresos, en donde las personas se definen como pobres o no pobres en función de si el ingreso familiar es suficiente para alcanzar la valorización de la Canasta Básica Total (CBT) del periodo.

Si bien existieron cambios metodológicos en la medición de esta forma de cuantificar la pobreza, que no serán profundizados en este trabajo<sup>3</sup>, es innegable (y explicado, en parte, por la tendencia creciente de la participación en el valor agregado de la remuneración al trabajo), que la pobreza tuvo un terreno descendente en el periodo 2003-2015. Inversamente se verificó un incremento en la pobreza tras el cambio de gobierno, haciendo que la tasa de incidencia de la

---

3 Ver Zack, Schteingart y Favata (2017) para profundizar sobre las modificaciones metodológicas mencionadas

pobreza alcance al 32% de las personas en el segundo semestre de 2018, pero esta se incrementa a 35,5%, si se toma únicamente el 4° trimestre de dicho año. Las causas son múltiples y tienen que ver con la dinámica macroeconómica general, su impacto en el desempleo, los trabajos informales que no cumplen con ingresos mínimos establecidos por ley, las actualizaciones de diferentes transferencias por debajo de la inflación, pero también con el desempate distributivo antes mencionado.

Por lo tanto, se analizará la evolución de la pobreza en general y sus posibles causas, pero se hará un énfasis particular en la pobreza dentro del grupo de los trabajadores. Análisis que guiará las posibles soluciones o propuestas finales.

## **2.1. La distribución funcional en la economía argentina y en sus principales sectores productivos durante el gobierno de CAMBIEMOS 2016-2019**

Recientemente, se publicaron datos oficiales de la Cuenta Generación del Ingreso e Insumo de Mano de Obra, para el periodo 1° trimestre 2016 al 1° trimestre 2019<sup>4</sup>. La información sobre la apropiación del ingreso por parte de los factores trabajo y capital, se presenta para el total de la economía, y desagregada para los diferentes sectores productivos de bienes y servicios.

Para el total de la economía de la economía argentina, la participación de los salarios en el valor agregado ha caído 5,9 puntos porcentuales, desde el primer trimestre del año 2016 al primer trimestre del presente año. Si en el periodo 2003-2007, el factor trabajo había recuperado 8 puntos porcentuales del valor agregado, de los más de 20 perdidos en la larga noche neoliberal (1976-2001), en tan sólo tres años, 2016-2019, vuelve a perder casi 6 puntos porcentuales. Es más, la velocidad de la pérdida de par-

---

4 INDEC: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/cgi\\_07\\_195FB3397435.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/cgi_07_195FB3397435.pdf)

ticipación de los salarios es aún mayor, si se tiene en cuenta que en el primer año (1° trimestre 2016 versus 1° trimestre 2017), la misma se mantuvo prácticamente estable. Los datos de los primeros trimestres de 2018 y 2019, dan cuenta que fue a partir de ese periodo, que se inicia el tercer desempate a manos del gobierno de CAMBIEMOS.

Para dar cuenta de la distribución funcional en los principales sectores productivos de nuestro país, hemos seleccionado siete sectores que representan el 76,6% del valor agregado, y el 68,8% de los puestos de trabajo del sector privado de la economía. Como se puede observar en la tabla 1, la pérdida de masa salarial en el valor agregado fue prácticamente generalizada en la economía argentina en el periodo 2016-2019. Salvo el sector de servicios intermediación financiera, en el cual el factor trabajo ganó casi 7 puntos porcentuales del valor agregado que genera, en el resto se verificaron pérdidas. Algunas de ellas fueron muy importantes, como el caso de transporte, almacenamiento y comunicaciones, cuya pérdida fue de 17,1 puntos porcentuales, y en otras actividades la pérdida fue marginal, como en construcción 0,4 puntos porcentuales.

*Tabla 1. Participación de la Remuneración al Trabajo Asalariado (RTA) en el Valor Agregado Bruto (VAB) total y principales sectores de actividad económica. Primeros trimestres de cada año*

RTA/VAB	2016	2017	2018	2019	Pérdida 2019-2016
Total Economía	54,2	54,6	51,3	48,3	-5,9
Total s/sector público	45,3	45,7	42,7	39,7	-5,6
Agricultura, ganadería, otros.	27,6	28,4	25,1	20,5	-7,1
Industria manufacturera	48,3	51,2	50,2	43,4	-4,9
Construcción	39,6	39,4	38,3	39,2	-0,4

Comercio	39,0	40,7	37,8	35,8	-3,2
Transporte, almac. y comunic.	68,9	64,4	58,9	51,8	-17,1
Intermediación financiera	56,8	57,9	54,3	63,5	6,7
Act. Inmob., empres. y alquiler	33,3	32,7	30,3	28,7	-4,6

Fuente: elaboración propia en base a: Indec – Cuentas Nacionales – Cuenta Generación del Ingreso e Insumo Mano de Obra.

Las causas de este retroceso en la distribución funcional del ingreso se encuentran, como decíamos en la introducción, en primer lugar, en las diferentes dinámicas que tuvieron, la remuneración al trabajo asalariado del sector privado, que aumentó mucho menos, de lo que lo hizo el valor agregado del sector privado, que especialmente lo hizo vía precios<sup>5</sup>. En consecuencia, si en un periodo el valor agregado de un país, o de un sector, aumenta más que la remuneración al trabajo, es porque el excedente económico bruto (EEB), y el ingreso mixto bruto (IMB), aumentaron su apropiación del ingreso generado en la producción de bienes y servicios. En el periodo que estamos analizando (1° trimestre 2016 versus 1° trimestre 2019), el EEB paso de 35,2% a 38,9%, y el IMB pasó de 12,5% a 13,7%. Por lo tanto, de los -5,9 puntos porcentuales que perdió la RTA, 3,7 los apropió el EEB y 1,2 el IMB, el restante punto porcentual, es la suba de impuestos netos de subsidios a la producción<sup>6</sup>. En segundo lugar, otra causa fue la escasa generación de puestos de trabajo registrados (PTR) en los dos primeros años, y en la pérdida absoluta en el último periodo.

5 Excluimos del análisis al Sector Público, porque el 100% de su Valor Agregado es igual a la Remuneración al Trabajo Asalariado, ya que no existe el Excedente Económico en dicho sector.

6 El Valor Agregado Bruto a precios básicos es la suma de la Remuneración al Trabajo, más el Ingreso Mixto, más el Excedente de Explotación, más Impuestos netos de Subsidios a la producción.

**Tabla 2. VAB, RTA y EEB, sector privado a precios corrientes en millones de pesos. PTR en miles. Primeros trimestres de 2016 – 2019**

Periodo	VAB	RTA	PTR	EEB
1° Trim. 2016	4.922.497	2.228.449	10.613	2.075.603
1° Trim. 2017	6.498.167	2.969.049	10.669	2.754.201
1° Trim. 2018	8.783.807	3.752.647	10.816	3.777.920
1° Trim. 2019	12.695.868	5.045.568	10.711	5.750.852
Variación 2019/2016	157,9%	126,4%	0,9%	177,1%
Variación 2019/2018	44,5%	34,5%	-1,0%	52,2%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC – Cuentas Nacionales – Cuenta Generación Ingreso e Insumo de Mano de Obra.

Como se puede observar en la tabla anterior, el empeoramiento en la distribución funcional del ingreso, a nivel total del sector privado de la economía, se explica más por el aumento desigual del VAB (exclusivamente vía precios)<sup>7</sup>, muy superior a la registrada en la RTA; y menos por la pérdida absoluta de PTR, que sí se verifica en el último periodo. Los datos del INDEC, sobre Insumo de Mano de Obra, que da cuenta de los puestos de trabajo asalariados registrados, asalariados no registrados y no asalariados, con diferencias menores, coinciden con los publicados por el ex Ministerio de Trabajo y Empleo<sup>8</sup>.

Esto fue así para el total de la economía, pero se dan casos sectoriales con causalidades diferentes. Es el caso del sector industrial

7 En 2017 la economía real, o a precios constantes base 2004, creció 2,7%, en 2018 cayó 2,5% y, en el primer trimestre 2019 cayó 5,8%. Indec información histórica Cuentas Nacionales. Ver [https://sitioanterior.indec.gov.ar/informesdeprensa\\_antteriores.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=9&id\\_tema\\_3=47](https://sitioanterior.indec.gov.ar/informesdeprensa_antteriores.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=47)

8 Ver Ministerio Trabajo y Empleo: <http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/trabajo-registrado/>

que, entre puntas del periodo 1° trimestre 2016 a 1° trimestre 2019, pierde 116 mil puestos de trabajo asalariados registrados, 65 mil sólo en el último año. En este sector, la caída de RTA/VAB (-4,9 pp ver tabla 1), se debe a la pérdida, tanto de ingresos salariales, como también de puestos de trabajo.

En función de lo anterior, es claro que en el periodo 2016-2019, en una economía estancada entre puntas, las personas que tienen ingresos salariales, si han perdido participación relativa en la distribución de la riqueza que producimos como comunidad, es que también han perdido ingresos reales. Esta pérdida en la apropiación del valor que generan está explicada, para el total de la economía privada, en mayor medida por el aumento de los precios de los bienes y servicios producidos localmente, que ha sido muy superior, a la verificada en los ingresos salariales de quienes los producen.

## **2.2. La pobreza y los trabajadores pobres en el gobierno de CAMBIEMOS**

Entre las primeras medidas de política económica del actual gobierno, se encontraron una fuerte devaluación, que llevó el valor del peso de \$9,83 el 16/12/2015 a \$15,92 el 01/03/2016, en conjunción con quita de retenciones y fuertes subas en las tarifas de servicios públicos. Esto, indudablemente, significó una caída en los ingresos reales de lxs argentinxs, elevando la tasa de incidencia de la pobreza, hecho que no fue captado por las estadísticas oficiales, que comenzaron a medirla desde el segundo semestre de 2016.

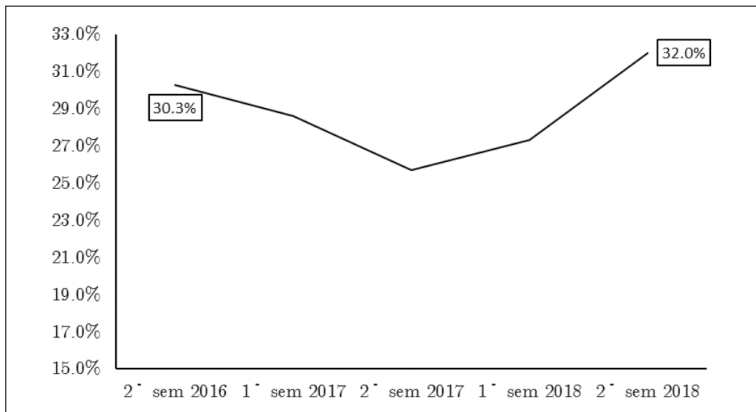
A partir de entonces, la pobreza mostró un sendero descendente al principio, pero con una fuerte suba tras la aplicación en 2018 de similares políticas económicas. El alza fue tal, que la pobreza en el 4to trimestre alcanzó al 35.5% de las personas (en un trimestre en el que no se computa el medio aguinaldo).

Los canales por los cuales la política económica devino en un incremento de la población pobre son variados. Como se afirmó anteriormente, esta condición se asocia a quienes tiene algún problema

en el mercado de trabajo (sea un trabajo, informal, están subocupados o directamente desempleados). No obstante, vale la pena mirar al interior de los trabajadores formales, para dar cuenta de la afectación en términos de calidad de vida (entendiendo que un pobre no cumple condiciones mínimas para ella) del mencionado desempate.

Para esto utilizaremos dos formas de medirlo. La primera de ellas, toma como unidad de análisis al hogar y considera todas las fuentes de ingresos que el mismo percibe. Bajo este enfoque, un trabajador formal es pobre si vive en un hogar cuyos ingresos totales son inferiores al valor de la línea de pobreza familiar de esa familia.

*Gráfico 2. Evolución de la tasa de incidencia de la pobreza (personas) entre los segundos semestres de 2016 y 2018*



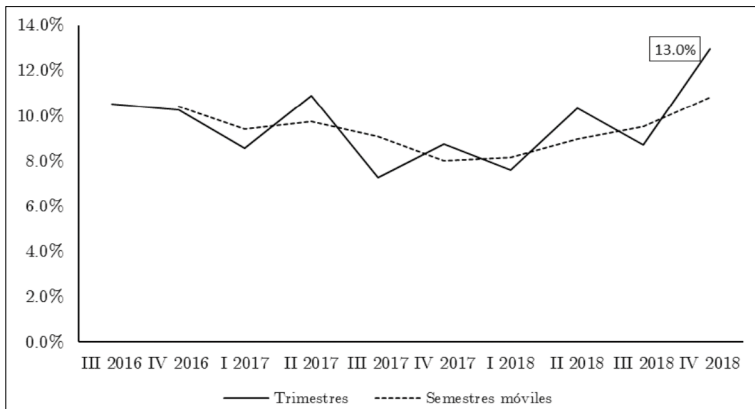
Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Con esta medida, se observa un fuerte incremento en la pobreza de los asalariados formales en el último trimestre del año 2018 (en parte amplificado por el mencionado efecto medio aguinaldo). Desde mediados de 2016, aproximadamente el 10% (especialmente en trimestres pares, sin SAC) se encontraban en un hogar pobre. El alza del último trimestre incrementó a los trabajadores en esta condición en un 30% respecto del promedio de los trimestres pares.

En el gráfico se muestra esta medida por trimestre y por semestre móvil (incluye al trimestre que se muestra en el eje de abscisas y el trimestre anterior).

La segunda forma estima individualmente la situación de cada ocupado. En este caso, consideraremos “pobre” al trabajador formal cuyos ingresos sean inferiores al valor de la línea de pobreza que le corresponde de un hogar tipo (4 miembros, con 3,09 adultos equivalentes, referenciado en “hogar 2” de los informes de INDEC), para cada región del país. Es decir, se mide qué porcentaje de asalariados formales tienen ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas de una familia tipo. Claro que el hecho de que no lo haga, no garantiza que el hogar sea pobre, pero sí obliga a que los otros miembros del hogar se vean obligados a salir al mercado laboral para complementar los ingresos del jefe de hogar para no serlo, causando en muchas ocasiones la deserción escolar en adolescentes y destruyendo lazos sociales que luego son difíciles de reconstruir. En síntesis, esta forma mide la cantidad de trabajadores formales que pueden, o no pueden, por sí mismos mantener una familia.

**Gráfico 3. Tasa de trabajadores formales que viven en un hogar pobre entre tercer trimestre de 2016 y cuarto trimestre de 2018**



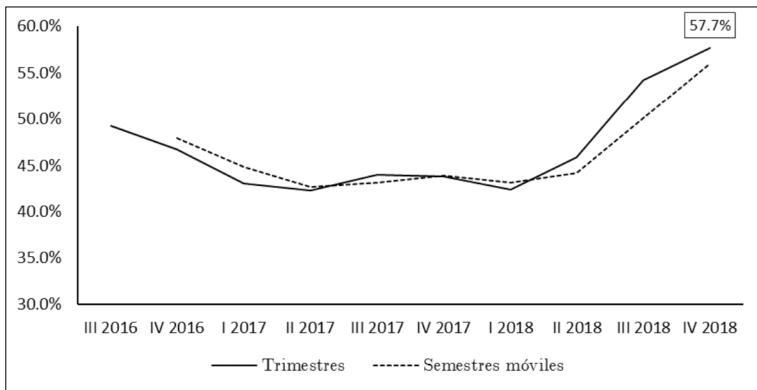
Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.



En el año 2018, producto de paritarias que promediaron incrementos salariales muy por debajo del alza general de precios, especialmente de los alimentos, pero además por el rezago de estos incrementos salariales, se sumaron 14% de trabajadores al casi 44% de fines de 2017 que ya mantenía ingresos por debajo de la CBT familiar. Otra vez, distinguiremos de la misma manera entre trimestres y semestres móviles.

Nuevamente, se evidencia un fortísimo deterioro en la segunda mitad de 2018. En este caso de trabajadores formales que no llegan a cubrir una CBT familiar. El fenómeno da cuenta que la pobreza no ataca únicamente a quienes tienen problemas en el mercado de trabajo sino a los trabajadores con derechos plenos. Parte explicativa de este fenómeno tiene que ver con el nuevo desempate en favor del capital. Como observamos en la primera parte, no se trata únicamente de una caída de poder de compra producto de la recesión y menor generación de riqueza, sino que fue un proceso que acentuó las desigualdades entre la remuneración al trabajo y el capital

**Gráfico 4. Tasa de trabajadores formales con ingresos por debajo de la CBT de familia tipo entre el tercer trimestre de 2016 y cuarto trimestre de 2018**



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

### 3. Propuestas

La inmensa mayoría de los argentinos y de las argentinas, queremos vivir en una comunidad en la cual, la producción de bienes y servicios que satisfacen nuestras necesidades sea creciente en el tiempo, lo que en principio nos posibilitaría una mejor calidad de vida, en caso de una distribución equitativa de los ingresos para adquirir dichos satisfactores. Esta aspiración incluye el crecimiento económico, una justa distribución del ingreso y también, que ninguna persona de nuestra comunidad, sufra las consecuencias de vivir en condiciones de pobreza.

#### 3.1. Políticas económicas para el nuevo empate social

Para una más justa distribución de la riqueza que producimos, en una sociedad capitalista como la nuestra, sin duda que se tiene que lograr fundamentalmente una más justa distribución funcional: RTA/VAB. Para ello, en un contexto de crecimiento del VAB, es imprescindible que la RTA aumente en mayor proporción. Esto se logra por dos vías: con un VAB más intensivo en trabajo que el actual, y/o con aumentos salariales superiores a los precios de la producción de bienes y servicios. El escenario ideal sería el verificado en el periodo 2003-2007, en el cual se dieron y se potenciaron ambas vías: fuerte aumento del empleo y aumentos salariales por encima de los aumentos de precios.

Para volver a lograr un crecimiento del VAB es necesario recomponer los ingresos reales de los hogares argentinos, y como en la inmensa mayoría de ellos, la principal fuente son ingresos salariales, solo en un escenario de crecimiento de los salarios reales se logrará dinamizar a la economía argentina. La herencia productiva que dejará el gobierno de CAMBIEMOS, volverá difícil de concretar este objetivo en el sector privado de la economía. Por eso es muy importante para el nuevo gobierno, concretar el mencionado contrato social responsable, que posibilite acordar un sendero para alcanzar el objetivo de una socie-

dad más justa: cuál va a ser la administración del comercio que vamos a acordar para proteger la producción nacional, cuáles van a ser los estímulos a la agregación de valor en nuestras materias primas fundamentales (agropecuarias, energéticas y mineras), cómo serán actualizadas las tarifas de los servicios públicos residenciales, cuáles serán los precios de la energía para la producción, cómo se concretará el crédito para la producción, qué tipos de acuerdos comerciales regionales se van a impulsar y, por supuesto, como se van a distribuir los ingresos factoriales de esa mayor producción de bienes y servicios, de manera tal de volver a una sociedad empatada.

Los sectores productivos más demandantes de empleo son, por el lado de los bienes, la industria y, por el lado de los servicios, el comercio. Solo en una economía con fuerte demanda de empleo industrial y comercial, se alcanzará el nuevo empate social. La administración del comercio, para impulsar a la oferta industrial y, la recuperación de los ingresos de los hogares para aumentar la demanda de su producción, impactarán necesariamente en una mayor dinámica comercial en todo el país. Cuando la política macroeconómica genera el escenario para que el empleo tenga una tendencia creciente, la clase trabajadora argentina, siempre se ha encargado de recomponer sus ingresos y mejorar sus condiciones de trabajo, en un marco de acuerdo con los sectores del capital. El nuevo contrato social responsable debe ser entre todos para volver a construir una comunidad más justa.

### **3.2. Políticas públicas para disminuir la pobreza**

Como hemos visto, la menor participación de la RTA en el valor agregado, está íntimamente relacionado con el incremento de la pobreza, dando lugar al fenómeno analizado: los trabajadores pobres. Entonces, se desprende que las dos vías mencionadas para mejorar la distribución funcional cooperarían también en este sentido.

Cada una de estas dos vías ataca con más intensidad cada uno de los segmentos que hemos distinguido. La generación de valor más intensiva en trabajo ataca al segmento de los trabajadores excluidos

del mercado laboral, sean desempleados, subocupados o informales pobres. Una buena parte de este variado universo puede alcanzar una integración social mediante una política económica que fomente, como se mencionó, un incremento en la producción nacional de los sectores más empleo intensivos.

De cualquier manera, existen infinidad de necesidades no satisfechas que el mercado no resuelve por sí mismo, pero son oportunidades de generación de empleo. Con esto último nos referimos a la mejora de infraestructura, construcción de escuelas, de guarderías, tareas de cuidados de niños y adultos mayores y un largo etcétera. En este nicho, el Estado debería impulsar y coordinar un plan de empleo que resuelva necesidades no satisfechas y, aumentando las cantidades de trabajadorxs, les permita obtener ingresos suficientemente elevados para salir de la pobreza, al mismo tiempo que se mejora la distribución funcional.

Finalmente, la otra vía ataca directamente al fenómeno que este trabajo dio cuenta, el de los trabajadorxs pobres. Los incrementos salariales deben ser mayores a los de los precios, pero también, para reducir la pobreza, deben ser mayores en los estratos de trabajadores de bajos ingresos, que son los trabajadores (incluso formales) que ensanchan la tasa de incidencia de pobreza general.

#### **4. Conclusiones**

La sociedad argentina ha tenido en el pasado situaciones de empate social, las que se correspondían con una mayor justicia social. Cada vez que en el país las ideas liberales expusieron el trabajo argentino a la competencia externa, con políticas aperturistas, aumentó la desigualdad y se perdieron miles de puestos de trabajo, como consecuencia, las personas en situación de pobreza alcanzaron niveles insultantes para una sociedad democrática.

El actual modelo económico de CAMBIEMOS, pretende lograr un nuevo desempate a favor del capital. Por eso, no dudó en au-

mentar las tarifas de los servicios públicos, ni continuar con dispositivos institucionales que cuidaran a los consumidores frente a los desmedidos aumentos de precios en muchas cadenas de valor y, en lo que aquí se trata, dos cosas: desestimuló las paritarias que habrían permitido que las pérdidas salariales no fueran de la magnitud verificadas en el universo productivo, y expuso unilateralmente, los puestos de trabajo industriales que, con tanto esfuerzo, se habían generado en el periodo 2003-2015.

La pérdida de salarios reales y, en el último año, de puestos de trabajos asalariados, especialmente los industriales, vuelven a poner a la distribución funcional de la riqueza (RTA/VAB) en una nueva tendencia decreciente. De continuar con las actuales políticas económicas, dicha tendencia seguirá descendiendo, y los sectores más concentrados de nuestra economía habrán logrado su histórico objetivo: hacer de la Argentina una sociedad desempataada a favor del capital, con alto desempleo, y con más de un tercio de la población viviendo en condiciones de pobreza.

Hemos observado las implicancias en materia de pobreza del nuevo modelo económico dentro del universo de trabajadores. Por lo tanto, parece evidente que para una rápida recuperación de condiciones dignas será necesario, en primer lugar, generar empleo incluyendo a los sectores más postergados, pero también recuperar rápidamente la participación de la remuneración al trabajo dentro del valor agregado, y para ello, potenciar los salarios de los estratos más bajos, de modo de lograr una distribución más equitativa dentro del universo de los asalariados que permita mejorar las condiciones de vida de manera inmediata.

## 5. Referencias bibliográficas

- Lindenboim J., Graña J., & Kenedy D. (2005). Distribución funcional del ingreso en Argentina. *Ayer y Hoy*. Documentos de trabajo N° 4, CEPED. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceped-uba/20110516103919/DT4\\_Lindenboim\\_Grana\\_Kennedy.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceped-uba/20110516103919/DT4_Lindenboim_Grana_Kennedy.pdf)
- INDEC. (2019). Cuenta de generación del ingreso e insumo de mano de obra (N° 11). Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/cgi\\_07\\_195FB3397435.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/cgi_07_195FB3397435.pdf)
- Zack G., Schteingart D. & Favata F (2017). Pobreza e indigencia en Argentina (2003-2017): construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea. LII Reunión anual, Asociación Argentina de Economía Política. Recuperado de [https://aaep.org.ar/espa/anales/works/works2017/zack\\_schteingart.pdf](https://aaep.org.ar/espa/anales/works/works2017/zack_schteingart.pdf).

## Capítulo 5

# Desempeño macroeconómico, instituciones y negociación colectiva. Un análisis de sus interacciones en el periodo 2003-2019 en Argentina

Federico Pastrana y David Trajtemberg

### 1. Introducción<sup>1</sup>

Durante los años 2000, el mercado de trabajo y la negociación colectiva sufrieron cambios muy importantes. Se identifican distintos periodos vinculados con las políticas económicas implementadas y la dinámica macroeconómica. Las modificaciones acontecidas a partir del cambio de gobierno a fines de 2015, implicaron mayor inestabilidad macroeconómica con inflación alta que en los últimos años llevaron a una alteración en el funcionamiento de la negociación colectiva, con fuertes impactos en el poder adquisitivo. Esta dinámica plantea varios interrogantes en el presente y futuro de las relaciones laborales en nuestro país.

A pesar los diversos intentos de avanzar en la modificación de sus características centrales por gobiernos con distintas orientaciones, los pilares del modelo de negociación colectiva argentino se mantienen inalterados desde mediados del siglo pasado. El primer pilar es el que otorga el monopolio de representación al sindicato mayoritario en la rama de actividad, el cual recae en el sindicato reconocido por el gobierno a través del otorgamiento de la personería gremial. La capacidad de negociación con los empleadores se concentra en un único sujeto, el sindicato con personería, lo

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios con valiosos aportes de Marta Novick, Héctor Palomino, Soledad Villafañe y Silvana Gurrera a versiones anteriores de este trabajo.

que evita la fragmentación de la representación del colectivo de trabajadores. El segundo está definido por la extensión de los contenidos pactados en la negociación colectiva sobre el conjunto de los trabajadores de la actividad, con independencia de su afiliación al sindicato encargado de la negociación. Desde el punto de vista de los trabajadores, ello implica que no sólo los trabajadores afiliados al sindicato se benefician de las condiciones de trabajo y salarios mínimos negociados, sino que también los no afiliados gozan de los mismos derechos. Esto asegura una amplia cobertura de la negociación colectiva. El tercer pilar es el principio de la ultractividad de los convenios colectivos, que implica que las cláusulas pactadas continúan estando vigentes aún después de concluir el plazo estipulado por las partes en la negociación colectiva, y hasta tanto no se acuerden nuevas condiciones laborales. Este principio significó, en la práctica, un reaseguro para sostener las conquistas logradas por los sindicatos en momentos de menor poder relativo para negociar con las representaciones empresarias. En síntesis, el modelo de negociación colectiva argentino configura un sistema centralizado en grandes unidades de negociación por rama de actividad que asegura una cobertura significativa sobre el universo del empleo asalariado registrado del sector privado. La operatividad de la negociación colectiva es parcial porque, derivado de la heterogeneidad del mercado de trabajo, aún quedan excluidos importantes colectivos de trabajadores que requieren nuevas formas de representación. Por último, la ultractividad garantiza que las condiciones laborales actuales serán las últimas negociadas, a pesar de superarse el plazo del convenio, lo cual termina influenciando en la postura de los actores frente a los distintos escenarios económico-políticos.

Teniendo en cuenta los tres pilares de la negociación colectiva, nos proponemos analizar su interacción con el mercado de trabajo, las políticas llevadas adelante por los distintos gobiernos y la dinámica macroeconómica en los distintos periodos que se sucedieron desde 2003 hasta la actualidad.



## **2. Macroeconomía, mercado de trabajo y negociación colectiva entre 2003 y la actualidad**

Con el fin de analizar el periodo del año 2003 hasta la actualidad, utilizaremos la siguiente periodización:

Un primer periodo (2003-2011) bajo el cual se obtienen altas tasas de crecimiento, sin crisis del sector externo, con inclusión social y con el fortalecimiento de instituciones laborales y de protección social. Un segundo periodo (2012-2015) bajo el mismo modelo económico y social, pero con condiciones económicas adversas, se encuentra un empeoramiento de las condiciones macroeconómicas vinculadas a la restricción externa: desaceleración del crecimiento y la productividad, estancamiento en la creación de empleo y bajo crecimiento de los salarios reales, en un contexto de aceleración de la inflación. Un tercer periodo (2016 a la actualidad), de modificación del modelo económico, con empeoramiento del mercado de trabajo, caída del empleo registrado, especialmente en la industria manufacturera, aumento de las ocupaciones no asalariadas y disminución generalizada de los salarios reales, junto a la crisis del sector externo y la aceleración de la inflación.

### **2.1. Periodo 2003-2011. Crecimiento económico y revitalización de la negociación colectiva**

En el periodo 2003-2011<sup>2</sup> la economía argentina creció a una tasa de 8% anual promedio, constituyendo un periodo inédito en la historia reciente de la Argentina. Este crecimiento se dio a la par de una rápida recuperación del nivel de empleo que constituyó uno de los rasgos distintivos del periodo, a partir del cual se monta la mejora de casi todos los indicadores del mercado de trabajo.

---

2 Si bien el periodo no resulta homogéneo, en particular por el impacto de la crisis internacional en 2008-2009, se resaltan los factores más importantes de la dinámica general de esos años.

Entre las causas más importantes de este desempeño encontramos un buen contexto internacional junto a una configuración macroeconómica que preservó la competitividad externa e impulsó el mercado interno, permitiendo que la expansión de la masa salarial se dé sin perjudicar a los sectores productores locales en el marco de un fuerte crecimiento de la productividad laboral.

El componente más dinámico de la demanda fue la inversión, en particular, se destaca el desempeño del equipo durable de producción que creció a una tasa de 21% anual en el periodo 2003-2011. Además, el consumo privado experimentó un crecimiento continuo desde el 2003, incluso se mantuvo su expansión en 2009 cuando la economía sufrió los embates de la crisis internacional. El consumo privado se incrementó a una tasa interanual del 8% durante el 2003 y el 2011, constituyéndose en el componente de la demanda agregada más importante con un peso del 66% en relación con el PIB. En este periodo, si bien el resultado del sector externo fue decreciente, no se encuentran crisis de balanza de pagos vinculadas con el déficit de cuenta corriente, por lo que se logró sostener el ciclo expansivo.

En el marco de una rápida expansión del empleo, el nivel de desempleo disminuyó de forma abrupta. Luego de un histórico 20%, hacia 2006 ya había perforado la barrera del 10%, llegando al 6,7% de tasa de desempleo en el cuarto trimestre de 2011, un logro que parecía casi imposible a la luz de las experiencias políticas neoliberales de los 90.

El crecimiento del empleo asalariado registrado privado se instala como principal protagonista en la recuperación del empleo. Esta categoría ocupacional pasó de 3,5 millones de puestos de trabajo en 2003 a poco más de 6 millones en 2010, según el SIPA. Este crecimiento se dio de la mano de la ampliación del empleo industrial, que creció un 41% entre las puntas del periodo, revirtiendo la tendencia a su disminución desde mediados de la década del 70.

El crecimiento del empleo registrado permitió una persistente reducción de la tasa de empleo asalariado no registrado que, luego de haber alcanzado un porcentaje del 50% en 2003 se redujo siste-

máticamente hasta llegar al 33% hacia fines de 2010. Este comportamiento adquiere suma importancia en el periodo por dos motivos: i) quiebra la tendencia ascendente que seguía la tasa de empleo no registrado desde 1980, llegando incluso a adquirir matices estructurales porque el empleo no registrado crecía tanto en las fases recesivas del ciclo así como también en las expansivas (MTESS, 2010); ii) la reducción de la tasa de no registro es acompañada por la destrucción neta de empleos no registrados al final del periodo.

El salario real creció 53% en el periodo, 6,6% en promedio por año. La reducción del desempleo resultó una pieza fundamental para impulsar una fase de recuperación del salario real. Giglio y Pastrana (2011) muestran económicamente una relación negativa entre el desempleo y los salarios reales de los ocupados, con una elasticidad desempleo-salarios del -6%. Esto implica que las políticas que impulsen el incremento del empleo o que impidan el incremento del desempleo no solamente actuarán directamente sobre los niveles de ocupación sino también sobre los salarios reales, especialmente sobre los sectores más vulnerables del mercado de trabajo. En este sentido, el trabajo muestra que en Argentina la caída del desempleo actúa sólo sobre el poder de negociación de los sindicatos sino también sobre los sectores más desprotegidos, donde su influencia es indirecta.

La mejora en la macroeconomía argentina, si bien fue determinante, no fue el único factor que impulsó las mejoras en el mercado de trabajo. La extensión y la ampliación de instrumentos en la protección social y la reactivación de instituciones laborales, que habían sido dejadas de lado en la década pasada, cumplieron un rol fundamental (Pastrana, Toledo y Villafañe, 2012).

La negociación colectiva recobró la relevancia que había perdido en los años noventa. Pastrana y Trajtemberg (2012) resaltan varios aspectos su comportamiento en esos años.

En primer lugar, la primera manifestación de la revitalización de la negociación colectiva en el periodo es el aumento de la cobertura, quebrando las tendencias de periodos previos que apuntaban

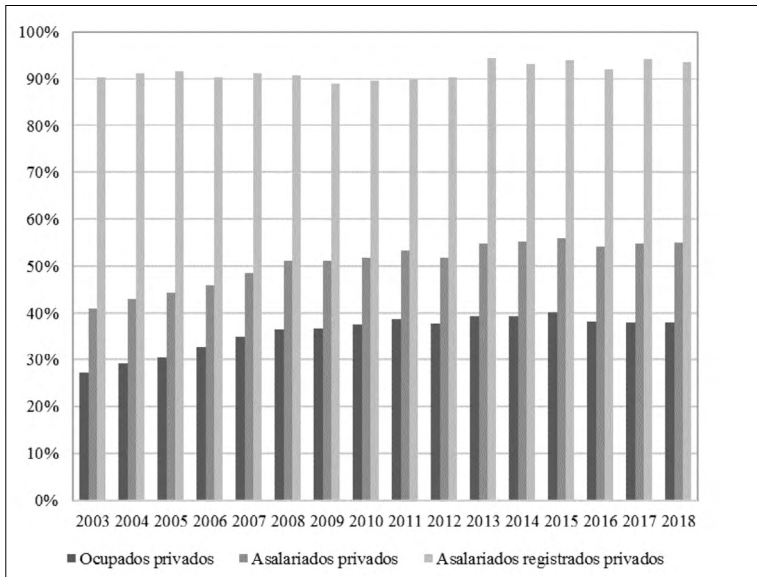
hacia una reducción del número de trabajadores amparados por la institución y reforzando la acción colectiva de los sindicatos. De acuerdo con el principio “erga omnes”, las cláusulas y condiciones de trabajo que surgen de la negociación colectiva alcanzan a todos los trabajadores comprendidos bajo la representación del sindicato con personería gremial avalado por la autoridad laboral, independientemente de que los trabajadores estén o no afiliados. De ahí la relevancia de observar la cobertura de los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) para comprender la evolución de la actividad sindical. El aumento de la cobertura se da de la mano de la mayor importancia del empleo registrado y de la reducción del empleo no registrado que se contrae en el periodo. Así mismo, en el servicio doméstico no existía una instancia de negociación colectiva para regular sus condiciones laborales. Sin embargo, en 2013 se sanciona el régimen de trabajadoras de casas particulares que establece la creación de una comisión nacional de trabajadoras de casas particulares, que tiene a su cargo, entre otras funciones, la determinación de salarios, categorías profesionales y condiciones de trabajo. Este factor generó un nuevo impulso en el aumento de la cobertura de la negociación colectiva.

El porcentaje de cobertura de la negociación colectiva compara la cantidad de trabajadores comprendidos en convenio con el universo de asalariados. En relación con el empleo asalariado privado, la cobertura de la negociación colectiva se eleva de 41% en 2003 a 53% en 2011, llegando a 56% en 2015, es decir, 15 puntos en un periodo de 12 años. Luego, se mantiene en ese nivel e incluso se reduce levemente. Por su parte, la cobertura en relación al conjunto de ocupados del ámbito privado, también registra un crecimiento muy significativo entre 2003 y 2011, cuando pasa de 27% al 39% y al 40% en 2015 (13 puntos adicionales en ese lapso de tiempo), para que a partir de ese momento este indicador comience a descender. Actualmente la cobertura se ubica en el orden del 38%, dos puntos porcentuales por debajo de 2015. A este resultado, contribuyó la expansión que se evidencia desde 2016

de las formas precarias de inserción laboral, principalmente en lo que refiere al empleo por cuenta propia y al trabajo asalariado en condiciones de no registro<sup>3</sup>.

En síntesis, en el periodo 2003-2011 encontramos que la categoría de empleo asalariado registrado del sector privado, que es el universo sobre el cual se asienta la negociación colectiva, creció a una mayor tasa que las restantes categorías ocupacionales que muestran una menor incidencia (como el empleo no registrado y el trabajo por cuenta propia), lo cual explica el intenso aumento de la cobertura.

*Gráfico 1. Cobertura de la negociación colectiva sobre distintos universos de asalariados. Datos de 2003 y de 2018 (en %)*



Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

<sup>3</sup> La cobertura se computa a partir de los datos provenientes de la EPH (ver metodología en Pastrana y Trajtemberg, 2012).

En segundo lugar, la revitalización de los sindicatos (Etchemendy y Collier, 2007), en un escenario de crecimiento de la economía, fue acompañada de la reapertura de varias instancias de negociación colectiva, así como de la creación de nuevos espacios de discusión inaugurados con motivo de encauzar la conflictividad laboral. El resurgimiento de la negociación colectiva también se puede evidenciar en el crecimiento muy significativo del número anual de convenios y acuerdos colectivos firmados por las organizaciones sindicales y empresarias, la importante reactivación de la negociación colectiva de ámbito de actividad que es la que le asegura una extensa cobertura a la negociación colectiva y, por último, los cambios de los contenidos que pasaron de la flexibilidad laboral durante los noventa a la determinación de salarios en la actualidad (Palomino y Trajtemberg, 2006).

En los noventa, en un contexto de alto desempleo, suba de la precariedad laboral, tipo de cambio fijo y estabilidad de precios, los sindicatos prefirieron resguardar los contenidos de los convenios pactados en otros momentos de mayor capacidad de negociación, la cantidad de convenios y acuerdos pactados había alcanzado un número de 200 unidades anuales.

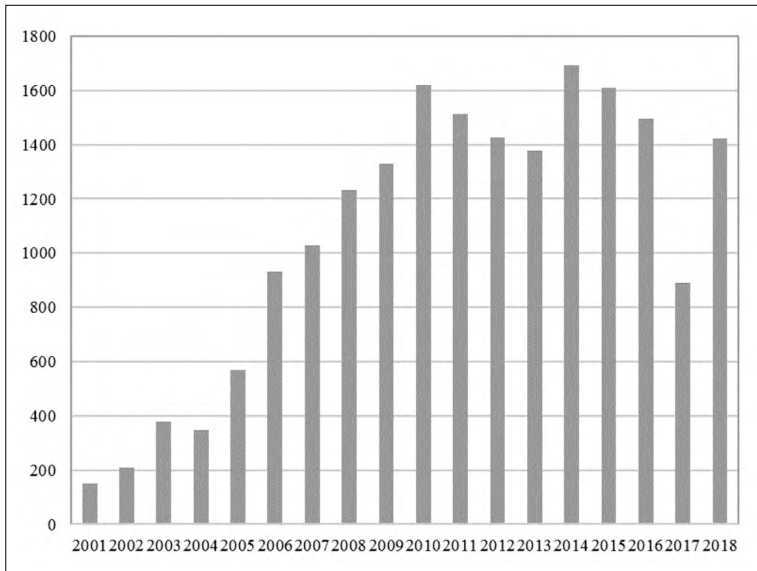
La frecuencia de los convenios y acuerdos colectivos homologados mostró una trayectoria ascendente durante las distintas etapas de los gobiernos kirchneristas. Desde los 200 convenios y acuerdos anuales pactados durante los noventa, en el marco de una política de ingresos que alentaba el aumento del peso de la masa salarial en el ingreso nacional, fue creciendo la cantidad de negociaciones hasta alcanzar las 2.000 unidades en 2010. Este número se mantuvo relativamente constante hasta el inicio del gobierno del presidente Macri.

La revitalización de los sindicatos (Etchemendy y Collier, 2007), en un escenario de crecimiento de la economía, fue acompañada de la reapertura de varias instancias de negociación colectiva, así como de la creación de nuevos espacios de discusión inaugurados con motivo de encauzar la conflictividad laboral. El resurgimiento de la negociación colectiva también se puede evi-

denciar en el crecimiento muy significativo del número anual de convenios y acuerdos colectivos firmados por las organizaciones sindicales y empresarias, la importante reactivación de la negociación colectiva de ámbito de actividad que es la que le asegura una extensa cobertura a la negociación colectiva y, por último, los cambios de los contenidos que pasaron de la flexibilidad laboral durante los noventa a la determinación de salarios en la actualidad (Palomino y Trajtemberg, 2006).

Este auge se inscribe en un ciclo sin precedentes en Argentina, tanto por la cantidad de negociaciones y la ampliación de su cobertura, como por sus contenidos y, en especial, por el contexto singular en el que tiene lugar. La negociación colectiva recobra su función de ser fuente de transmisión y de canalización del conflicto derivado de la puja distributiva entre capital y trabajo.

**Gráfico 2. Convenios y acuerdos colectivos de trabajo firmados en el periodo 1991-2018**



Fuente: MTEySS en base a convenios y acuerdos homologados.

Esta revitalización es producto de la conjunción de diferentes eventos que actúan impulsando la negociación colectiva: i) la reapertura de unidades de negociación del nivel de actividad, gran parte de las cuales habían sido desactivadas durante los noventa; ii) el dinamismo de las negociaciones de empresa, que habían predominado y hasta casi acaparado todo el espectro de la negociación colectiva en la década pasada; iii) la apertura de nuevas unidades de negociación, de distintos niveles, sectores y áreas geográficas, que aprovechan el margen generado por el nuevo escenario de crecimiento económico.

Desde 2003 encontramos que se produce un retorno a las características de la negociación colectiva con centralización intermedia, factor que integraba el paquete institucional del modelo paradigmático de relaciones laborales argentino, y un paulatino alejamiento de la tendencia hacia una mayor descentralización. El predominio de la negociación de rama o de sector de actividad sobre la negociación de empresa o establecimiento es central para garantizar una mayor cobertura a la regulación laboral que se instituye con la negociación colectiva. En términos de cantidad de acuerdos y convenios siguió predominando la negociación colectiva de empresa en todo el periodo que se inicia en 2003. Sin embargo, se expande nominalmente la negociación colectiva de rama de actividad que es donde se concentra más del 90% de los trabajadores cuyas condiciones laborales están reguladas por los convenios colectivos. Es así, que la cantidad de convenios y acuerdos colectivos de actividad era de menos de 100 unidades en 2003 y llegó a representar más de 500 unidades en 2015.

La negociación colectiva adquiere un sesgo con respecto a los contenidos pactados, en contraste con la experiencia previa. La negociación colectiva toma un rol central como instituto laboral de determinación salarial y como mecanismo de diálogo social para la resolución de la puja distributiva. Desde 2003 el salario es el contenido más negociado, todos los convenios colectivos de mayor cobertura tuvieron un incremento salarial por impulso de



la política oficial o por decisión de los actores sociales en la negociación colectiva.

En tercer lugar, esta revitalización de la negociación colectiva se dio en el marco de la reapertura de otras instancias de diálogo social, como la del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, que puede ser considerada la instancia de mayor centralización de la negociación salarial, donde se estableció una vez por año desde 2003 el piso de ingreso que puede percibir un asalariado. Por otra parte, se crearon otras instancias de negociación colectiva de salarios, entre las que se pueden señalar la Paritaria Nacional Docente, que es un mecanismo centralizado de negociación salarial entre gremios docentes y los gobiernos de nación y de provincias con la finalidad de determinar el salario mínimo de un docente de nivel inicial de media jornada.

En cuarto lugar, a partir de la evolución de los montos negociados se puede hacer un análisis en el cual se puede dilucidar su relación con los salarios efectivamente cobrados<sup>4</sup>.

Desde mediados de los noventa hasta la crisis de 2001, los salarios de convenio nominales no fueron modificados, producto de que la negociación sectorial estuvo ausente. El contexto no era el más favorable para discutir condiciones de trabajo y en esas circunstancias los sindicatos prefirieron no negociar antes que pactar a la baja.

Los salarios conformados de convenio nominales comienzan a tener movilidad a partir de mediados del 2002. El aumento de precios que provocó la devaluación no llevó a una inmediata renegociación de las escalas salariales, lo que determinó que importantes

---

4 El análisis de los salarios de convenio y efectivamente cobrados sigue la misma metodología que Pastrana y Trajtemberg (2012), en la cual se considera el salario conformado de convenio, el cual surge de un cálculo teórico suponiendo de una cantidad fija de horas de trabajo y de una estructura de empleo por categoría que permanece constante mientras que el "efectivo" es el salario que cobran en la rama de actividad en la que trabajan la mayor cantidad de asalariados comprendidos en un convenio colectivo. Se toma el promedio de las paritarias salariales a partir de 23 convenios colectivos que representan a un porcentaje del 60% de la totalidad de los trabajadores registrados en el sector privado y más del 70% de los trabajadores comprendidos en convenio colectivo de trabajo.

convenios colectivos tuvieran, en la práctica, sus escalas salariales congeladas por un periodo amplio de tiempo<sup>5</sup>.

A esta primera etapa, que se extiende hasta 2006, se la puede denominar de “promoción estatal de la negociación colectiva”, dado que predominaron sucesivos aumentos de sumas fijas no remunerativas<sup>6</sup> otorgados por decreto que con posterioridad se incorporaron al básico de convenio o a la remuneración del trabajador.

En esta evolución, cabe marcar que si bien la política del gobierno incidió fuertemente en la movilidad de los salarios, desde 2003 la negociación colectiva de rama de actividad lentamente comenzó a reactivarse, como surge de la variación salarial de algunos convenios que excedió ampliamente a los aumentos otorgados por el gobierno. En estos primeros años, los sectores que reabrieron las paritarias (camioneros, alimentación, bancarios, etc.) consiguieron aumentos de salario que se ubicaron por encima de aquellos que no tuvieron negociación (comercio y sanidad). Esta etapa, muestra un aumento de los salarios por la reactivación de la negociación colectiva orientada a incorporar los aumentos de suma fija en los básicos de convenio (véase gráfico 3).

En una segunda etapa, desde 2006 se sientan las bases de una negociación colectiva que apunta al logro de una progresiva recuperación del salario real, teniendo en cuenta las características sectoriales, por la que la llamaremos de “autonomía de la negociación colectiva”. En particular desde este momento la negociación colectiva cobra independencia de la política salarial impulsada por el Estado que se hace manifiesta con la aplicación por Decreto de los aumentos. En una economía con menor desempleo se fortalecieron

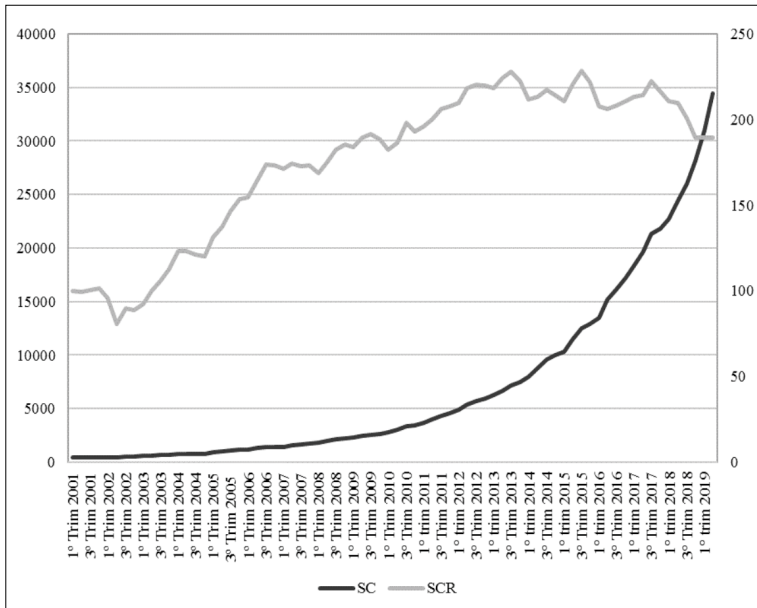
---

5 A modo de ejemplo, el convenio colectivo de los bancarios no modificó sus salarios de convenio entre 1991 y 2004, el de comercio entre 1994 y 2005.

6 Algunos ejemplos son En julio de 2002 se dispuso un aumento de \$100, que se extendió a \$130, \$150 y \$200 en enero, marzo y mayo de 2003, respectivamente. En enero de 2004 se estableció un incremento adicional de \$50 y en enero de 2005 otro aumento de \$100. Las sumas no remunerativas son montos sobre los cuales no se aplican descuentos ni son considerados para estimar otros conceptos articulados con las sumas remunerativas.

las organizaciones sindicales para negociar con los empleadores los salarios y las condiciones de trabajo.

**Gráfico 3. Evolución del salario conformado de convenio en el sector privado. En \$ corrientes (eje izq) y constantes (eje der, 1° trim 2001 =100). Periodo 2001-2019**

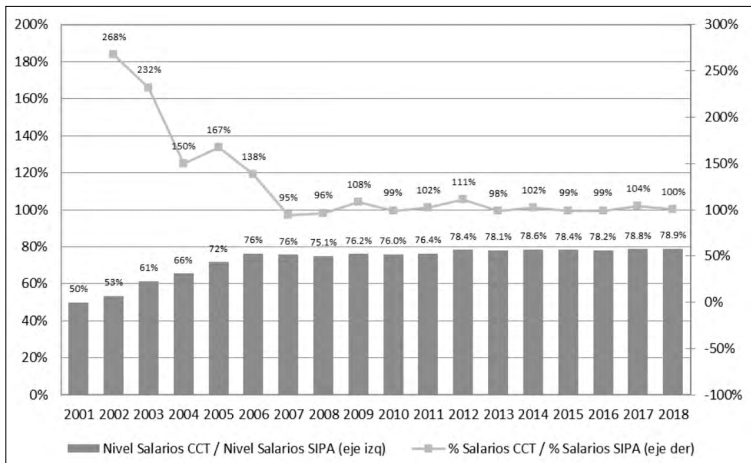


Fuente: MTEySS en base a convenios y acuerdos homologados.

En el gráfico que sigue se pueden identificar la evolución de los salarios negociados y efectivamente cobrados. Mientras que en el año 2001 el salario promedio de convenio se situaba muy por debajo del salario promedio efectivamente pagado por las empresas, desde 2006 en adelante ambos indicadores salariales registraron variaciones anuales similares. Como se observa en el Gráfico 4, los salarios de convenio en 2001 constituían apenas 50% de los efectivamente pagados por las empresas. En 2004, en cambio, los salarios de convenio ya representan  $2/3$  de los efectivamente pagados, con

una clara tendencia ascendente, y en 2006 llegaron a significar 3/4 de los salarios pagados. Esto, en la práctica, implica una revitalización considerable de la negociación colectiva como instancia para la fijación de los salarios, instancia que en la década pasada había sido prácticamente desactivada; ya que las empresas, al abonar salarios más altos que los de convenio, contaban con una herramienta poderosa para “individualizar” la relación salarial.

*Gráfico 4. Relación entre el salario de convenio y el salario efectivo. Asalariados del sector privado (ponderado por empleo). Promedio anual, en %*



Fuente: Elaboración propia en base a convenios y acuerdos homologados y OEDE.

En síntesis, la dinámica de la negociación colectiva entre 2003 y 2011 implicó varios cambios. Por un lado, de la mano de la recuperación del empleo asalariado, el aumento del empleo registrado y la contracción de los puestos no registrados implicaron un sensible aumento en la cobertura de los convenios. Por otro lado, con la reactivación de la negociación sectorial, aumentaron notablemente la cantidad de convenios firmados por año, pasando de 200 a cerca

de 1500. Esta revitalización de la negociación colectiva se dio de la mano con la recuperación de instancias de diálogo social tripartito, como el Salario Mínimo Vital y Móvil, así como de otras instancias como la Paritaria Nacional Docente. Por último, bajo este periodo de revitalización de las negociaciones parece haberse generado un cambio en la relación estructural entre los salarios declarados y los salarios de convenio, dada la paulatina eliminación de la brecha o distancia entre unos y otros que prevaleció hasta 2001. Esa brecha era resultado de la estrategia de individualización de la relación salarial y de la ausencia de negociación colectiva, ya que el nivel de los salarios abonados tendía a situarse muy por encima de los salarios de convenio. En cambio desde 2003 esa brecha tendió a cerrarse, por lo que los salarios de convenio tendieron a recuperar su valor de norma salarial que había sido en parte eclipsada en los '90. En un primer periodo, se evidenció una recuperación salarial vinculada a una negociación colectiva promovida directamente por el Estado y, luego de 2006, una con un carácter independiente, bajo el cual los montos negociados se determinan en las instancias bilaterales sin una intervención estatal directa. A partir de ese año, se evidencia una relación estable de las variaciones de los salarios negociados y los efectivamente cobrados, convalidando la hipótesis de la importancia de las negociaciones paritarias en la determinación salarial en un segmento importante de los trabajadores.

## **2.2. Periodo 2012-2015. Sostenimiento de condiciones socio-laborales con autonomía de la negociación colectiva**

Bajo el segundo periodo (2012-2015), muchas de las condiciones macroeconómicas, que habían resultado favorables en el periodo previo, estuvieron ausentes y, las que estuvieron presentes dificultaron la consecución de los objetivos propuestos y se enmarcaron en uno de los problemas estructurales más importantes de la economía argentina: la restricción externa.

En este periodo, la economía argentina mostró mayores fluctua-

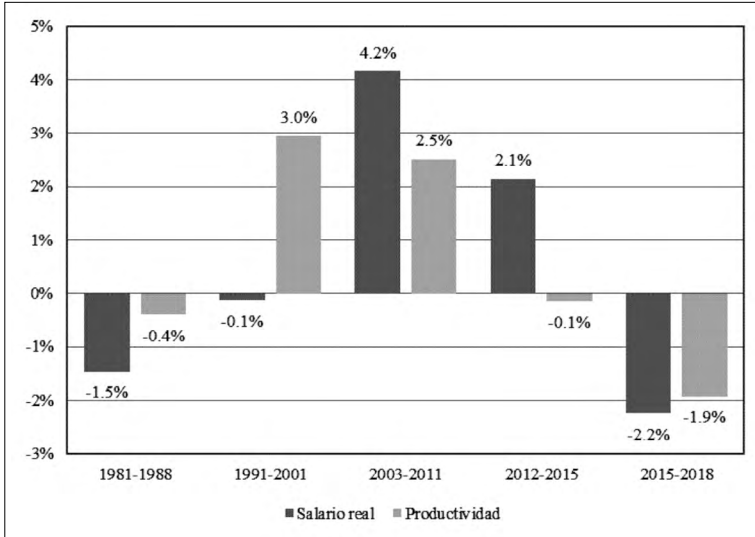
ciones del producto, con dos crisis económicas de corta duración (2012 y 2014), que llevaron a un periodo de estancamiento si se analiza de punta a punta. Esto implicó que el entorno macroeconómico fuera más inestable y sin poder sostener los logros que se iban logrando en las expansiones.

La inflación más elevada y la escasez de dólares, que obligó a aumentos del tipo de cambio ante la imposibilidad de sostenerlo nominalmente por mucho tiempo, son factores que son imposibles de soslayar y explican parte importante de las dificultades macroeconómicas del periodo.

A pesar de los esfuerzos oficiales de establecer mecanismos de incentivo a la inversión privada vía crediticia y otros instrumentos puntuales de política industrial, los efectos de las fluctuaciones del PIB, su falta de dinamismo y la incertidumbre implicaron una baja inversión en bienes de capital y una mayor responsabilidad del consumo y el gasto público en la explicación del PIB. Asimismo, el empeoramiento del contexto internacional, en particular por el recrudecimiento de los problemas vinculados a la salida de 2009 y la mala situación de Brasil y los problemas vinculados a las crecientes y descoordinadas regulaciones cambiarias ayudan también a explicar el bajo dinamismo de la inversión y de las exportaciones argentinas.

El bajo crecimiento del PIB impactó tanto en la productividad laboral que, a diferencia del fuerte crecimiento que había logrado en el periodo anterior, en estos años se mantuvo prácticamente estancada. Esto implicó un contexto más complicado para los incrementos de los salarios real en este periodo que, como veremos más adelante, lograron seguir creciendo a pesar de las mayores dificultades.

**Gráfico 5. Salario real y productividad (promedio del periodo)**



Fuente: Elaboración propia en base a Graña y Kennedy (2008) hasta 2006, luego INDEC, CIFRA y MTESS.

El desempeño del mercado de trabajo no fue ajeno al contexto macroeconómico. Si bien la tasa de desempleo se mantuvo en niveles bajos, el débil crecimiento de la actividad implicó una baja absorción de mano de obra de parte del segmento formal por lo que el empleo registrado privado no logró crecer más que al 1% anual promedio. Por su parte, el empleo industrial que se había expandido en los años previos, creció a menor ritmo (0,5% en promedio), por lo que fueron los sectores de comercio y servicios quienes generaron una porción creciente de los puestos de trabajo formales (se expandieron al 1,3% promedio). Esta característica coincide con el cariz mercado internista que había adoptado el régimen por esos años, con mayor presencia del consumo que de la inversión y de las exportaciones.

En este marco, a pesar del estancamiento de la actividad, no crecieron los puestos de menor calidad ni hubo un crecimiento significativo del subempleo. Esto implicó los vaivenes en la actividad

económica no tuvieron una consecuencia importante en términos del mercado de trabajo como había pasado en otros momentos. Es decir, durante esos años no se evidenció un crecimiento del desempleo ni un empeoramiento de las condiciones de trabajo: la escasa generación de empleo en esos años fue cubierta por los puestos formales y no por puestos de trabajo no registrados o independientes. Por lo tanto, se podría decir que es un periodo de “sostenimiento de las condiciones laborales” que se habían logrado hasta ese momento.

El salario real durante este periodo tuvo varias fluctuaciones pero manteniéndose en niveles superiores al periodo anterior. La mayor inflación promedio no derivó en una disminución del poder adquisitivo de los salarios sino en un incremento en la nominalidad de las negociaciones. Los salarios nominales efectivos hacia fines de 2011 ya estaban subiendo 33% interanual. En el año 2008 el salario nominal llegó a aumentar 31% pero en 2009 ya estaba en 18%. En cambio, en 2012 las variaciones no bajaron de 29% y en los años posteriores, a pesar de la caída transitoria de la inflación, los salarios nominales siguieron con una inercia importante. Si en el periodo anterior éstos aumentaban en promedio 22%, en estos años el promedio fue 29%.

Por lo tanto, fueron los cambios más intensos en la inflación los que afectaron la trayectoria del salario real en el corto plazo: estuvieron presentes periodos de recuperación (2013, 2015) y otros de perdida (2014). Esto nos lleva a afirmar que el sendero por el cual transitaban los salarios reales entre 2012 y 2015 estuvo marcado en mayor parte por periodos de mayor o menor inflación y en menor medida por la trayectoria de los salarios nominales, que crecieron con mayor fuerza que en el periodo anterior. Al margen de esta dinámica fluctuante, el salario real entre 2011 y 2015 creció 8%, 2,1% por año en promedio.

Los cambios institucionales del periodo fueron mucho menos intensos que los que evidenciados entre 2003-2011. Luego de la fuerte recuperación del salario mínimo, los niveles negociados en el periodo 2012-2015 apenas recuperaban la inflación pasada. Por otra parte, no hubo grandes innovaciones en las políticas de protección



de protección social sino más bien una continuación y extensión de las que había hasta ese momento. Podría decirse que las políticas llevadas adelante (como el combate al empleo no registrado, las políticas de blanqueo, los REPRO) se pueden entender en el marco del sostenimiento de una situación social y no tanto en la de un avance, como había sido en el periodo anterior. Esto tiene una similitud con la orientación general de la política económica. En esos años se puede decir que se intentó sostener los niveles de bienestar adquiridos y solucionar problemas estructurales heredados y no solucionados en los años previos, como el déficit externo que impedía la expansión de la economía (Kulfas, 2016).

El análisis de la negociación colectiva nos lleva a conclusiones similares. Los avances en la cobertura y la cantidad de negociaciones que habían crecido y se habían estabilizado en valores elevados en 2010-2011 continuaron en el periodo 2012-2015. De hecho, la relación entre salarios negociados y efectivos se mantuvo muy estable, por lo que puede decirse que en este periodo se reafirma la importancia de los salarios de convenio en la fijación de salarios efectivos y la autonomía de la negociación colectiva, en tanto el Estado prácticamente no intervino en las negociaciones vía decreto u otros mecanismos (homologaciones selectivas, pauta salarial, límites a los aumentos, indexaciones) como habían predominado en otros momentos de la historia ante las aceleraciones de los salarios nominales.

### **2.3. Periodo 2016 a la actualidad. Cambio de modelo, crisis macroeconómica y flexibilización de la negociación colectiva**

A fines de 2015, el nuevo gobierno aplicó un cambio en el modelo económico, en donde se asignaron otras prioridades de política en base al análisis de los problemas del crecimiento que mostraba la economía argentina. Dentro de ese diagnóstico se entendía que la economía se encontraba estancada, no generaba empleo y había alta inflación. Las causas más importantes de ese comportamiento estaban en un exceso de regulaciones, un gasto público alto y falta

de inversión que reflejaba el aislamiento del mundo, la escasez de energía y el estancamiento de las exportaciones.

### *2.3.1. Políticas y dinámica macroeconómicas*

Las políticas más importantes a nivel macroeconómico se orientaron a la apertura, la desregulación y la vuelta a los mercados internacionales de deuda. Esto implicó la desarticulación de numerosas regulaciones cambiarias y financieras (no solamente las realizadas en los últimos años del gobierno anterior sino también las que venían desde 2003), de herramientas del control del comercio exterior y de direccionamiento del crédito hacia el sector productivo.

La primera mitad del 2016 estuvo signada por los efectos de estas medidas. La devaluación del tipo de cambio del 50% implicó una aceleración de la inflación que tuvo los tradicionales efectos contractivos vía la caída de los ingresos reales de la población. Pasados estos efectos y gracias a la estabilidad cambiaria nominal, la economía recobró el crecimiento: en 2017 la economía logró expandirse 2,7%. Sin embargo, como resultado de las rápidas reformas pro-liberalización, se generaron rápidamente desequilibrios en el balance de pagos: en ese año el déficit de la Cuenta Corriente llegó al 5% del PIB.

A comienzos de 2018 el gobierno, habiendo pasado las dificultades en torno a las reformas tributaria y previsional impulsadas a fines del año anterior, intentó flexibilizar el esquema macroeconómico, mediante la modificación de su política monetaria, lo que implicó en los hechos un aumento del tipo de cambio. Meses después, en el marco de la salida de capitales vinculada al comportamiento de fondos de inversión y señales poco claras del gobierno, se produjo una corrida cambiaria de enorme magnitud que llevó a una devaluación de más del 100% en pocos meses. El shock macroeconómico derivó en una crisis de enormes magnitudes que tiene consecuencias hasta el presente. Las políticas fiscales y monetarias contractivas llevadas adelante en el marco de los acuerdos firmados con el FMI, en lugar de propender la salida de la crisis, la profundizaron.

La crisis llevó a una caída generalizada en las ventas, con fuerte y sostenida contracción de la actividad y de la productividad. Esto complicó a las empresas dar aumentos de salarios, lo cual retroalimentó la crisis vía la caída de la demanda interna, lo que se evidencia en la aceleración del cierre de empresas industriales. La inflación llegó a niveles históricamente elevados, superando el 55%, valores que no se registraban desde 1991.

El balance macroeconómico de los últimos años es negativo. La experiencia de apertura y desregulación llevó a una dinámica macroeconómica que acentuó los desequilibrios heredados, en particular con los vinculados a la restricción externa que fueron subestimados y terminó con una crisis de grandes dimensiones. Al final del periodo la economía termina con un peso importante de la deuda externa pública que presiona sobre el balance de pagos y las cuentas públicas y elevada fragilidad macroeconómica por la dinámica de la inflación y el sector externo.

### *2.3.2. Evolución del mercado de trabajo*

La evolución del mercado de trabajo en estos años tuvo un vínculo importante con la dinámica analizada. Durante el periodo hubo un declive generalizado de las condiciones sociolaborales. Este comportamiento se dio particularmente en las crisis de 2016 y 2018. Sin embargo, algunas tendencias no sólo se dieron en esos momentos sino a lo largo de todos estos años: deterioro en la calidad del empleo vía aumento del empleo no registrado y cuentapropismo y caída sistemática del empleo industrial.

Desde mediados de 2018 el empeoramiento es generalizado. Desde ese año hay una suba importante del desempleo (que superó el 10%), se destruyeron puestos de trabajo en prácticamente todas las ramas (aunque más intensamente la industrial), con mayor intensidad (la caída del empleo registrado es mayor a 200.000 puestos en un año) y se da no sólo en los puestos registrados.

El mercado de trabajo exhibe un comportamiento de permanente deterioro desde que asumió la administración del gobierno

macrista hacia fines de 2015. En primer lugar, el principal indicador a través del cual se aprecian las problemáticas que emergen o se profundizan de la etapa anterior sobre el mercado de trabajo, es el aumento de varios puntos porcentuales en la tasa de desempleo. Durante el tercer trimestre de 2015, la tasa de desempleo alcanzaba a afectar a un 5,9% de la población económicamente activa. En la medición del cuarto trimestre de 2018, ya se encontraba en un 9,1%, habiendo alcanzado una proporción de 9,6% en el segundo trimestre del mismo año.

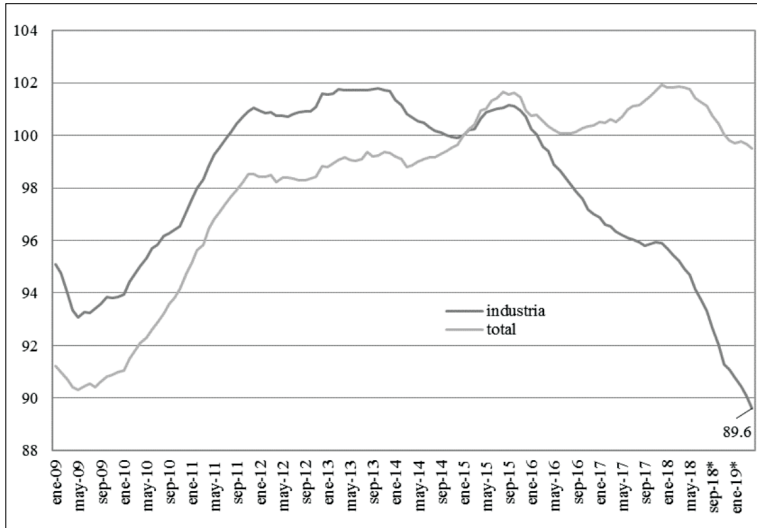
En segundo lugar, se comienza a registrar una reducción de la tasa de asalarización de la población ocupada frente al crecimiento de otras figuras laborales que no están reguladas con un contrato bajo relación de dependencia. A mediados del 2015, el 77% de los ocupados desempeñaban sus tareas en relación de dependencia, mientras que en el cuarto trimestre de 2018 dicha proporción disminuía 3 puntos porcentuales, para alcanzar un porcentaje del 74%. El principal factor que explica esta evolución se encuentra en el avance y la expansión del empleo por cuenta propia, que reduce la incidencia del empleo asalariado en la ocupación total.

En tercer lugar, en el segmento del empleo asalariado del mercado de trabajo comienza a ganar peso el empleo sin registración laboral, cuya incidencia asciende desde el 33% del segundo trimestre del 2015 a más del 35% en el cuarto trimestre de 2018. Este tipo de empleo presenta ciertas particularidades. Además, de no contar con protección frente al despido arbitrario y quedar excluido de los beneficios de la seguridad social (jubilación, obra social, etc.), también es muy probable que las condiciones laborales no queden reguladas por las cláusulas del convenio colectivo.

En cuarto, y último lugar, se advierte un retroceso del nivel del empleo asalariado registrado en el ámbito del sector privado. Entre el cuarto trimestre de 2015 y el mismo trimestre de 2018, se reduce la cantidad de puestos de trabajo asalariados registrados en una proporción del 1,3%, pasando de 6,60 millones a 6,54 millones entre ambos periodos. El sector claramente más perjudicado fue el indus-

trial, con una caída de 120.000 de puestos de trabajo registrados, un -9,5% en el periodo señalado.

**Gráfico 6. Evolución de empleo industrial y total entre 2009-2019 (datos desestacionalizados, enero 2015 = 100)**



Fuente: Elaboración propia en base a SIPA.

En quinto lugar, las expectativas de contratación empeoraron intensamente, lo cual también es una muestra del cariz diferente de esta crisis en relación a la de 2016. La crisis actual es más profunda y de mayor duración, lo cual pareciera estar impactando en las menores probabilidades de contratación de personal. Esto hace pensar que la salida de la crisis de empleo es más difícil y que no habrá una recuperación vigorosa, lo cual coincide con las expectativas relevadas por medio de la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Producción y Trabajo que muestra que sólo el 4% de las empresas espera aumentar su dotación de personal (en 2016 eran más del doble).

El salario real de los asalariados registrados privados cayó en 2016 cerca de -8% y se recuperó en 2017 apenas un 5%, por lo

que no llegó a los niveles anteriores. En 2019 se observa un nuevo derrumbe que, hasta el momento, no dejó de ocurrir. La caída interanual actual ronda el -10% por lo que la pérdida de poder adquisitivo en comparación con 2015 es de -13%.

### *2.3.3. Cambios en la política laboral y social*

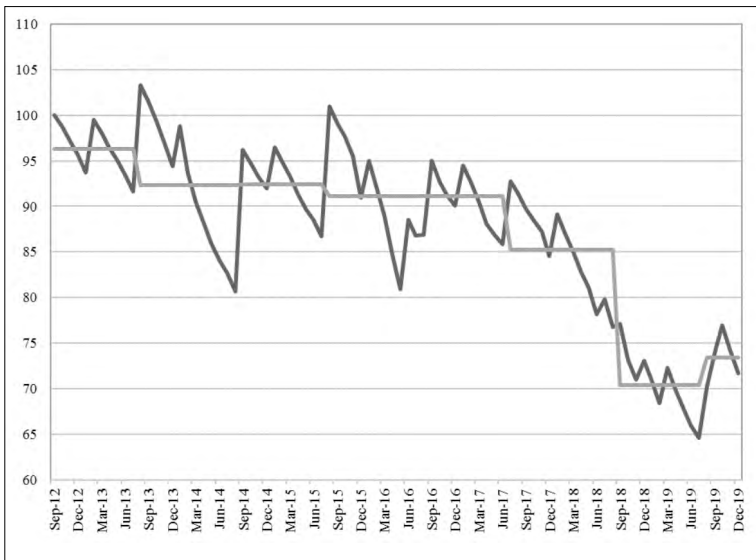
Otro punto importante es el cambio de concepción y modificaciones en la política laboral y social del nuevo gobierno. Se llevaron adelante cambios importantes que terminaron influyendo en la dinámica salarial y de los ingresos en estos años. Por un lado, se realizaron políticas hacia los sectores no económicamente activos. Dentro de ellas encontramos la política de ampliación de AUH, el Salario Social Complementario y la llamada “Recuperación Histórica” (que implicaron aumentos para los jubilados de medios y altos ingresos). Por otro lado, la mayor inflación y el cambio en la fórmula de la movilidad jubilatoria implicaron una pérdida del valor real de los instrumentos de protección social más importantes (AUH y jubilaciones).

El impulso a las reformas tributaria, previsional y laboral también fue relevante. Los cambios en el primer caso no se dieron sólo con la aprobación de la ley sino mediante distintas modificaciones previas (aisladas pero con una misma orientación). La concepción generalizada fue bajar la presión tributaria a los sectores de mayores ingresos (ganancias y bienes personales) y bajar los impuestos a la producción y comercio exterior (retenciones, ganancias, ingresos brutos). Dentro de esa reforma se incluyó una progresiva baja a las contribuciones patronales con los objetivos de disminuir el costo laboral e incentivar el empleo. A todas luces este segundo objetivo no se logró pero sí el primero, por lo que la política terminó siendo una transferencia de recursos del Estado a las empresas que más empleo contratan y pagan salarios más bajos y no una política de impulso al empleo.

La política de salario mínimo de estos años puede entenderse en el marco de la preocupación por la baja del costo laboral. Si bien entre 2003 y 2011 esta herramienta había sido utilizada fervientemente como una herramienta de impulso a la recuperación sala-

rial, en especial de los estratos más bajos, en el periodo 2012-2015 esta herramienta ya había perdido fuerza, dado que los incrementos mantenían su valor en términos reales y convalidaban aumentos ya otorgados. Sin embargo, en el pasado reciente, el salario mínimo pareciera haberse utilizado como una herramienta de convalidación de pautas salariales cada vez más bajas, con el fin de controlar las expectativas inflacionarias y bajar el costo laboral.

*Gráfico 7. Evolución del salario mínimo real. Periodo 2012-2019. Valor mensual y promedio de cada convocatoria. Índice sept-12=100*



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Producción y Trabajo, CIFRA e INDEC.

Por último, la reforma laboral impulsada por el gobierno implicaba varias medidas de flexibilización laboral (jornada promedio, indemnización, modalidades precarias de contratación, etc.) que, al margen de no haber prosperado, pusieron sobre la mesa la mirada

del gobierno sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las instituciones laborales. Al mismo tiempo vale decir que la intención de la reforma laboral estuvo centrada en cambiar las regulaciones sobre el derecho individual del trabajo, no haciendo propuestas con respecto al modelo sindical y sin modificar los 3 pilares del modelo de negociación colectiva

La política en torno a los despidos y las medidas tomadas en relación al Ministerio de Trabajo fueron muestras de la misma orientación. En primer lugar, el gobierno se mostró totalmente reacio a aprobar cualquier regulación en torno a los despidos, a tal punto de llegar al veto presidencial de una norma aprobada en el Congreso a fines de 2017. En segundo lugar, el vaciamiento de políticas anticrisis como los REPRO, las políticas de formación y capacitación así como las vinculadas a la intervención en los conflictos laborales y la concepción respecto de la necesidad de la reconversión productiva en conjunto con el paso del Ministerio a Secretaría de Trabajo son algunos ejemplos.

En síntesis, la mirada del nuevo gobierno da cuentas de una política pro-mercado, que tiende a la flexibilización de las políticas establecidas en los años anteriores en torno a la materia. En este marco, las políticas de impulso al empleo estuvieron relacionadas con la baja de los costos laborales y la desregulación del mercado de trabajo, lo cual implicó en los hechos una caída en el salario real, empeoramiento de la calidad del empleo y el desmantelamiento de políticas de sostenimiento de las condiciones laborales.

#### *2.3.4. La negociación colectiva durante el macrismo*

La negociación colectiva en estos años mostró algunos rasgos presentes en otros periodos similares de la historia pero una clara relación con lo sucedido en los años previos. Entendemos que en estos años la negociación colectiva estuvo activa pero con características distintas, por lo que la llamaremos de una Negociación Colectiva Flexibilizada.

Por un lado, se mantiene una apariencia de **estabilidad institucional formal**. Ante los reclamos de “techo a las paritarias” o de intromisión del Estado en las negociaciones, el gobierno insistió en



la libertad de las negociaciones. Si bien es cierto que no hubieron herramientas formales como en otros periodos de la historia (como decretos o resoluciones), se llevaron adelante diferentes políticas que implicaron negociaciones más bajas en términos nominales y diferentes esquemas (como las cláusulas gatillo, que predominaron en 2018).

Por otro lado, **una baja en la cobertura** de la negociación colectiva. Como mencionamos más arriba, el funcionamiento del mercado de trabajo implicó un aumento del desempleo (con incremento de la tasa de actividad), reducción de tasa de asalarización (avance del empleo independiente y de figuras “no reguladas”), expansión del empleo no registrado y caída el empleo registrado privado. Esto llevó a una reducción de la cobertura de 40% a 38% del total de los ocupados privados.

Asimismo, hubo una **caída en la cantidad de convenios colectivos homologados**. En el marco de una política de metas de inflación, el gobierno quiso intervenir en el proceso de negociación presionando a las organizaciones sindicales para que adopten las demandas salariales afines a su previsión de inflación. Cuando el gobierno no lograba su objetivo apelaba a restringir la homologación de los acuerdos salariales. Este proceso se sintió con mucha intensidad en 2017 y en la primera parte de 2018, cuando se desploma la homologación de convenios y acuerdos colectivos de salarios. Esta situación se da por la presión del gobierno de cerrar paritarias en torno a la meta de inflación del 15%, que llevó a la liberación lenta de la homologación de convenios por medio de aumentos parciales a mitad de año y gratificaciones extraordinarias noviembre de 2018 y enero de 2019.

En 2016 se redujo la frecuencia de homologaciones de convenios y acuerdos colectivos, al pasar de 1957 que se habían registrado en 2015 a 1730 en 2016, es decir, una reducción del 12%. Esta caída de la frecuencia de negociación se verificó tanto entre los convenios y acuerdos de actividad como en los de empresa (-10% y -12%, respectivamente).

En el año 2017, se profundiza la reducción de la frecuencia de negociación, hasta alcanzar niveles muy bajos, similares a los que había alcanzado la economía en 2007 y de una magnitud que repre-

senta la mitad de los convenios y acuerdos pactados durante 2010 o 2015. Este comportamiento se siguió profundizando durante los dos primeros trimestres de 2018, donde se encontraron niveles tan bajos de negociación que para encontrar una situación similar deberíamos retrotraernos hasta la década del 90. En efecto, durante el primer trimestre de 2018 sólo se habían homologado 38 convenios y acuerdos colectivos. En los dos últimos trimestres del año (con cifras provisionarias), se recupera el ritmo de la negociación colectiva (poco menos de 1400 convenios y acuerdos homologados en el segundo semestre), pero, aun así, el año estaría cerrando con niveles inferiores a los registrados en los últimos años del segundo mandato de Cristina F. de Kirchner.

La última (y tal vez más importante) característica de la negociación colectiva flexibilizada es que las negociaciones paritarias derivaron en **salarios reales** efectivos cada vez más bajos. Es decir, así como durante el periodo 2003-2015, aún en un escenario de aumento de la inflación y salarios nominales, en los últimos años los salarios reales negociados, cuanto lograban recuperarse, no llegan a recuperar el piso anterior. Es decir, hubo un deterioro progresivo del poder adquisitivo. La crisis de 2018-2019 implicó una nueva y más fuerte caída del salario real, con una inflación aún más elevada, en el contexto de salarios nominales que no alcanzan ni de cerca los valores inflacionarios. La causa más importante de este comportamiento es el sostenimiento de la inflación por varios meses en valores muy elevados (en las otras crisis logró descender más rápidamente), lo cual implica un deterioro más grande y, por otro lado, la profundidad de la crisis de la producción y el empleo que hace actuar el efecto disciplinador del desempleo (que se sitúa por encima del 10%) y hace que muchas empresas ya en crisis no puedan afrontar aumentos de salarios dada su baja rentabilidad.

En este escenario se da una mezcla de factores que no actuaban hace muchos años y dan otras características a la negociación colectiva. Inflación y desempleo muy elevados y el Estado impulsando medidas de flexibilización que, por más que no sean convalidadas y

no afecten directamente el modelo sindical, impulsan una orientación y una disminución en su poder de negociación. La caída de los salarios reales se vuelve a implementar, como en otros periodos de la historia, por medio de los desajustes macroeconómicos y los saltos devaluatorios, que generan tensiones inflacionarias, sin necesidad de apelar grandes cambios normativos.

**Tabla 1. Factores explicativos de los salarios desde 2003 a la actualidad**

Periodo	Productividad	Desempleo	Instituciones y regímenes políticos	Productivo	Macro-económico
			Negociación Colectiva	Precariedad laboral y desindustrialización	Inflación, crisis y restricción externa
2003-2011	Creciente	Medio y descendiente	Promovida por el Estado, creciente	Alta, descendiente	Crecimiento con creación de empleo
2012-2015	Estancada	Bajo	Importante, Autonomía	Media	Estancamiento y restricción externa
2015-actual	Descendiente	Medio y creciente	Flexibilizada	Media, creciente	Apertura, desregulación y crisis

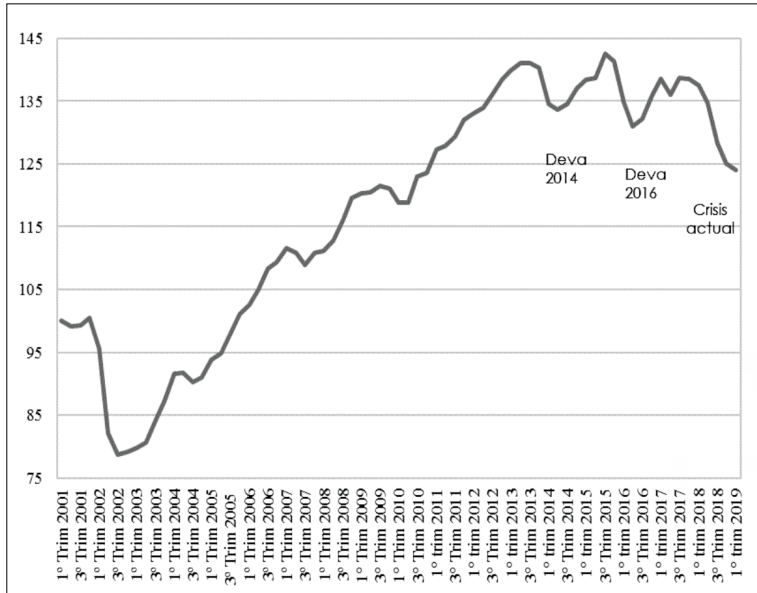
### 3. Salarios reales y crisis en los últimos 20 años

La evolución del salario real se vio influenciada por las crisis macroeconómicas. En la actualidad estamos atravesando una de ellas. A la hora de analizar sus características, debemos entender la magnitud del ajuste de los ingresos de los trabajadores en el contexto general de la economía y el mercado de trabajo. Con este fin, proponemos realizar una comparación con crisis anteriores sucedidas en los últimos años.

### 3.1. Caídas comparadas del salario real

El gráfico a continuación muestra con claridad que el ascenso continuo de los salarios reales desde 2003 se ve interrumpido por 3 devaluaciones que repercutieron sobre los precios y perjudicaron la evolución del salario real: 2014, 2016 y 2018. Sin embargo, existen diferencias importantes. En primer lugar, luego de la crisis de 2014, los salarios reales vuelven a su nivel anterior, mientras que esto no sucedió con las crisis más recientes. En segundo lugar, las crisis de 2014 y 2016 mostraron una más rápida recuperación: ya en el 4<sup>to</sup> trimestre posterior, éstos comenzaban a crecer, mientras que en la crisis actual el salario real lleva un año y medio de retroceso continuo.

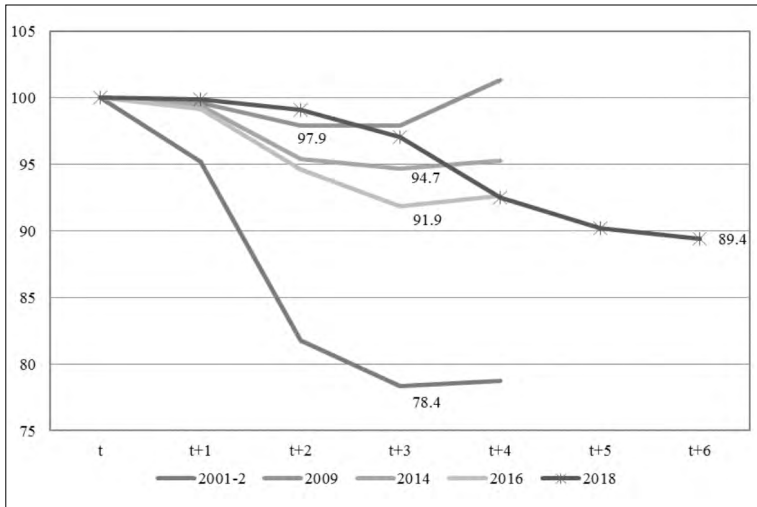
**Gráfico 8. Salario real 2001-2019**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CIFRA y SIPA.

En tercer lugar, la intensidad de la crisis actual es menor que las anteriores en los primeros trimestres pero más prolongada, por lo que el salario real termina cayendo más que en 2009, 2014 y 2016, aunque menos que en 2001, cuando los salarios reales cayeron 21% en sólo 3 trimestres.

**Gráfico 9. Caídas de salario real en los últimos 20 años  
(base 100 = primer trimestre previo a la caída)**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CIFRA y SIPA.

En síntesis, la caída actual del salario real es más prolongada y más intensa que las sufridas en los últimos 10 años. Como veremos, se da como consecuencia de la intensificación de la inflación en un contexto de salarios nominales que crecieron más velozmente pero no lejos de su comportamiento de los últimos 9 años. Por lo tanto, el cambio en la dinámica inflacionaria es la principal explicación de la evolución del poder adquisitivo. Entendemos que esta circunstancia, en conjunto con el contexto recesivo y de deterioro del mercado laboral en su conjunto, son elementos a tener en cuenta para entender las tensiones actuales de la negociación colectiva.

### 3.2. Salario nominal y precios. Acortamiento de los contratos salariales

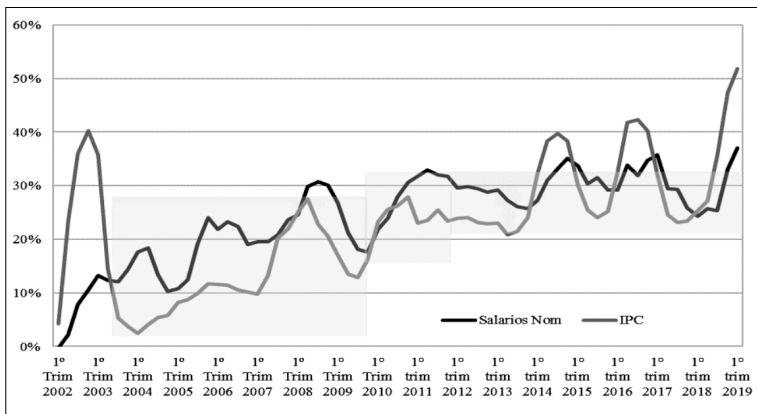
Analizar la evolución de los salarios nominales y los precios en un plazo más largo puede ayudarnos a entender mejor la dinámica de la negociación colectiva en el pasado reciente.

Entre los años 2003 y 2019 se pueden distinguir diferentes periodos.

En los primeros años, se dio una intensa recuperación de los salarios reales. Tanto los salarios nominales como los precios tendieron a acelerarse: mientras que en 2003-2005 variaban en promedio 15% y 10%, en 2009-2010 lo hacían al 24% y 20%, respectivamente.

Entre 2011 y 2013, los salarios reales consiguieron crecer pero con mayor nominalidad: los precios se mantuvieron por debajo del 25% mientras que los salarios, con un promedio de crecimiento del 29%, lograron constantemente superarlos. Es decir, con una inflación mayor, pero debajo del 25%, se pudieron convalidar aumentos de salarios reales gracias a aumentos de salarios cercanos al 30%.

*Gráfico 10. Salarios nominales y precios.  
(variaciones interanuales)*



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CIFRA y SIPA.

A partir de 2014, la dinámica nominal de los salarios no se modifica fuertemente, pero sí los niveles de inflación. En 2014, el impacto de la devaluación sobre los precios llevó a una caída real que fue rápidamente superada gracias a la desinflación y una aceleración en las negociaciones, que llegaron al 40%. Las crisis de 2016 y 2018 intensificaron la dinámica inflacionaria (con picos de 45% y 57%) pero los salarios nominales no crecieron lo suficiente para recuperar los salarios reales previos a la crisis en el primer caso, y ni siquiera para poder recuperarse en el segundo (el promedio de este periodo es de 31%, con picos de apenas 38%).

Cada vez que se aceleró la inflación los salarios sufrieron una pérdida de capacidad de compra, como sucedió en 2014 (entre enero de 2014 y febrero de 2015), en 2016 (entre enero de 2016) y el extenso periodo que se inició a comienzos de 2018 y todavía no se terminó.

La sucesión de shocks devaluatorios y el sostenimiento de una inflación acelerada durante 2018 y 2019, que implicó niveles de aumentos de precios superiores a los experimentados en las últimas décadas, impulsó cambios en la dinámica de los actores en los procesos de negociación colectiva de salarios. La aceleración inflacionaria no prevista y su sostenimiento en el tiempo llevaron a que se acorten los plazos de los contratos. Cuando difieren las previsiones de inflación en relación con la inflación efectiva, dada la rápida e importante pérdida de poder adquisitivo, los sindicatos piden rediscutir los términos acordados originalmente, lo cual lleva a renegociaciones y contratos más cortos<sup>7</sup>.

La alteración en el carácter de las negociaciones salariales en los últimos tiempos se puede evidenciar a partir de dos procesos.

Por un lado, se reabrieron las paritarias. Las negociaciones se dieron bajo la lógica de una única paritaria anual. Sin embargo, en 2016 y 2018 se aceleró la inflación, alejándose bastante de las previsiones oficiales (el gobierno la estimó en 25% para 2016 y 15%

---

7 Una dinámica macroeconómica con varias similitudes y su impulso al acortamiento de los contratos salariales se encuentra explicada en Frenkel (1989).

para 2018). Esta situación obligó a reabrir las mesas de negociación en esos años: en lugar de una paritaria anual, en 2016 hubo un promedio de 2 negociaciones por convenio en el año y en 2018, de 3.

**Tabla 2. Cantidad de acuerdos salariales negociados a lo largo del año (25 paritarias representativas)**

Año	2015	2016	2017	2018
Total	40	50	33	75
Promedio anual	1,6	2	1,32	3

Fuente: Elaboración propia en base a los convenios y acuerdos negociados

Por otro lado, los aumentos fueron más frecuentes, es decir, se acortó el periodo en el que el salario se fija en un mismo nivel. En 2013, sólo el 8% de los convenios tenían 4 o más aumentos en el año. Ese porcentaje pasó a 24% de los convenios en 2016. En 2018, todos los convenios analizados tuvieron más de 4 aumentos en el año. A pesar de este comportamiento, la caída de los salarios reales fue generalizada. Es decir, aumentos más frecuentes no implicaron un mayor salario real.

**Tabla 3. Cantidad de modificaciones salariales acordadas en la negociación colectiva (25 paritarias representativas, en %)**

Año	1	2	3	4	Más de 4	Total
2013	4%	44%	44%	4%	4%	100%
2014	4%	48%	36%	4%	8%	100%
2015	8%	36%	40%	16%	0%	100%
2016	8%	24%	44%	8%	16%	100%
2017	4%	32%	36%	16%	12%	100%
2018	0%	0%	0%	0%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los convenios y acuerdos negociados



Tanto la reapertura de las paritarias como el aumento en la frecuencia de los aumentos en los últimos años llevaron a aumentar la inercia inflacionaria. Es decir, no solamente los salarios crecieron más rápido (con variaciones cercanas al 45% vis-a-vis 23% de 2017) sino que lo hicieron con más frecuencia, incorporando más rápidamente la inflación pasada en la evolución de los costos de las empresas en cada periodo vía aumentos salariales.

En síntesis, desde 2010 hasta 2018 las variaciones anuales de los salarios nominales estuvieron en torno al 30%, con un mínimo de 24% y máximos de 40%. A partir de 2016, el cambio en los salarios reales estuvo asociada centralmente a una dinámica inflacionaria distinta, más estridente y, a partir de la crisis cambiaria de 2018, con valores sostenidamente más elevados. Esto último es lo que explica la imposibilidad de la recuperación del poder adquisitivo en los últimos tiempos y, además, la tensión que sufre la negociación colectiva en la actualidad, dadas las características y valores negociados en los últimos 9 años.

Esta tensión se manifiesta en el acortamiento de los contratos salariales en el pasado reciente que no pudo evitar la caída del poder adquisitivo dado el recrudecimiento de la inflación. Sin embargo, pareciera estar afectando la dinámica nominal, imponiendo un carácter de mayor inercia en las negociaciones, lo cual constituye un factor novedoso en la evolución de los últimos años.

#### **4. Conclusiones**

A fines de 2015 con la asunción del nuevo gobierno, se produce un cambio en el modelo económico. Las nuevas prioridades de la política económica se centran en sacar a nuestro país del estancamiento producido por un exceso de regulaciones y un gasto público elevado, fomentar la inversión privada y acabar con la escasez de energía y el estancamiento de las exportaciones. Para ello las políticas se orientaron a la apertura comercial y financiera, la desregulación y la vuelta a los mercados internacionales de deuda.

El balance macroeconómico de los últimos años es negativo. La experiencia de apertura y desregulación llevó a una dinámica macroeconómica que acentuó los desequilibrios heredados, en particular con los vinculados a la restricción externa que fueron subestimados y terminó con una crisis de grandes dimensiones. Al final del periodo la economía termina con un peso importante de la deuda externa pública que presiona sobre el balance de pagos y las cuentas públicas y elevada fragilidad macroeconómica por la dinámica de la inflación y el sector externo.

Durante el periodo hubo un declive generalizado de las condiciones sociolaborales. La tasa de desempleo aumentó, hubo una fuerte destrucción de puestos asalariados privados registrados, en particular en la industria, cayó la tasa de asalarización, empeoró la calidad del empleo y al final del periodo las expectativas de contratación son muy bajas.

La política laboral y social tuvo una mirada proclive a la flexibilización, la desregulación del mercado de trabajo y la baja de los costos laborales que se dio mediante una caída en el salario real, un empeoramiento de los puestos de trabajo generados y una rebaja de contribuciones patronales.

La discusión de los salarios continuó siendo el tema pactado con mayor frecuencia en la negociación colectiva en esta nueva etapa, como lo fue también a lo largo de los 12 años de la administración kirchnerista. La diferencia radica en que durante el gobierno anterior la negociación colectiva fue el instrumento con el que contaban los sindicatos para conseguir aumentos de salario real y una mayor participación de la masa salarial en el ingreso nacional. En cambio, durante la gestión del actual gobierno, pasó a ser un instrumento de defensa frente a la alta inflación.

La negociación colectiva en estos años mostró algunos rasgos, presentes en otros periodos similares de la historia argentina, pero con una clara relación con lo sucedido en los años previos. Entendemos que en estos años la negociación colectiva estuvo activa pero con características distintas, por lo que la llamaremos de una Nego-

ciación Colectiva Flexibilizada. Las características más importantes de esta etapa son: una aparente estabilidad institucionalidad formal, una baja en la cobertura, una caída en la cantidad de convenios homologados y una fuerte disminución de los salarios reales.

La comparación de la reciente caída del salario real con las sufridas en el pasado deja algunos puntos interesantes. La intensidad de la crisis actual es menor en los primeros trimestres pero más prolongada, por lo que el salario real termina cayendo más que en 2009, 2014 y 2016, aunque menos que en 2001, cuando los salarios reales cayeron 21% en sólo 3 trimestres. Esta dinámica está relacionada con la sucesión de shocks devaluatorios y el sostenimiento de una inflación acelerada durante 2018 y 2019, que implicó niveles de aumentos de precios superiores a los experimentados en las últimas décadas, lo que impulsó cambios en la dinámica de los actores en los procesos de negociación colectiva de salarios. La aceleración inflacionaria no prevista y su sostenimiento en el tiempo llevaron a que se acorten los plazos de los contratos. Cuando difieren las previsiones de inflación en relación con la inflación efectiva, dada la rápida e importante pérdida de poder adquisitivo, los sindicatos piden rediscutir los términos acordados originalmente, lo cual lleva a renegociaciones y contratos más cortos.

La alteración en el carácter de las negociaciones salariales en los últimos tiempos se puede evidenciar a partir de dos procesos. Por un lado, se reabrieron las paritarias. Mientras que en 2016 hubo un promedio de 2 negociaciones por convenio en el año y en 2018, 3. Por otro lado, los aumentos fueron más frecuentes, es decir, se acortó el periodo en el que el salario se fija en un mismo nivel. Mientras que en 2013 sólo el 8% de los convenios tenían 4 o más aumentos en el año, en 2018 éste era el comportamiento de la totalidad de los 25 convenios analizados. Esta situación muestra el acortamiento de los contratos salariales en el marco del recrudecimiento de la inflación, lo cual está afectando la dinámica nominal, imponiendo un carácter de mayor inercia en las negociaciones, lo cual constituye un factor novedoso en la evolución de los últimos años.

Frente a un nuevo escenario que parece abrirse a partir de las elecciones nacionales nos parece relevante plantear algunos desafíos que tendrá que afrontar el nuevo gobierno. Por un lado, las demandas de los trabajadores en términos de empleo y salarios no satisfechas en los últimos años, en el marco de la fuerte crisis económica. Por otro lado, las dificultades a nivel macroeconómico requieren articular recomposiciones del salario real con un esquema que tienda a bajar nominalidades y estirar los plazos de los contratos salariales para evitar caer en un espiral inflacionario. Creemos que en este proceso es central el papel asignado a la negociación colectiva a los fines de coordinar expectativas en un proceso de negociación que se encuentra fragmentado en múltiples unidades pero que puede coordinarse, especialmente si se logra avanzar en el marco de un acuerdo de precios y salarios que acompañe una dinámica de crecimiento de la producción, la productividad y el empleo.

## 5. Referencias Bibliográficas

- Etchemendy, S. y Collier, S. (2007). Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007). *Politics & Society*, vol. 35, núm. 3, pp. 363-401.
- Frenkel, R. (1989). Inflación e hiperinflación: el infierno tan temido. *Ciencia hoy*, 1(3), 52-61.
- Graña, J. M., & Kennedy, D. (2008). Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006. Análisis de la información y metodología de estimación, Documentos de Trabajo del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.
- Giglio, G., & Pastrana, F. (2011). Desempleo y salarios reales en Argentina y Brasil: Una estimación de la Curva de Salarios. Congreso Anual AEDA 2011: "Consolidación Del Modelo Productivo. Propuestas para la nueva década"
- Kulfas, M. (2016). Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015. Editorial Siglo XXI.

- MTESS, (2010). “Trabajo y empleo en el bicentenario: Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión”. MTEySS.
- Palomino, H. & Trajtemberg, D. (2006). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. *Revista de Trabajo*, año 2, núm. 3, pp. 47-68.
- Pastrana, F., Toledo F. & S. Villafañe (2012). El modelo económico ante la crisis internacional: sostenimiento de las condiciones laborales y sociales en Argentina. En *Macroeconomía, Empleo e Ingresos. Debates y Políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Oficina OIT Argentina.
- Pastrana, F., & Trajtemberg, D. (2012). Cambio de época: de la regulación individual a la determinación colectiva de los salarios. Congreso Anual AEDA 2012: “El Desafío Del Desarrollo Para La Argentina en un contexto mundial incierto”.

## Capítulo 6

### Precios relativos y dinámicas de la economía real en el periodo 2016-2019

Eva Florencia Sacco y Juan Pablo Costa

#### 1. Introducción:<sup>1</sup> cuatro años de deterioro económico y social

Durante los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri se pueden identificar algunas medidas que determinaron en gran medida gran parte del derrotero económico de los años de su gobierno. Sin pretender ser exhaustivos: aumento de la tasa de política monetaria por parte de la autoridad del BCRA, arreglo con los fondos buitres, eliminación de los controles cambiarios y eliminación de las retenciones a los granos (maíz y trigo), disminución de las retenciones a la soja y reestructuración tarifaria integral.

Los cambios propiciados los primeros días de gobierno, impulsaron tanto un proceso acelerado de endeudamiento externo y fuga de capitales, como de cambios en la estructura productiva y un fuerte deterioro económico y social. Un breve repaso por algunos indicadores arroja, en sólo cuatro años, un empeoramiento sustantivo en las condiciones de vida. Otros indicadores, por su parte, dan cuenta del deterioro económico y productivo (ver tabla 1).

El objetivo de este trabajo es describir los cambios y evolución de los principales precios de la economía, para lo cual desagregaremos analíticamente a los bienes y servicios en dos tipos: los salariales

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los valiosos aportes de los integrantes del Centro de Economía Política Argentina y Demian Panigo.

(inelásticos) como alimentos, tarifas, transporte y vivienda y los no salariales (elásticos). Dada su inelasticidad, los trabajadores hacen frente al costo de los bienes y servicios salariales y luego utilizan el ingreso disponible para consumir bienes no salariales o dedicarlo al ahorro.

*Tabla 1. Principales indicadores socioeconómicos, financieros y productivos 2015 y 2019*

Indicador/año	2015	2019
Pobreza	19% (estimación CEPA)	34,1%
Inflación anual	25%	55% (proyectado según REM)
Incremento acumulado del tipo de cambio nominal	123% (2003 a nov 2015)	548% (dic 2015 a sept 2019)
Desempleo	6,6% (2 trim 2019)	10,1% (1 trim 2019)

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y CEPA

En este trabajo, mostraremos los cambios operados en los precios relativos de los bienes y servicios salariales respecto al resto de precios de la economía, esto es, un incremento nominal de los precios de los bienes salariales por encima del promedio general, o sea un encarecimiento real de los mismos. Este encarecimiento de la canasta salarial se verifica no solo al contrastarla con el promedio de precios medido por el Índice de Precios al Consumidor IPC, sino también medido en salarios mínimos y jubilaciones y pensiones.

## 2. Evolución de los principales precios de la economía

En primer lugar, los salarios se redujeron significativamente en términos reales, ya que la mayoría de los gremios acordaron paritarias que finalmente ajustaron por debajo de la inflación. Un trabajo del Centro de Economía Política Argentina (Letcher, 2018) sobre el análisis de seis convenios paritarios muestran que la pérdida pro-

medio de poder adquisitivo en el periodo 2018/2019 con relación a 2015/2016 se encontraba entre 17,2% y 12,9%. Estos datos serían aún peor si se incluyera el efecto de la crisis financiera de 2019.

Los salarios de los trabajadores no registrados tuvieron una dinámica similar, pero agudizado por la merma en la cantidad de horas y jornadas trabajadas. En la misma línea, con relación al sector pasivo, la reforma en el cálculo de actualización de haberes en un contexto de alta inflación generó que las jubilaciones y asignaciones pierdan un 10% de su poder adquisitivo deflactadas por IPC.

**Tabla 2. Estimación del poder adquisitivo para los salarios de gremios seleccionados. Promedio paritarias 2015/2016 vs Promedio paritarias 2018/2019**

Gremio	Promedio paritario 2015/2016 a valores de diciembre de 2018	Promedio paritario 2018/2019 a valores de diciembre de 2018	Pérdida promedio 2018/2019 y 2015/2016 a valores de diciembre de 2018
Comercio	\$32.461	\$27.688	\$57.276
Construcción	\$22.945	\$18.801	\$49.731
Metalúrgicos	\$32.461	\$27.688	\$57.276
Estatales	\$30.846	\$25.614	\$62.789
Gastronómicos	\$31.860	\$26.375	\$65.811
Gráficos	\$32.392	\$28.218	\$50.090

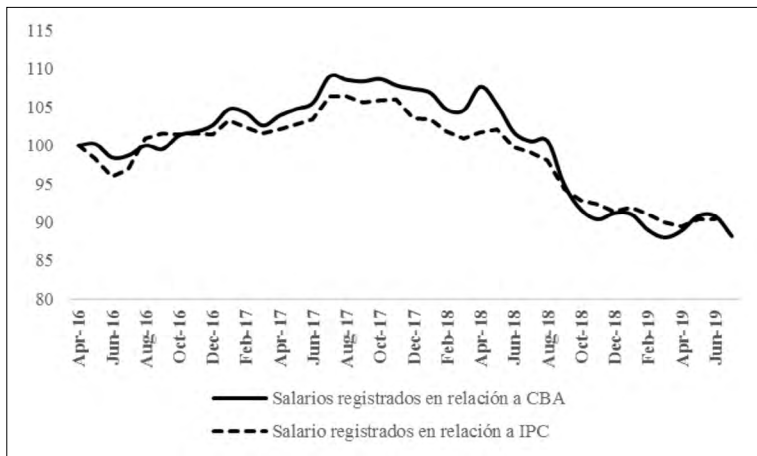
  

Pérdida promedio 2018/2019 y 2015/2016 a valores de diciembre de 2018 en porcentaje	Pérdida último mes de ciclo paritario en relación con el promedio de poder adquisitivo 2015/2016	Pérdida promedio 2018/2019 y 2017/2018 en porcentaje	Pérdida último mes de ciclo paritario 2018/2019 en relación con el último mes de ciclo paritario anterior
14,7%	24%	9%	15%
14,3%	22,4%	10%	13,3
14,7%	28,4%	11,6%	17,5%
17%	28,7%	14,4%	20,6%
17,2%	25,3%	13,3%	16,5%
12,9%	20,8%	8,4%	10,3%



Cabe aclarar, además, que los resultados anteriores se obtienen a partir de un índice de precios que representa el promedio de precios de la economía. Como se planteó previamente, el consumo de las clases populares, más aún en un contexto de caída de los ingresos, se dedica sustancialmente a los bienes salariales. Durante 2016, y a partir de la conjunción de una serie de medidas de política económica entre las cuales podemos considerar: la devaluación de la moneda, la quita de retenciones al trigo y al maíz y, simultáneamente, el desmantelamiento de la Secretaría de Comercio con el vaciamiento del Programa de Precios Cuidados, se verificó un significativo incremento en los precios de los alimentos con relación a los del resto de la economía. Asimismo, desde octubre del año 2018 el ritmo de crecimiento del precio de la Canasta Básica Alimentaria fue sustancialmente superior al de los demás precios de la economía. En el Gráfico 2 se observa que a partir de septiembre de 2018 el salario registrado en relación con la Canasta Básica Alimentaria (CBA) está por debajo de la medición respecto del IPC.

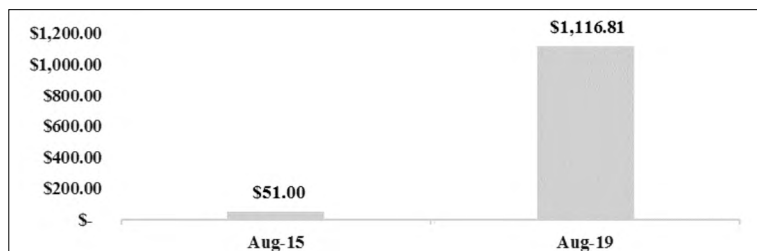
**Gráfico 2. Relación Índice de Salarios trabajadores registrados/ Canastas alimentaria. Base abril 2016=100**



Fuente: Elaboración propia en base a IPC-INDEC y CBA-INDEC.

La denominada revisión tarifaria integral de servicios públicos generó un incremento de la proporción del gasto de los hogares destinados a la energía, aumentando la cantidad de ellos que se encuentran en situación de pobreza energética<sup>2</sup>. A su vez, los componentes tarifarios de mayor peso fueron dolarizados, lo que contribuyó a agravar la situación descripta ante cada devaluación del peso. El Gráfico 3 muestra<sup>3</sup> la simulación del gasto en electricidad de un hogar categoría R3<sup>4</sup> en la Ciudad de Buenos Aires para el periodo enero-agosto de 2015 en comparación con enero-agosto de 2019. En este ejemplo observamos un aumento en la tarifa del 2090%. Considerando el incremento total del costo de la electricidad desde diciembre de 2015 el aumento supera el 3800%, siendo la inflación acumulada durante ese periodo 247%<sup>5</sup>.

**Gráfico 3. Evolución del costo de una tarifa de electricidad categoría R3 2015-2019**



Fuente: Elaboración propia en base a Calculadora CEPA.

2 Aunque no existe una definición estandarizada respecto a este indicador, algunos países consideran que los consumidores que emplean más del 10% de sus ingresos en mantener las condiciones de confort de sus hogares se encuentran en situación de "pobreza energética"

3 En el link <https://centrocepa.com.ar/informes/146-calculadoracepa-calculadora-de-tarifas-electricas-para-caba-y-gba.html> puede accederse a una calculadora que permite estimar la evolución del gasto en electricidad considerando el gasto en KWh, la categoría de cliente y la zona (CABA o GBA).

4 Las categorías tarifarias se definen en función del consumo promedio mensual de los últimos 12 meses. La categoría R3 incluye a los consumos mensuales promedio de 326 a 400 Kwh.

5 Para el cálculo de inflación se construyó una serie utilizando de noviembre de 2015 a abril de 2016 el IPC-CABA de la DGEyC-GCBA. Desde mayo 2016 hasta diciembre 2016, el IPC-GBA del INDEC. Y desde enero de 2017 en adelante, el IPC Nacional informado por INDEC.

Con relación al costo de la vivienda, la política de créditos hipotecarios UVA generó, en un primer momento, un boom de otorgamiento por las bajas cuotas respecto al valor de un alquiler. Sin embargo, la fuerte suba de la demanda impactó de lleno en los precios de los inmuebles que subieron significativamente en dólares, lo cual a su vez impactó en los precios de alquiler dificultando el acceso a la vivienda para un sector de la población (Costa, Sacco y Muñoz, 2018). Asimismo, por las altas tasas reales de los créditos hipotecarios, sumado al impacto de la dinámica inflacionaria en la actualización del índice UVA, las cuotas de los deudores UVA crecieron significativamente por encima de los salarios medios. De esta forma, se llega a un escenario donde el acceso a la vivienda está seriamente comprometido tanto para inquilinos<sup>6</sup> como para deudores hipotecarios.

Por último, para las personas, el incremento del transporte contribuyó al aumento del porcentaje de gastos ineludibles, afectando el consumo en general, mientras que, para las empresas y el comercio, encareció costos operativos condenando a ciertos puntos geográficos productivos a su inviabilidad económica.

---

6 Los inquilinos destinan actualmente entre el 40% y 55% de sus ingresos al pago de alquileres, representado en las ciudades más grandes más el 30% de los hogares. El precio de los alquileres constituye una problemática que excede el ámbito del hogar y sectorial y que por su magnitud tiene implicancias a nivel macroeconómico y constituye una transferencia de renta entre inquilinos y propietarios cuya tendencia es a la valorización continua de las propiedades que aleja cada vez más a los inquilinos de la posibilidad de tener su casa propia.

Mientras que un incremento en el ingreso disponible de los inquilinos se transformará mayoritariamente en consumo interno, la transferencia a sectores de altos ingresos alimenta la fuga de capitales y el consumo de bienes suntuarios y turismo. Pero, además en términos políticos, dar una respuesta a los sectores inquilinos constituye una ganancia neta

En la ciudad de Buenos Aires (donde se cuenta con datos), mientras que el 36% de los hogares es inquilino, solamente el 7% percibe algún tipo de renta de alquiler. Si se descuenta que la mayoría percibe esta renta como algo secundario al ingreso o son tanto inquilinos como propietarios (alquilan una propiedad y alquilan otra) en realidad el porcentaje perjudicado por una readecuación es mucho menor (Costa *et al.*, 2019)

### 3. El costo de los bienes y servicios salariales

Para evaluar la evolución del costo de los bienes salariales con relación a los ingresos, se construyó una canasta compuesta por: CBA, alquiler y expensas de un departamento de dos ambientes, transporte, una factura de electricidad, una de gas y una de agua (ver detalles de la construcción en el anexo metodológico). Se realizó la comparación en tres momentos alternativos: noviembre de 2015, un mes antes de la asunción del gobierno de Cambiemos, abril de 2016, luego de que se tomaron las primeras medidas de gobierno que cambiaron los precios relativos de la economía y en julio de 2019, último dato disponible de todos los precios correspondientes.

*Tabla 3. Valuación de una canasta de bienes y servicios salariales en noviembre de 2015, abril de 2016 y julio de 2019*

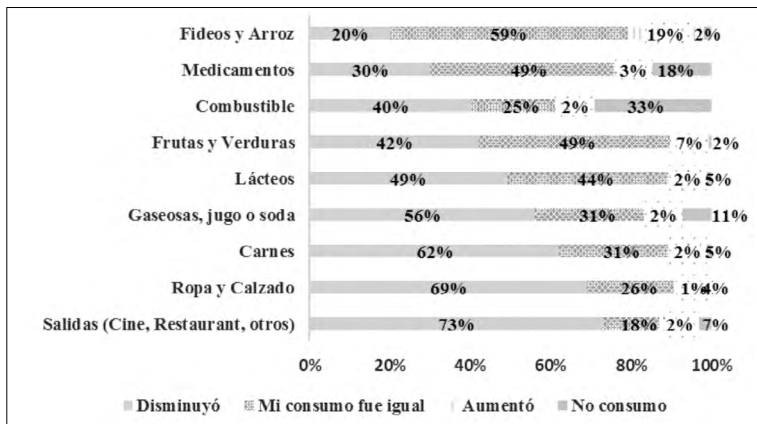
Concepto	nov-15	abr-16	jul-19
Canasta básica alimentaria (familia tipo)	\$3150	\$4680	\$12771
Alquiler + expensas	\$6267	\$7999	\$18870
Transporte (50 boletos mínimos)	\$200	\$300	\$900
Electricidad	\$12	\$350	\$750
Gas	\$10.50	\$95.00	\$538.5
Agua corriente	\$107	\$301	\$544
Total	\$9747	\$13725	\$34373
Salario mínimo	\$5588	\$6060	\$12500
Porcentaje de los bienes salariales cubiertos por el salario mínimo	57%	44%	36%
Salario mediano sector privado registrado	\$12308	\$14231	\$33433
Porcentaje de los bienes salariales cubiertos por el salario mediano privado registrado	126%	104%	97%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, DGEyC-GCBA, Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo, ENRE y ENARGAS.

Mientras que, en noviembre de 2015, previo a que asuma el gobierno de Cambiemos el porcentaje de la canasta que cubría el Salario Mínimo Vital y Móvil era de 57%, para abril de 2016 pasó a ser de 44%, y para julio de 2019 pasó a ser de 36%, totalizando una caída de 21 puntos porcentuales. Si, en cambio, se considera el salario mediano de los trabajadores registrados el porcentaje cubierto en noviembre de 2015 era de 126%, en abril de 2016 de 104%, mientras que en julio de 2019 alcanza sólo un 97% de la canasta, concretando una reducción de 29 p.p. En definitiva, el 50% de los trabajadores registrados no pueden cubrir con el salario percibido una canasta mínima que responde apenas a las necesidades mínimas de reproducción de la fuerza de trabajo.

Esta creciente pauperización en las condiciones materiales de reproducción de la fuerza de trabajo tiene un impacto en los hábitos de consumo de la población (Sorj, 2008). El Gráfico 4 muestra los resultados de una encuesta realizada en el área metropolitana durante marzo de 2019 por CEPA y Proyección Ciudadana (2019) indagando sobre la dinámica de consumo en diversos rubros como Salidas recreativas, In- dumentaria, diversos alimentos, combustible y medicamentos.

*Gráfico 4. Dinámica de hábitos de consumo en el Área Metropolitana de Buenos Aires (marzo 2019)*



Fuente: CEPA y Proyección Ciudadana.

Los resultados son contundentes: el 73% de los consultados manifestó haber reducido el consumo de salidas recreativas y el 69% ropa y calzado. Inclusive, un 62% redujo el consumo de carnes y 49% lácteos. El 30% manifestó haber reducido el consumo de medicamentos.

#### **4. El modelo Cambiemos: desindustrialización y reprimarización**

Se puede dar cuenta de tres ciclos de valorización financiera: el primero abarca aproximadamente desde 1977 a 1982 coincidiendo con la gestión económica de Martínez de Hoz y la última dictadura militar (Azipiazu y Khavisse, 1983; Basualdo, 2006), mientras que el segundo se extiende durante toda la década de convertibilidad que culmina con la crisis del 2001 (Schorr y Kulfas, 2003). El tercero es el periodo de gobierno de la alianza Cambiemos (Arceo, 2016). Los tres han generado graves y profundas consecuencias económicas y sociales.

La dinámica de estos ciclos financieros, desde Martínez de Hoz en adelante sigue una lógica y dinámica similar: altas tasas de interés sumada a la liberalización de la cuenta capital atraen capitales especulativos y atrasan el tipo de cambio, mientras la especulación desplaza a la inversión, se produce la reprimarización de la economía. (Canitrot, s.f.). Cuando se inicia la “reversión” del flujo de capitales, aparece en escena el Fondo Monetario Internacional reemplazando al financiamiento voluntario del mercado (Nemiña, 2017). Cabe aclarar que la reversión de los flujos de capitales es, más tarde o más temprano, una realidad inevitable ya que, al proponer una macroeconomía con fuertes desequilibrios y dependiente del endeudamiento externo, es incapaz de lograr una estabilización macroeconómica, por lo que eventualmente se asiste a un escenario de fuerte salida de capitales, con las consiguientes crisis cambiarias.

El Fondo Monetario Internacional interviene con un kit de recetas que apuntan a sostener la financiarización de la economía, mientras se incrementa el endeudamiento absoluto y relativo de la

economía favoreciendo así, su capacidad de presión y control sobre las políticas a implementar. Cuando finalmente sobreviene la crisis, el FMI propone, con el acompañamiento de fracciones de las élites políticas y económicas locales, una serie de reformas estructurales para -teóricamente- salir de la crisis, entre las cuales se suelen encontrar las reformas laboral y previsional. Esas reformas estructurales -a las que podríamos agregar la obsesión por las privatizaciones de empresas públicas- son estratégicas para inclinar decididamente la distribución del excedente a favor del capital y en desmedro de las amplias mayorías populares. Estos objetivos de largo plazo tienen su correlato político, por ello en 2015 apostaron a

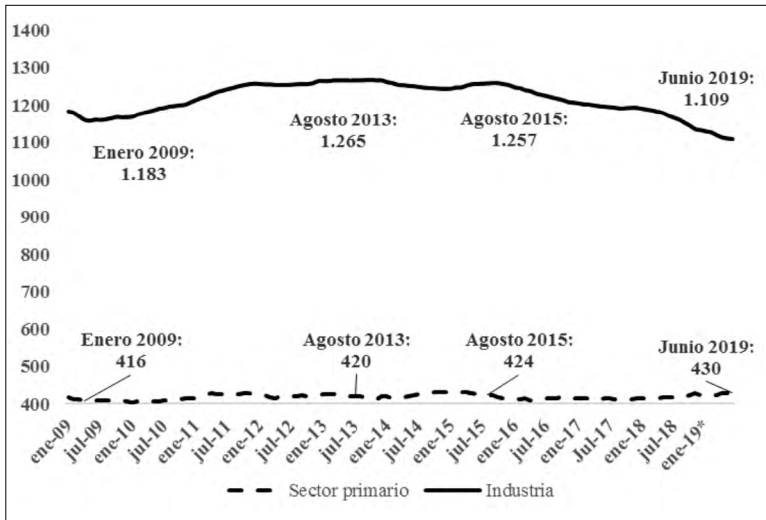
borrar el progresismo del mapa latinoamericano. Argentina sería el ejemplo de cómo el neoliberalismo recuperaría el control y llevaría al país al crecimiento y progreso. Se esperaba que el buen ejemplo de Argentina cundiera y alentara a otras economías a replicar su experiencia. Era la gran esperanza blanca del continente mestizo (Oglietti, Wahren, Oliva Pérez y Serrano Mancilla, 2019).

Pero, en definitiva, aún si el modelo fuese exitoso, logrando salvar las inconsistencias que surgen en términos financieros, representaría la desaparición de la estructura social argentina tal como la conocemos. Es importante destacar que es imposible compatibilizar una economía primarizada que convive con elevados índices de desempleo y con profunda caída del salario real, como la que generó la gestión Cambiemos, con un modelo productivo de inclusión social y de pleno empleo que busque el desarrollo y la incorporación de valor. El modelo des-productivo, sumado al peso de los servicios de deuda, termina generando el propio desfinanciamiento del Estado, que deriva necesariamente en la encerrona clásica de ajuste para imponer una reforma laboral con la consecuente quita de derechos y reforma previsional.

Nos interesa, asimismo profundizar en el análisis respecto a la vinculación entre el empleo en el sector industrial y el sector primario. El Gráfico 5 muestra la evolución de los puestos de trabajo re-

gistrados del sector primario (la suma de agricultura, ganadería y silvicultura, pesca y explotación de minas y canteras) y la Industria Manufacturera.

*Gráfico 5. Puestos de trabajo registrados (desestacionalizado) en sector primario e industria manufacturera. En miles. Enero 2009 a junio 2019. \*enero 2019 a junio 2019: datos provisorios*



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la situación y evolución del trabajo registrado del Ministerio de Producción y Trabajo.

Pueden apreciarse dos puntos relevantes: por un lado, la diferencia de magnitud entre el empleo directo que genera uno y otro sector y, por otro, la inelasticidad del empleo en el sector primario frente a la alta elasticidad del sector industrial. Los puestos de trabajo directos generados por el sector primario se encuentran entre 408 mil y 430 mil, entre abril de 2009 y junio de 2019. En ese periodo se atravesaron distintas coyunturas, distintas políticas estatales para el sector, así como diversos precios internacionales y cotizaciones del tipo de cambio. En efecto, entre agosto de 2015 y junio de 2019, sin retenciones a los granos y sustancialmente menores a la



soja, sin retenciones a la minería, con precios del gas y del petróleo considerablemente mayores, el empleo en el sector apenas aumentó en 6 mil puestos de trabajo, un magro 1,4%. La industria, por su parte, tuvo todos los incentivos en sentido contrario: incremento de costos, retracción del consumo y apertura importadora. El empleo se retrajo en 148 mil puestos, lo cual implicó una caída de 11,7%. Los resultados indican que una política que apueste a la generación de puestos de trabajo debe apostar por el impulso de sectores de alta elasticidad de empleo para lograr sus objetivos.

## 5. Los precios relativos: un tema urgente

La gestión de Cambiemos pareciera haber sido destinada a *desorganizar la vida* de las familias, empresas y comercios argentinos. Particularmente, el conjunto de precios relativos que se configuró durante su gestión determina que el mayor porcentaje de los ingresos de los hogares (sino todo) se destine a cubrir el costo de los alimentos, energía, tarifas y vivienda. Un simple ejercicio muestra que mientras en agosto de 2015 el porcentaje que el salario mediano cubría el 126% de los gastos relativos a la canasta básica, alquiler y expensas, tarifas de servicios y transporte (bienes salariales) para julio de 2019 el porcentaje se redujo a 97%. En tanto, el salario mínimo pasó de cubrir 57% a sólo 36%.

Desde el lado productivo, el incremento de la energía resultó en un importante aumento de los costos de las empresas productivas y comercios, con su correspondiente traslado a precios, incluso en un contexto donde la apertura importadora y la disminución en el poder de compra de los salarios redujo las posibilidades de un traslado total a precios de dichos costos, comprimiendo la rentabilidad de estos sectores. Además, el aumento de la tasa de interés dificultó severamente el acceso al financiamiento poniendo en dificultades a la cadena de pagos. Además, el sostenimiento de muy altas tasas de interés comprimió la tasa de ganancia de la empresa, entendida como el diferencial

entre la tasa de ganancia y la de interés (Shaikh, 2006), desalentando la inversión productiva. Todo lo anterior, sumado a la retracción en el consumo, afectó el sostenimiento de las empresas y el empleo.

En definitiva, el esquema de precios relativos instalado por Cambios determina un proceso de reprimarización de la economía, donde apenas algunos pocos sectores asociados a la explotación y exportación de recursos naturales, la energía y las finanzas resultan rentables (y en consecuencia son los únicos beneficiados, al menos hasta que estalló la crisis financiera). Por el contrario, las pequeñas y medianas empresas y, especialmente, los sectores industriales se vieron sumamente afectados por la retracción del consumo y el aumento de costos.

En un marco de desorden sistémico como el actual, una condición imprescindible para poner en funcionamiento nuevamente la economía y la sociedad es reorganizarla y determinar un conjunto de precios relativos consistentes que vuelvan a hacer rentables las actividades que generen puestos de trabajo. Este proceso no es simple: sumado a las tensiones intrínsecas que, en definitiva, implica reconfigurar la distribución de la renta y la reactivación económica, se suma el contexto de la crisis económica y financiera y la situación internacional.

Así las cosas, el gobierno que asuma en diciembre de 2019 se encontrará en una situación delicada y con el doble desafío de resolver la crisis financiera y reactivar la economía. En este contexto, los primeros meses de gobierno son claves para tomar medidas que requieran de fuerte apoyo social y autoridad política: la conformación de una mesa de discusión política, conformada por todos los sectores y actores de la economía con el objetivo de establecer los nuevos precios relativos es una herramienta central. Es importante que todos los sectores económicos acepten discutir el objetivo de coordinar las expectativas para que la economía en su conjunto se mueva de un punto de desequilibrio como el que recibirá la gestión a uno de equilibrio, reorganizando el conjunto de precios relativos para que sean consistentes con el crecimiento económico, la inclusión social y el equilibrio externo. En definitiva, un nuevo contrato social.

## 6. Referencias bibliográficas

- Arceo, E. (2016). “La política exterior de Macri: la reprimarización de la economía argentina como objetivo”, en *Realidad Económica*, N° 300, Buenos Aires: IADE
- Azpiazu, D. y Khavisse, M. (1983). “La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina: 1976-1981”, México: CET-UNAM-CEESTEM
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En Basualdo y Arceo (comp.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO
- Canitrot, A. (s. f.) “Orden social y monetarismo”, *Estudios CEDES*, N° 7, Vol. 4, Buenos Aires.
- CEPA (2016). *Medición de pobreza: noviembre 2015-abril 2016*. Buenos Aires.
- CEPA y Proyección Ciudadana. (2019). *Evolución del consumo en el área metropolitana: relevamiento de marzo de 2019*. Buenos Aires.
- Costa, J.P., Sacco, E. y Muñoz, G. (2018). *La rentabilidad en el sector inmobiliario: un análisis sobre la etapa reciente*. Buenos Aires: CEPA .
- Costa, J.P., Sacco, E., Caric, M., Imperioso, A., Pizarro, A. y Videla, J. (2019). *El debate en torno al proyecto de Ley de Alquileres: análisis sobre los impactos de la regulación*. Buenos Aires: CEPA.
- Letcher, H. (2018). *La inminente reapertura de paritarias 2018: análisis de los principales convenios en la negociación colectiva del periodo 2015-2019*. Buenos Aires: CEPA.
- Nemiña, P. (2017). “Aportes de la Economía Política Internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo” *Revista CIVITAS*. Porto Alegre: EDI-PUCRS.

- Oglietti, G., Wahren, P., Oliva Pérez, N. y Serrano Mancilla, A. (2019). Macri, anatomía de una deuda inútil. Quito: CELAG
- Sacco, E. (2017). Efectos de los incrementos tarifarios en los hogares de la región metropolitana: una mirada desde la pobreza energética. En *Cartografías del Sur*, N° 5 71-92. Buenos Aires: UNDAV.
- Schorr, M. y Kulfas, M. (2003). Deuda externa y valorización financiera actual. Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación. En *Realidad Económica*, N° 198 21-49. Buenos Aires: IADE.
- Shaikh, A. (2006). “Valor, acumulación y crisis. Ensayos de economía política”. Buenos Aires: Ediciones RyR
- SORJ, B. (2008). “Capitalismo, Consumo y Democracia: Procesos de Mercantilización / Desmercantilización en América Latina”, Documento IFHC-CIEPLAN, San Pablo & Santiago de Chile.

## Anexo metodológico

A.1 Serie de inflación: en los casos de series en valores reales o deflactadas construidas por los autores, se utilizó el IPC CABA entre enero de 2019 y marzo de 2016 empalmado con la serie oficial de INDEC a partir de abril de 2016.

A.2 Construcción de la canasta de bienes y servicios salariales

1) Canasta básica alimentaria (CBA) para el mes de noviembre de 2015 (sin disponibilidad de dato oficial) se utilizó el dato relevado por CEPA (2016) y para abril de 2016 y julio de 2019 el valor de la CBA oficial de INDEC.

2) Alquiler: se consideró el valor de un departamento de 2 ambientes en el barrio de Almagro informado por el Instituto de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires. Para el monto de expensas se estimó un 30% del valor del alquiler.

3) Electricidad: se consideró el consumo de electricidad de 500 Kwh mensuales de una categoría R21, incluyendo 21% de carga impositiva (no incluye otras tasas e impuestos locales) según cuadros tarifarios de ENRE para Edesur.

5) Gas: se consideró el consumo de 50 m<sup>3</sup> mensuales incluyendo 21% de carga impositiva (no incluye otras tasas e impuestos locales) según cuadros tarifarios de ENARGAS.

6) Salario mínimo: se estimó el monto promedio anual del año 2015, 2016 y 2018 (se utilizó este último dato disponible para el 2019) según el total de facturación y cantidad de clientes informados por CABA en el Instituto de estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires).

7) Salario mínimo vital y móvil: se utilizó el monto correspondiente a cada mes según lo informado por el consejo del salario.

8) Salario mediano de trabajadores registrados: se tomo el valor informado por las estadísticas del SIPA. Para julio de 2019 (dato no disponible) se consideró el último dato respectivo a mayo de 2019, ya que el mes de junio tiene una fuerte estacionalidad por el cobro del aguinaldo.

## Capítulo 7

### El nuevo letargo de la industria nacional

**Mariano Kestolboim y Sergio Chouza**

#### 1. Introducción

El sector industrial en Argentina enfrenta un bombardeo que desde diciembre del 2015 profundizó sus propias complejidades estructurales. La política económica llevada adelante por la actual administración nacional fue abiertamente perjudicial en especial para las PyMEs, especializadas en manufacturas más estandarizadas o en productos de mayor contenido tecnológico e innovación.

Paradójicamente, en un contexto mundial en el que las potencias protegen celosamente el ingreso de bienes industriales a sus mercados con el objetivo de preservar los puestos de trabajo y generar más actividad interna, Argentina ha abierto descontroladamente sus fronteras a la producción manufacturera extranjera, las cuales muchas veces ingresan a precio de dumping. Esto tiene que ver no sólo con la afinidad que el actual signo político tiene y tuvo en relación a la no intervención del Estado en políticas de regulación del comercio exterior, sino también en la baja ponderación que tiene con respecto a la industria en comparación con los sectores agropecuarios y de servicios.

Sin embargo, los efectos positivos que tiene el desarrollo industrial de los países sobre el desarrollo económico son bien conocidos. Muchas de las potencias mundiales que hoy en día dominan el escenario global han transitado por procesos de industrialización y han invertido montos importantes en I+D como forma de incrementar

la innovación y la competitividad en la industria. La calidad de vida de sus habitantes está en función directa en relación a la complejidad de lo que elaboran. La industrialización permite incrementar los puestos de trabajo de calidad y mejor remunerados. Sobre todo teniendo en cuenta la incapacidad que tienen los sectores agropecuarios para absorber mano de obra y sobre todo brindar puestos de trabajo estables y bien remunerados, dado que su productividad no está tan en función del grado de capacitación que reciben. Con lo cual, el único efecto que produce no direccionar las políticas económicas hacia el sector industrial es profundizar el desempleo, la precarización y, en consecuencia, el carácter periférico de nuestro país en su inserción internacional.

Como corolario de las políticas públicas llevadas adelante desde diciembre del 2015, la industria nacional ha sufrido un deterioro creciente con pérdidas de puestos de trabajo, cierre de empresas tanto PyMEs como de mayor tamaño y pérdida de participación en relación al total de las actividades económicas. A medida que fue avanzando este proceso, se ha verificado un aumento de la tasa de desempleo, una precarización del trabajo y una caída de los ingresos familiares.

La batería de políticas que ha llevado a esta situación tienen que ver con la desregulación de las tarifas de servicios públicas, especialmente los de la energía, el abrupto e indiscriminado aumento de la tasa de interés bancaria, la inestabilidad del dólar, el achicamiento del mercado interno vía reducción de los ingresos salariales de las familias y la progresiva desregulación del ingreso de mercadería extranjera al país en un contexto mundial sobre-ofertado.

Es menester cambiar el rumbo de la política económica como forma de reorientar los recursos nacionales hacia la recuperación del entramado industrial. De ninguna manera, esto implica limitar el crecimiento de los otros sectores, como el agro o los servicios. De lo que se trata es de reordenar el actual esquema de precios relativos de forma de escapar de una economía basada en la especulación financiera y recuperar el crecimiento de la producción; verdadero pilar del desarrollo económico.

En lo que sigue se realizará un diagnóstico de la importancia del sector industrial en la economía argentina y de su evolución en el último mandato de gobierno para divisar cuál es su situación específica y cuáles son los desafíos principales que enfrenta. Posteriormente, se pasará a puntualizar los problemas centrales que deberá resolver, así como delinear algunas propuestas de políticas públicas.

## 2. La estructura industrial en Argentina

La economía argentina tiene una rica tradición histórica a nivel industrial que la distingue por el alto nivel de productividad de sus trabajadores del resto de los países latinoamericanos.

La caída del Muro de Berlín derivó en que las tecnologías desarrolladas previamente en la carrera aeroespacial y armamentística fueran liberadas (básicamente tecnologías de la información y comunicación) al uso comercial, financiero y productivo. Ellas aceleraron notablemente el proceso de fragmentación y deslocalización de las cadenas de valor y así contribuyeron sensiblemente al de las economías del sudeste asiático y de China e India. En ese nuevo escenario, los grados de libertad para la industrialización de los países se han reducido sustancialmente. Ese proceso también se ha complejizado crecientemente tras la crisis financiera internacional de 2008/09 que terminó implicando decisiones de reindustrialización en economías centrales, lo cual ha generado procesos de sobreproducción mundiales más difíciles de resolver y que desembocan en guerras comerciales de mayor intensidad.

La economía argentina no ha estado exenta de este proceso. La progresiva apertura comercial, empleada desde fines de 2015, llevó a la industria nacional a un nuevo proceso de estrangulamiento del cual es de suma importancia salir. Para ello se necesita un diagnóstico apropiado de la situación industrial actual. ¿Cuáles son los sectores industriales que producen manufacturas en la Argentina? ¿Cuántos puestos de trabajo aportan? ¿Qué valor de remuneracio-



nes generan para sus trabajadores? ¿Cuál es su aporte en términos de divisas en el comercio exterior? ¿En qué medida dependen de insumos y bienes de capital importados? ¿En qué medida se ven afectados por el ingreso de importaciones? Estas son algunas de las preguntas que intentaremos responder a continuación.

Para comprender la importancia del sector industrial en el total de las actividades productivas en el país se analizará la composición del empleo registrado según sector de actividad. Se encuentra que los puestos laborales registrados aportados por el sector industrial contabilizan casi 1,2 millones al cuarto trimestre de 2018. Esto representa un 18% del total del empleo privado formal. Se observa que la participación del sector industrial en el total se ha venido reduciendo desde el cuarto trimestre de 2015 cuando al cuarto trimestre representaba un 19,7%, casi uno de cada cinco empleos eran generados en el aparato industrial. Esta es una cifra que, por supuesto, ha perdido relevancia en las últimas tres décadas por el proceso comentado de desarrollo de las TICs. Las mismas facilitaron notablemente la tercerización de actividades industriales que en periodos anteriores eran internalizadas por las compañías fabriles y que pudieron ir subcontratando crecientemente, como el almacenamiento, logística, comercialización, departamentos de legales, administración de determinadas tareas, etc.

*Tabla 1. Empleo registrado en el sector privado, por sector de actividad*

Sector	4° Trim 2015		4° Trim 2018	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total
Agríc., ganadería y pesca	355.071	5,4%	376.488	5,8%
Minería y petróleo	89.296	1,4%	85.558	1,3%
Industria	1.299.150	19,7%	1.181.019	18,0%
Electricidad, gas y agua	71.518	1,1%	75.469	1,2%
Construcción	458.419	6,9%	464.194	7,1%
Comercio	1.178.192	17,8%	1.181.158	18,0%

Servicios	3.154.735	47,8%	3.179.990	48,6%
Total	6.606.381	100,0%	6.543.876	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

Al interior de los sectores manufactureros, se pueden observar las heterogeneidades de los mismos. Estos se ve reflejado de la misma forma en los puestos de trabajo que genera cada sub-sector. El rubro de la industria alimenticia es el que más mano de obra registrada demanda, unos 370 mil empleos se generan en las empresas productoras de alimentos, lo cual representa el 31,6% del total de empleos industriales formales.

En las siguientes posiciones le siguen una serie de sectores que están relacionados con las industrias metalúrgicas, siderúrgicas, químicas y petro-químicas. Productos químicos y productos de caucho y plástico acumulan el 14,3% del empleo. Entre el sector automotriz, el de maquinaria y equipos y de oficina, metales comunes y otros productos de metal se acumula el 24% del empleo industrial. Por otro lado, los textiles e indumentaria representan el 8,3% (la cifra, por supuesto, no contempla el empleo informal que predomina especialmente en el rubro de la confección). El de madera y muebles el 5,2%. El de fabricación de papel y edición el 5,9%. Otros minerales no metálicos el 3,7%. Cuero y calzado, 2,6%, aparatos eléctricos, radio y televisión el 2,5% e instrumentos médicos el 0,8%. Entre otros.

Al mismo tiempo, puede observarse la importancia de la participación de las pequeñas y medianas empresas en la generación del empleo industrial. Este porcentaje es, sin embargo, menor que el promedio de la economía en su conjunto. Esto está relacionado en buena medida con la escala necesaria de muchos sectores industriales para poder alcanzar cierto umbral de competitividad.

**Tabla 2. Empleo registrado en el sector industrial, por sector de actividad**

Rama de actividad	4° Trim 2015		4to Trim 2018	
Industria	1.299.150	100,0%	1.181.019	100,0%
Alimentos	381.348	29,4%	373.235	31,6%
Productos químicos	113.431	8,7%	104.892	8,9%
Otros productos de metal	97.407	7,5%	90.099	7,6%
Automotores	79.820	6,1%	74.426	6,3%
Maquinaria y equipo	74.614	5,7%	68.557	5,8%
Productos de caucho y plástico	71.061	5,5%	63.779	5,4%
Productos textiles	71.386	5,5%	59.213	5,0%
Otros minerales no metálicos	47.786	3,7%	44.195	3,7%
Confecciones	49.339	3,8%	38.610	3,3%
Edición	45.270	3,5%	36.765	3,1%
Metales comunes	38.906	3,0%	36.352	3,1%
Muebles	38.461	3,0%	35.915	3,0%
Papel	35.000	2,7%	32.706	2,8%
Cuero y calzado	43.815	3,4%	30.739	2,6%
Madera	28.592	2,2%	25.764	2,2%
Aparatos eléctricos	22.079	1,7%	21.060	1,8%
Otros equipo de transporte	12.240	0,9%	10.267	0,9%
Instrumentos médicos	8.960	0,7%	9.019	0,8%
Radio y televisión	14.609	1,1%	8.743	0,7%
Tabaco	6.400	0,5%	5.567	0,5%
Productos de petróleo	9.584	0,7%	4.159	0,4%
Maquinaria de oficina	5.392	0,4%	3.817	0,3%
Reciclamiento de desperdicios y desechos	3.650	0,3%	3.140	0,3%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

Las PyMEs industriales aportan el 46,3% del empleo industrial total. Este porcentaje se compone de un 22,5% aportado por las empresas medianas, un 17,8% de las pequeñas y un 6% de las microem-

presas. En total, son 547 mil puestos de trabajo los aportados por las pequeñas y medianas empresas en el sector industrial. También los aspectos vinculados a la informalidad laboral son más relevantes en las empresas de menor tamaño, dado que el costo relativo de formalización tiene mayor peso que en las empresas medianas y grandes.

*Tabla 3. Empleo registrado por tamaño de la empresa en la industria y en el total*

Sector	4° Trim 2015		4to Trim 2018	
Industria	1.299.150	100,0%	1.181.019	100,0%
Grandes	699.655	53,9%	633.680	53,7%
Medianas	291.176	22,4%	265.317	22,5%
Pequeñas	229.814	17,7%	210.603	17,8%
Micro	78.505	6,0%	71.419	6,0%
Total	5.632.077	100,0%	5.542.167	100,0%
Grandes	2.882.607	51,2%	2.862.210	51,6%
Medianas	1.102.478	19,6%	1.074.002	19,4%
Pequeñas	1.015.010	18,0%	997.757	18,0%
Micro	631.982	11,2%	608.198	11,0%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

A su vez, la importancia del sector industrial puede vislumbrarse en función de las remuneraciones que el mismo paga a sus trabajadores. Es así que los salarios industriales están por encima del promedio de la economía. Incluso son muy superiores al rubro históricamente el más competitivo de Argentina. El sector agropecuario presenta un salario promedio que es la mitad del correspondiente al del sector industrial (o dicho de otra forma los salarios industriales son el doble que los del sector agropecuario). Asimismo, el salario industrial es un 15% superior al promedio de la economía. Sin embargo, otros sectores han superado el salario del sector industrial como son aquellos extractivos como minas y canteras y pesca, los

de los servicios financieros y bancarios, los de servicios públicos y los del transporte, almacenamiento y comunicaciones, como puede apreciarse en la siguiente tabla.

**Tabla 4. Remuneraciones medias y medianas de los trabajadores registrados del sector privado por sector de actividad. Datos a marzo de 2019**

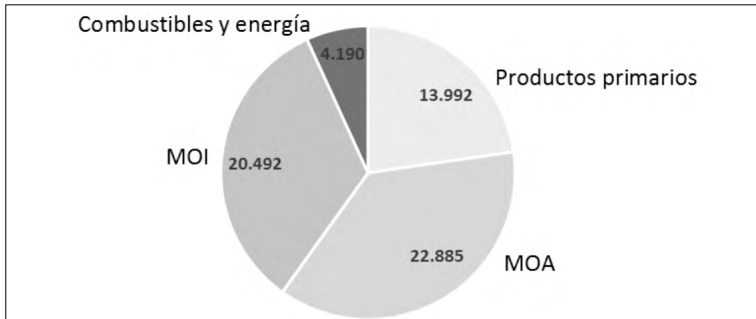
Sector	Promedio	Mediana
Explotación de minas y canteras	139.379	98.731
Electricidad, gas y agua	105.189	74.304
Intermediación financiera y otros servicios financieros	79.860	56.003
Pesca y servicios conexos	77.904	41.164
Transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	56.050	45.343
Industria manufacturera	47.398	34.121
Promedio general	41.323	31.050
Servicios sociales y de salud	39.005	33.063
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	38.696	32.499
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	37.507	28.095
Comercio al por mayor y al por menor	37.167	32.523
Construcción	29.834	22.053
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	23.670	21.825
Enseñanza	23.154	19.749
Hotelería y restaurantes	20.930	16.016

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

No obstante esto, como se puso de manifiesto anteriormente, dado que el sector industrial comparado con estos sectores mencionados genera una cantidad de puestos de trabajo sustancialmente mayor, la masa salarial que representa para la economía en su conjunto es de una importancia mayúscula. Es así que mientras el sector industrial absorbe el 18% del empleo total, en cuanto a la masa salarial (empleo multiplicado el salario promedio) represente el 21,5%, superando

con creces a la masa salarial de otros sectores como el de comercio al por mayor y menor, al de transporte, almacenamiento y comunicaciones o el de servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler.

**Gráfico 1. Exportaciones por grandes rubros. Año 2018. En millones de U\$S**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Por otro lado, cabe destacar la importancia que tiene para la generación de empleo y para el crecimiento económico el aumento de las exportaciones con valor agregado. La inserción internacional es fundamental para obtener las divisas necesarias para financiar un crecimiento sustentable en el tiempo y genuino, evitando el endeudamiento excesivo, el cual de todas formas termina resultando en una solución de corto alcance.

La industria en las exportaciones de bienes posee una relevancia que no es para nada despreciable, ya que más del 70% de los envíos de bienes al exterior corresponden a manufacturas tanto de origen agropecuario como de origen industrial. Las manufacturas de origen agropecuario están más cerca del eslabón primario de la cadena de generación de valor agregado. Las manufacturas de origen industrial se encuentran en las últimas etapas de los encadenamientos productivos y suelen ser aquellas en donde es más probable encontrar una mayor aplicación de tecnología e innovación. No obstante, las manufacturas de origen agro-

pecuario en muchos casos también pueden incorporar valor agregado basado en la innovación como lo demuestran los casos de Australia, Nueva Zelanda o Noruega, países exportadores de manufacturas basadas en recursos naturales pero con incorporación de conocimiento y capacidades tecnológicas. Las manufacturas de origen agropecuario sumaron casi USD 23 mil millones en 2018, mientras que las de origen industrial aportaron USD 20 mil millones y representaron 37% y 33% de las exportaciones totales, respectivamente.

A su vez, se observa en la composición de las importaciones la enorme dependencia que tiene el proceso de crecimiento de la economía argentina de las compras en el exterior. Si se tiene en cuenta tanto los bienes intermedios necesarios para las industrias productoras de bienes tanto agropecuarios como industriales, a los bienes de capital y a sus piezas y accesorios se llega a la cuenta de que estos abarcan al 68,5% de las importaciones totales. Del resto, 21% son bienes de consumo finales y el 10,5% combustibles, lubricantes y otros. Con lo cual, de mediar un proceso de sustitución de importaciones o de incorporación de la economía doméstica en cadenas globales o regionales de valor, el crecimiento económico va a tener como contrapartida un fuerte aumento de las importaciones y un estrangulamiento de la oferta de divisas.

*Gráfico 2. Importaciones por uso económico. Año 2018. En millones de U\$S*



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

### 3. La aceleración del ocaso del sector

El crecimiento industrial de principios del siglo XXI empezó a mostrar signos de agotamiento, luego de la crisis financiera internacional, pero particularmente tras el fin del ciclo de los *commodities* que había llevado sus cotizaciones a valores históricamente elevados.

Esos altos precios de las materias primas contribuyeron a que los países exportadores de bienes primarios de Latinoamérica pudieran alcanzar tasas de crecimiento inéditas. A su vez, mediante una batería de políticas públicas en Argentina se pudo apuntalar los sectores industriales transfiriendo recursos desde las rentas extraordinarias de los sectores primarios hacia los sectores manufactureros. La vigorosidad del mercado interno que permitieron estas políticas otorgaron a los sectores industriales las condiciones para crecer al interior de sus mercados internos, en primer lugar, y a través de mayores exportaciones, primero a países de la región, como es en el caso de las ventas Intra-Mercosur, pero también a terceros mercados.

A partir de 2012 el crecimiento industrial sufrió un amesetamiento. Las políticas públicas de ese entonces permitieron a los sectores industriales evitar una caída en la producción mediante el sostenimiento de la demanda interna, de las regulaciones en el comercio exterior y de la administración de la cuenta capital para cuidar las divisas. El estrangulamiento del sector externo implicaba la necesidad de promover las exportaciones con valor agregado aunque en un mundo sobre-ofertado eso por supuesto complicó el proceso.

El cambio de signo político en diciembre de 2015 modificó de raíz la matriz de políticas públicas que se venían llevando hasta ese momento. La liberación de la cuenta capital y del comercio exterior, la dolarización de las tarifas de la energía y el financiamiento externo mediante endeudamiento público en moneda extranjera y entrada de capitales especulativos de corto plazo a valorizarse a una tasa de interés particularmente alta, significaron una tormenta perfecta para la industria nacional que pasó de una situación de crecimiento moderado y sostenimiento de los puestos de trabajo, a una caída en picada.

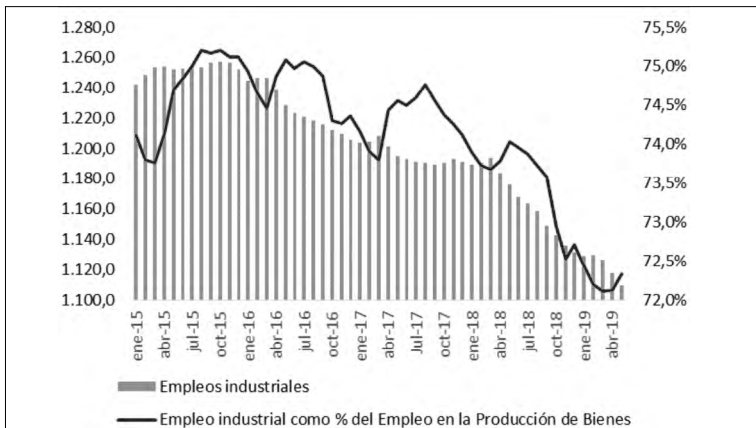


La caída en los puestos de trabajo industriales fue sistemática a partir de diciembre de 2015. En total son 147.000 empleos industriales que se perdieron entre noviembre del 2015 y mayo del 2019. Esto implica una merma del empleo industrial del 11,7%. A su vez, la participación de la industrial en la producción de bienes pasó de representar el 75% hacia fines del 2015 a caer a casi el 72% en 2019. Esto implica una primarización del empleo en la economía doméstica (más puestos de trabajo en el sector primario en relación al sector manufacturero).

Se observa que entre el cuarto trimestre del 2015 e igual periodo del 2018 fueron 118 mil los puestos de trabajo perdidos registrados en el sector industrial. Fue el único sector dentro de las grandes divisiones, junto con el de minería y petróleo, que vio una disminución en su plantilla.

Pero además es una caída muy pronunciada, del 9,1% entre ambos periodos, que termina siendo el factor explicativo de la caída del empleo privado total. También es relevante apreciar que la dinámica de la población económicamente activa en el país crece aproximadamente en 170.000 personas por año. Por lo tanto, la contracción del empleo registrado en el periodo de análisis es mucho más gravosa.

**Gráfico 3. Empleo industrial formal (en miles de puestos y como % del empleo en la producción de bienes). Año 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

**Tabla 5. Evolución del Empleo Registrado Privado según grandes divisiones**

Sector de actividad	Empleo (var. de la cantidad de puestos de trabajo)	Empleo (% de variación)
Agricultura, ganadería y pesca	21.417	6,0%
Minería y petróleo	-3.738	-4,2%
Industria	-118.131	-9,1%
Electricidad, gas y agua	3.951	5,5%
Construcción	5.775	1,3%
Comercio	2.966	0,3%
Servicios	25.255	0,8%
Total	-62.505	-0,9%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

Por otro lado, la caída del empleo al interior de la industria lejos de seguir un patrón de claros y oscuros ocurrió en todos los sectores. Apenas el sector de instrumentos médicos tuvo un crecimiento del 0,7% del empleo. Los sectores que perdieron puestos de trabajo fueron los de cuero y calzado (-13.076), productos textiles (-12.173), confecciones (-10.729), productos químicos (-8.539), edición (-8.505), alimentos (-8.113), otros productos de metal (-7.308), caucho y plástico (-7.282), maquinaria y equipo (-6.057), radio y televisión (-5.866), productos de petróleo (-5.425), automotores (-5.394), otros minerales no metálicos (-3.591), madera (-2.828), metales comunes (-2.554), muebles (-2.546), papel (-2.294), otros equipos de transporte (-1.973), maquinaria de oficina (-1.575), aparatos eléctricos (-1.019), tabaco (-833) y reciclamiento de desperdicios y desechos (-510). A su vez, las caídas en porcentaje más pronunciadas ocurrieron en productos de petróleo (-56,6%), radio y televisión (-40,2%), cuero y calzado (-29,8%), maquinaria y oficina (-29,2%), confecciones (-21,7%), edición (-18,8%), productos textiles (-17,1%), otros equipos de transporte (-16,1%), etc.

Al mismo tiempo, en contextos donde los sindicatos pierden poder de negociación debido a expulsión de mano de obra de las fábricas y por lo tanto a la pérdida de afiliados, los salarios han quedado sistemáticamente por debajo de la inflación. La aceleración inflacionaria que tuvo lugar con las políticas promotoras de la inestabilidad financiera, en especial la cambiaria, han llevado al salario a perder poder adquisitivo año a año pero con mayor acentuación en el caso de los sectores manufactureros. Es así que la pérdida del poder adquisitivo del salario industrial ha sido en promedio del 13,3%. Con lo cual, los trabajadores han perdido casi 2 meses de sueldo en relación a 2015. La caída de la demanda doméstica se explica especialmente por esta pérdida salarial. Los sectores que mayores pérdidas han tenido son los de productos del petróleo (-33,9%), radio y televisión (-23,9%), reciclamiento de desperdicios y desechos (-20,7%), productos textiles (-20%), metales comunes (-19,2%), edición (-18,5%), maquinaria y equipos (-18,1%), madera (-14,2%), otros productos de metal (-13,6%), confecciones (-13,3%), caucho y plástico (-13,3%) y el de muebles (-13%).

A su vez, el impacto de la crisis industrial no ha discriminado por tamaño de empresa. La reducción de los planteles de personal ha afectado tanto a las empresas pequeñas y medianas como a las grandes. Incluso puede observarse que el empleo ha caído unas décimas de puntos porcentuales más en el caso de las grandes. Las grandes empresas suelen tener mayor espalda económica y financiera para afrontar crisis económicas, además de disponer mayor capacidad de colocación de su producción en los mercados exteriores.

**Tabla 6. Evolución del Empleo Registrado Industrial y de las Remuneraciones promedio según rama de actividad. Variación entre el cuarto trimestre de 2015 y el cuarto trimestre de 2018**

Sector de actividad	Empleo (cantidad de puestos de trabajo)	Empleo (% de variación)	Salarios (% de variación del salario real promedio)
Industria	-118.131	-9,1%	-13,3%
Alimentos	-8.113	-2,1%	-12,3%

Tabaco	-833	-13,0%	-1,3%
Productos textiles	-12.173	-17,1%	-20,0%
Confecciones	-10.729	-21,7%	-13,3%
Cuero y calzado	-13.076	-29,8%	-11,1%
Madera	-2.828	-9,9%	-14,2%
Papel	-2.294	-6,6%	-11,6%
Edición	-8.505	-18,8%	-18,5%
Productos de petróleo	-5.425	-56,6%	-33,9%
Productos químicos	-8.539	-7,5%	-8,5%
Productos de caucho y plástico	-7.282	-10,2%	-13,3%
Otros minerales no metálicos	-3.591	-7,5%	-9,4%
Metales comunes	-2.554	-6,6%	-19,2%
Otros productos de metal	-7.308	-7,5%	-13,6%
Maquinaria y equipo	-6.057	-8,1%	-18,1%
Maquinaria de oficina	-1.575	-29,2%	-2,0%
Aparatos eléctricos	-1.019	-4,6%	-12,3%
Radio y televisión	-5.866	-40,2%	-23,9%
Instrumentos médicos	59	0,7%	-12,8%
Automotores	-5.394	-6,8%	-10,5%
Otros equipo de transporte	-1.973	-16,1%	-12,6%
Muebles	-2.546	-6,6%	-13,0%
Reciclamiento de desperdicios y desechos	-510	-14,0%	-20,7%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

Sin embargo, la caída de la demanda doméstica fue tal que llevó a las grandes empresas industriales a reducir su plantel de personal en un 9,4%. Por encima, aunque en porcentajes muy similares, es-

tuvieron las caídas en el empleo industrial en las empresas medianas, pequeñas y micro, que redujeron su plantel en un 8,9%, 8,4% y 9% respectivamente. Esta situación contrasta no sólo con lo ocurrido tomando el empleo privado total (sea industrial o de otra índole) sino también con lo sucedido en el periodo inmediatamente anterior. En el primer caso, es decir, tomando el empleo total, se encuentra que en las grandes empresas el empleo ha caído en menor medida (-0,7%) durante el periodo 2015-2018 (3 años). En el segundo caso, es decir, en la industrial pero en el periodo 2011-2015 (4 años) aparece que las que reducían sus planteles de personal eran las pequeñas y las medianas empresas (paradójicamente las micro aumentaron su dotación de personal), lo cual era más que compensado por el aumento en el empleo industrial en las grandes empresas.

El proceso anteriormente descrito de crisis –no sólo en las PyMEs industriales sino también en las grandes compañías productoras de manufacturas, tanto de origen agropecuario como industrial– se ve reflejado en la proliferación tanto de cierre de empresas pequeñas y medianas como de procesos preventivos de crisis iniciados por las grandes empresas industriales como mecanismo legal para reducir sus plantillas de personal.

**Tabla 7. Evolución del Empleo Registrado Industrial y Total, según tamaño de las empresas**

Sector de actividad	Variaciones absolutas		Variaciones en %	
	2011-2015	2015-2018	2011-2015	2015-2018
	(4 años)	(3 años)	(4 años)	(3 años)
Industria	15.260	-118.131	1,2%	-9,1%
Grandes	21.785	-65.975	3,2%	-9,4%
Medianas	-2.547	-25.859	-0,9%	-8,9%
Pequeñas	-4.364	-19.211	-1,9%	-8,4%
Micro	386	-7.086	0,5%	-9,0%
Total	223.958	-89.910	4,10%	-1,60%
Grandes	206.828	-20.397	7,70%	-0,70%

Medianas	15.349	-28.476	1,40%	2,60%
Pequeñas	-4.062	-17.253	-0,40%	-1,70%
Micro	5.843	-23.784	0,90%	-3,80%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA-MTEySS.

El deterioro en el empleo y los salarios industriales son causa y consecuencia de los menores niveles de producción de la industria desde 2015. Es así que Índice de Producción Industrial Manufacturero (IPI) presenta en junio del 2019 un nivel 8,9% menor al de junio del 2016. No obstante, al igual que lo ocurrido con el empleo, la producción ha sufrido variaciones diferentes en función de cada sector industrial. Dentro de los sectores industriales aquellos que más han visto caer sus cantidades producidas son los de equipos de transporte distintos a los automóviles (-39,4%), productos textiles (-29,4%), otros equipos, aparatos e instrumentos (-28,6%), prendas de vestir, cuero y calzado (-25,6%), maquinaria y equipo (-22,5%), muebles y colchones (-17,1%), caucho y plástico (-15,2%), sustancias y productos químicos (-8%), productos del tabaco (-8%), vehículos, automotores, carrocerías, remolques y autopartes (-7%), refinación del petróleo, coque y combustible nuclear (-6,2%), madera, papel e impresión (-4,7%), etc. De estos 16 sectores solamente industrias metálicas básicas ha tenido una variación porcentual positiva de 1,6%. Con lo cual, 15 de los 16 sectores han tenido un achicamiento en sus niveles de producción.

**Tabla 8. Índice de Producción Industrial Manufacturero (en % de variación entre los meses de junio del 2016 y junio del 2019)**

IPI Manufacturero	-8,9%
Alimentos y bebidas	-2,3%
Productos de tabaco	-8,0%

Productos textiles	-29,4%
Prendas de vestir, cuero y calzado	-25,6%
Madera, papel, edición e impresión	-4,7%
Refinación del petróleo, coque y combustible nuclear	-6,2%
Sustancias y productos químicos	-8,0%
Productos de caucho y plástico	-15,2%
Productos minerales no metálicos	-0,6%
Industrias metálicas básicas	1,6%
Productos de metal	-0,3%
Maquinaria y equipo	-22,5%
Otros equipos, aparatos e instrumentos	-28,6%
Vehículos automotores, carrocerías, remolques y autopartes	-7,0%
Otro equipo de transporte	-39,4%
Muebles y colchones, y otras industrias manufactureras	-17,1%

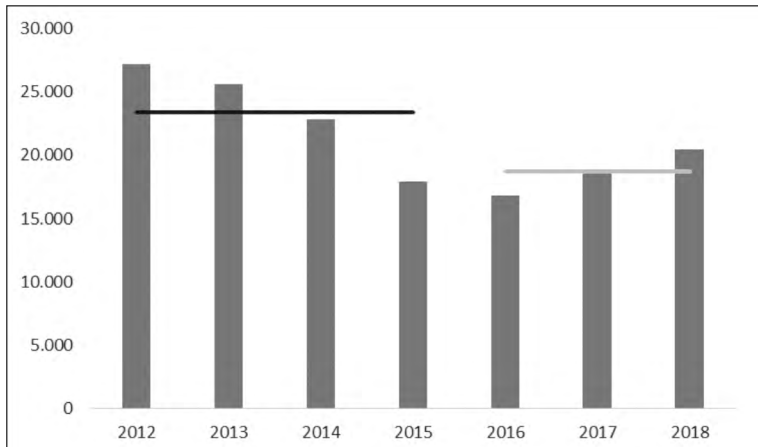
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Por el lado del comercio exterior, las exportaciones han tenido un leve repunte durante los últimos tres años tras enfrentar un proceso de caída desde el año 2012. Sin embargo, este repunte ha sido particularmente débil. Las exportaciones totales apenas están 8,4% por encima del nivel de 2015 después de años en donde el tipo de cambio tendió a subir por encima del índice de precios, por lo que tuvo lugar una depreciación real del tipo de cambio. Es bien sabido que el tipo de cambio no es el único factor de competitividad, ya que el crecimiento de las exportaciones vía salarios bajos es apenas una de las tantas formas de la especialización internacional cobrando todavía mayor importancia los procesos de auge exportador basados en el conocimiento, y en la inversión en I+D+i (investigación más desarrollo más innovación). Esto queda de manifiesto en el escaso impacto que ha tenido el salto en el tipo de cambio en el aumento de las exportaciones.

En el caso de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI), han tendido a crecer, especialmente tras la salida de la

fuerte recesión brasileña (de dos años) que implicó el aumento de la demanda externa de productos manufacturados argentinos (especialmente del sector automotriz). Las exportaciones MOI venían cayendo desde 2012 y empezaron a repuntar recién en el año 2017 (justamente con la salida de la crisis brasileña). No obstante, la recuperación de las exportaciones MOI es por demás débil ya que siquiera alcanzan a los niveles del año 2014. El promedio de los años 2016-2018 todavía se encuentran por debajo del promedio de los años 2012-2015, con lo cual, es probable que el actual mandato de gobierno termine sin haber presentado una recuperación sustancial del desempeño exportador de manufacturas. Mientras que el promedio de exportaciones MOI en el anterior mandato presidencial superaba los USD 23 mil millones, el promedio anual de los primeros tres años del actual no alcanza los USD 19 mil millones.

**Gráfico 4. Exportaciones MOI. En millones de U\$S y promedios de cada etapa**



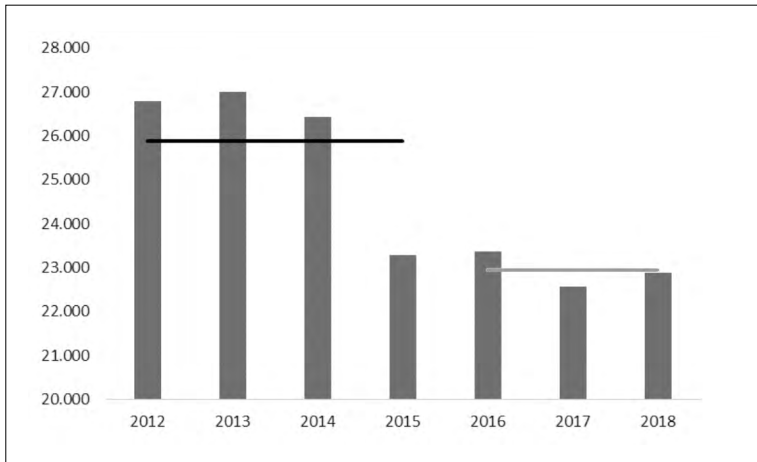
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

En el caso de las manufacturas de origen agropecuario (MOA), el gobierno exhibía la idea de que la quita de las reten-



ciones y el aumento del tipo del cambio les darían un impulso que haría crecer el ingreso de dólares vía mayores ventas en los mercados exteriores. Sin embargo, estos incentivos lejos estuvieron de promover el aumento de las ventas externas de MOA. Hasta 2014 estas estuvieron por encima de los USD 26 mil millones. Sin embargo en 2015 se derrumbaron hasta los USD 23 mil millones y las medidas llevadas adelante a partir de diciembre de 2015 no surtieron efecto positivo en las mismas. Incluso hasta se encuentran debajo de los niveles de 2015. Con lo cual, incluso es probable que hayan ido en el sentido contrario ya que la quita de retenciones incentiva mayores exportaciones de productos primarios en bruto y desincentiva la industrialización de las mismas. Esta hipótesis se ve avalada por el tibio aumento de las ventas al exterior de productos primarios (sin industrializar).

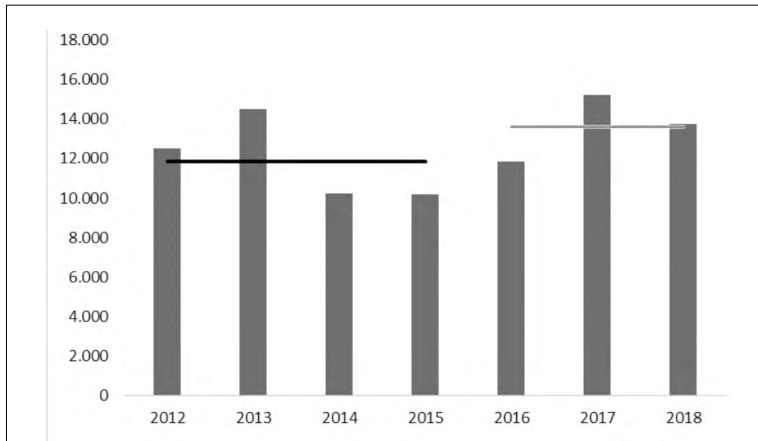
**Gráfico 5. Exportaciones MOA. En millones de US\$ y promedios de cada etapa**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

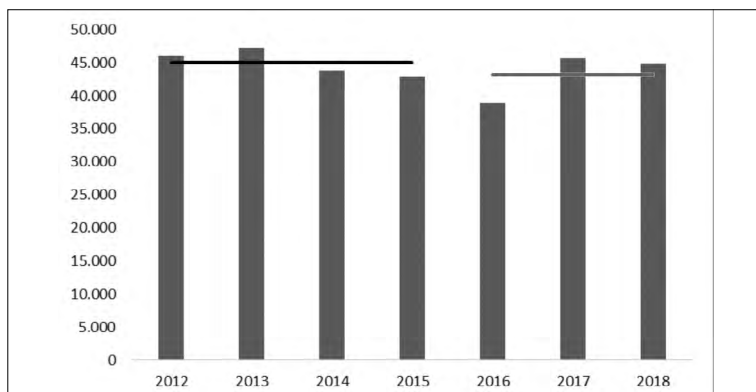
Por el lado de las importaciones lo que se observa es que el proceso iniciado en diciembre de 2015 al promover la liberalización del comercio exterior avaló el ingreso a la economía doméstica de mayores cantidades de bienes de consumo final en detrimento de la producción nacional. De esta forma, la regulación del ingreso de mercadería entre 2012 y 2015 implicó una reducción de los ingresos de bienes de consumo final y automóviles. Esta tendencia se revirtió en los últimos años y a pesar de los años de crisis se observa un crecimiento de las importaciones por estos conceptos. Es así que las importaciones de bienes de consumo y automóviles pasaron de USD 10 mil millones en 2015 a superar los USD 13 mil millones en 2018.

**Gráfico 6. Importaciones de Bienes de Consumo + Automóviles para pasajeros. En millones de U\$S y promedios de cada etapa**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

*Gráfico 7. Importaciones de Bienes Intermedios + Bienes de Capital + sus piezas y accesorios. En millones de U\$S y prom. de cada etapa*



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

El ingreso de productos importados para consumo final no tuvo impacto alguno en el crecimiento de los precios internos sino que aceleraron su sendero de crecimientos al ritmo del aumento de las tarifas y del tipo de cambio.

De la misma forma, en paralelo con el mayor ingreso de bienes de consumo finales y automóviles importados, el nivel de importaciones de bienes de capital más sus piezas y accesorios y de bienes intermedios tuvo una caída en 2016 y posteriormente un leve aunque insuficiente repunte. Con lo cual, el promedio de los años 2016-2018 se encuentra por debajo del de los años 2012-2015. Es decir, que la crisis industrial trajo aparejado menores compras de insumos y bienes de capital importados y mayores de consumo final.

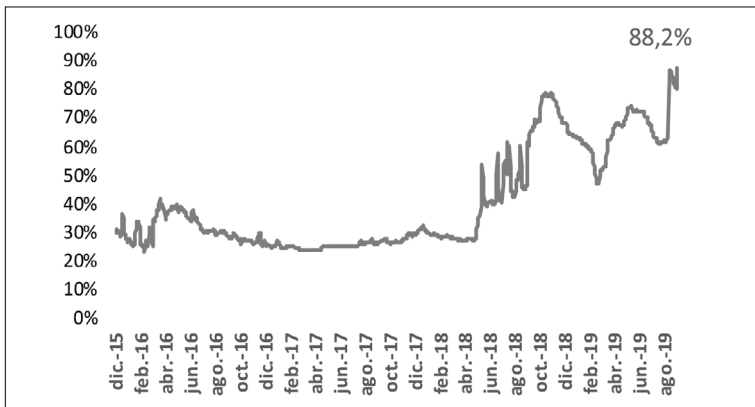
#### **4. El diagnóstico como primer escalón necesario**

La industria nacional enfrenta su peor crisis desde el final de la Convertibilidad. Los ejes centrales de su acelerado deterioro se explican

por los siguientes factores (los mismos se interrelacionan y retroalimentan):

- a. Contracción del consumo interno. El mercado interno es una plataforma indispensable para alcanzar economías de escala y, a partir de ahí, ganar capacidad de exportación. La caída del poder adquisitivo en los últimos años implicó importantes pérdidas de escala para amortizar costos fijos de la producción nacional y que la industria tenga una mayor capacidad de negociación con proveedores y clientes en sectores de servicios. Esta debilidad es más pronunciada para las pymes que, además, deben estar sujetas a negociaciones más duras con sus proveedores de insumos que suelen contar con un mayor grado de concentración.
- b. Muy alto costo y racionamiento del financiamiento. La escasez de recursos afecta toda la operatoria de las empresas y pone en gran riesgo a la actividad manufacturera por las enormes dificultades de financiar el capital de trabajo. La elevadísima tasa de interés impide financiar inversiones en bienes de capital y tecnología.

**Gráfico 8. Tasa de adelantos en cuenta corriente. En % de TNA**



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA.

- c. Apertura comercial. El crecimiento de las importaciones en el mercado local con precios promedio, medidos en dólares, descendentes derivó en una relevante pérdida de participación de la producción nacional en el mercado local. En el caso de los bienes de consumo, las importaciones, medidas en cantidades, aumentaron en los primeros tres trimestres de 2018 un 52,3% respecto al mismo lapso de 2015, con precios promedio que fueron un 6,4% inferiores y un consumo interno significativamente menor.
- d. Disminución de la rentabilidad. La menor escala de producción y ventas, el desproporcionado incremento de las tarifas de los servicios públicos y el aumento de precios de los combustibles y de los insumos dolarizados implican que la competitividad actual sea la más baja desde el final de la Convertibilidad. El reciente aumento del tipo de cambio solo ha implicado una baja significativa del costo salarial, medido en dólares. Pero con la contrapartida de la referida reducción del consumo interno.
- e. Elevada presión impositiva. El fenómeno repercute con mayor intensidad en las pymes y se ha agravado en los últimos meses por las quitas de reintegros a la exportación y el establecimiento, desde septiembre pasado, de derechos de exportación equivalente a una alícuota del 8%<sup>1</sup>, según el tipo de cambio promedio desde su aplicación y hasta el 7 de diciembre pasado.
- f. Muy elevada inflación. Genera mayor incertidumbre e inestabilidad dificultando cualquier planificación de negocios. La falta de definición de un perfil productivo determinado implica bruscos y frecuentes cambios de precios relativos en favor de modelos de acumulación que suelen ser antagónicos y, por lo tanto, una inflación inercial muy difícil de erradicar. Los sectores rezagados, tras los cambios en las

---

1 Hasta diciembre de 2015 regía una alícuota del 5%.

condiciones macroeconómicas a favor de un modelo u otro (a través, por ejemplo, de devaluaciones abruptas, aumento tarifarios desproporcionados o largos periodos de atraso cambiario), buscan recuperar y superar su nivel previo en el escalonamiento de precios relativos dificultando la estabilidad de la economía. Por lo tanto, la planificación a través de consensos básicos que garanticen el establecimiento de políticas de largo plazo que promuevan la ampliación de la oferta local es central para combatir el problema inflacionario. Debe existir capacidad pública para hacer cumplir dichos acuerdos.

## 5. Algunas ideas para salir del letargo

### 5.1. Políticas de estímulo al consumo interno

Las medidas deberían estar preferentemente destinadas a los sectores medios, medios bajos y bajos por dos motivos principales: a) Los sectores de menores recursos poseen mayor propensión a consumir (por lo tanto, el efecto multiplicador es más potente); y b) Las cadenas de valor nacionales tienen mayor grado de integración local y, por ende, de autonomía en la elaboración de productos de menor grado de desarrollo tecnológico (eso mitigaría el impacto negativo de las medidas expansivas respecto a la restricción externa).

- ♦ Restablecimiento del programa Ahora12, con mayor control para que las promociones exclusivamente puedan orientarse a productos de fabricación nacional.
- ♦ Restablecimiento de la devolución de IVA para compras con tarjeta de débito, con una devolución de 10 puntos para productos de la canasta básica y de 5 puntos para el resto, excluyendo a bebidas alcohólicas, bienes con precios unitarios superiores a \$1.000 y con tope de compras totales diarias de \$5.000 por tarjeta.

- ♦ Incrementos de haberes (jubilaciones, pensiones y AUH) que permitan recuperar los ingresos de esos sectores hasta el nivel de la inflación alcanzada en el periodo 2016/2018. Y un bono por única vez que compense la diferencia entre la inflación registrada y el incremento de los haberes en el referido periodo.
- ♦ Aumentos salariales de los empleados del sector público nacional, provincial y municipal que permitan recuperar la diferencia de incrementos respecto a los aumentos promedio registrados en el sector privado. Y un bono por única vez que compense la diferencia entre la inflación registrada y el incremento de los salarios en el referido periodo.
- ♦ Restablecimiento de los descuentos y bonificaciones en la compra de medicamentos para jubilados y pensionados vigentes hasta 2015.

Es importante destacar que todas las referidas políticas poseen un alto costo fiscal. El mismo deberá ser financiado de la siguiente forma:

- ♦ Impuesto extraordinario sobre la rentabilidad registrada por parte del sector financiero, en base al Informe sobre Bancos que publica el BCRA. El tributo deberá cubrir solamente la diferencia entre la rentabilidad promedio, registrada en el periodo 2015/2017 y la rentabilidad extraordinaria registrada en 2018. La rentabilidad de 2015/2017 será ajustada para su comparabilidad con el periodo 2018, según el IPC-CABA (2015/2016) y el IPC del INDEC (2017).
- ♦ Impuestos a la herencia, en base a patrones establecidos en los países integrantes de la OCDE.
- ♦ Incremento de la alícuota del Impuesto a los Bienes Personales, en función también del nivel promedio establecido en los países de la OCDE con una alícuota altamente progresiva.
- ♦ Impuesto extraordinario y con alícuota progresiva del 2 al 15% sobre las personas que adhirieron al Régimen de Exteriorización de Activos de 2016/2017.

- ♦ Restablecimiento de la alícuota del 35% como derecho de exportación del complejo sojero.
- ♦ Incremento de las alícuotas de los derechos de exportación para el cuero curtido y sin curtir hasta el 35%, de los tops de lana y de la lana sucia hasta el 35% y de otras materias primas con capacidad de desarrollo productivo local.

## **5.2. Financiamiento de la producción**

Entre las principales medidas específicas de esta línea de trabajo se plantean las siguientes:

- ♦ Reactivación de las líneas de crédito productivas del BCRA, equivalentes al 25% de los depósitos totales del sistema con cupo mínimo del 70% de ese total para las pymes. Los bancos deberán prestarles obligatoriamente a las pymes a una tasa subsidiada que esté 10 puntos por debajo de la inflación esperada, según los resultados de la encuesta de expectativas que realiza mensualmente la entidad (REM).
- ♦ Relanzamiento de las líneas de crédito FONDEAR y FONTAR.
- ♦ ANR (Aportes No Reembolsables) para inversiones que impliquen un desarrollo tecnológico innovativo, de acuerdo a parámetros estipulados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

## **5.3. Administración comercial**

El espíritu de las medidas debe ser la promoción del desarrollo de emprendimientos con valor agregado nacional.

- ♦ Restablecimiento de las estadísticas de comercio exterior en el mismo nivel de detalle previo a julio de 2017. Es información esencial utilizada internacionalmente para el diseño de políticas específicas de promoción de la actividad productiva, el seguimiento de eventuales prácticas comerciales



desleales y la ampliación de la producción y/o el desarrollo de inversiones en sectores con menos oferta externa que permiten un mejor abastecimiento del mercado local y así dificultar los abusos de poder de mercado.

- ♦ Elaboración de un régimen de percepción para el Sistema de Seguridad Social en operaciones de importaciones definitivas, aplicable a los empleados bajo los convenios colectivos.
- ♦ Gestión de política comercial externa que determine una administración de las importaciones acorde a la promoción de la producción nacional e incentivando a los canales comerciales y retail a proveerse de productos nacionales.
- ♦ Elevación de los reintegros a las exportaciones de las manufacturas de origen industrial, con escalas de alícuotas crecientes según el nivel de valor agregado desarrollado localmente.
- ♦ Reducción de los tiempos de gestión de las medidas anti-dumping, derechos compensatorios y salvaguardias y facilitación del acceso a esas herramientas a los sectores con oferta nacional más atomizada.
- ♦ Incremento de la tasa estadística de importación hasta el 3%, exceptuando a bienes no fabricados localmente y sin justificada capacidad de fabricación local.

## Capítulo 8

### Re-enfocando las Finanzas Públicas. Reflexiones sobre el quehacer argentino

**Silvina Batakis y Mariano Macchioli**

#### 1. Introducción

Así como el análisis de las finanzas públicas nacionales no puede ser soslayado del propio en los ámbitos locales –más aún si se está en presencia de formas de gobierno multinivel, como es el caso de Argentina–, su evaluación no puede ser ni acrónica ni aislada de los procesos sociales y económicos que desencadena.

Si bien faltarán años perspectivas para describir el ciclo económico, social y político devenido en Argentina desde fines de 2015, no nos equivocamos si lo caracterizamos como un periodo de crisis profunda, de cuyos rasgos constitutivos destacamos los siguientes para luego profundizar en materia de finanzas públicas:

1. Destrucción neta de puestos de trabajo registrados en relación de dependencia y surgimiento de un proceso asistido para la construcción de una matriz laboral precarizada;
2. Déficit total creciente por el pago de intereses de una deuda inédita emitida por la administración gubernamental federal que fue imitada por administraciones subnacionales;
3. Índices de inflación que se remontan a los más altos luego de la salida de la última hiperinflación argentina de los años '90.
4. Tasas de interés de referencia altas que enajenan la posibilidad de producción y consumo en la economía real.

Los clásicos y tradicionales formadores del plexo de las Finanzas Públicas seccionan su oficiosidad en tres grandes ramas de análisis

que no pierden vínculo entre sí: la asignación, la distribución del ingreso y la estabilización económica. En materia de asignación se estudia el destino que se le da al producto interno así como también la producción de regulaciones, bienes y servicios que se realizan desde la administración pública y sus fuentes de financiamiento. Cuando hablamos de distribución no solo estudiamos cómo se distribuye la riqueza generada entre personas, entre factores productivos y entre regiones, sino como se diseñan y formalizan políticas públicas para lograr sociedades más equitativas y cohesionadas socialmente. En cuanto a la rama de estabilización, ésta comprende aspectos claves a la hora de llevar la actividad económica lo más cercana posible a su potencial, así como planificar la expansión de esos límites potenciales para lograr plena utilización de factores actuales y futuros con estabilidad de precios y equilibrios externos. Oates (1972) lo sintetizaba del siguiente modo:

el sector público tiene tres problemas básicos que resolver si el sistema va a buscar el óptimo de bienestar social: el logro de la más equitativa distribución del ingreso (el problema de distribución); el sostenimiento de un alto empleo con precios estables (el problema de estabilización); y el establecimiento de un patrón eficiente de utilización de los recursos (el problema de asignación). Eventualmente, este último problema incluye el asegurar que una economía logre una asignación eficiente de recursos a través del tiempo o, en otras palabras, una eficiente tasa y patrón de crecimiento.<sup>1</sup>

Hemos organizado el trabajo en dos áreas: en la primera sección presentamos enfoques que esperamos sirvan para guiar una nueva mirada de las finanzas públicas. La segunda sección pretende mostrar políticas públicas implementadas en comparación con instrumentos de finanzas públicas sugeridos por los autores de los enfoques que quisiéramos incorporar para un nuevo enfoque de las finanzas. Por último presentamos las conclusiones.

---

1 Wallace E. Oates: Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

## 2. Marco teórico adoptado

Aunque no es el propósito de este escrito hacer un análisis de la obra de Adam Smith ni de la evolución del concepto de Estado, resulta de interés citar algunos pasajes de la obra del denominado “padre de la economía”. En 1759, el filósofo escocés, en su obra *Teoría de los Sentimientos Morales*, expresaba que “[p]or más egoísta que quiera suponerse al hombre, evidentemente hay algunos elementos en su naturaleza que lo hacen interesarse en la suerte de los otros de tal modo, que la felicidad de éstos le es necesaria, aunque de ello nada obtenga, a no ser el placer de presenciarla”.

Extenso es el recorrido de la teoría social desde ese entonces, así como enormes han sido las modificaciones y avances de la matriz productiva y la configuración laboral que estructuraron y metamorfosean permanentemente la matriz social de una comunidad. Buena parte de la literatura económica parece hacer caso omiso a la necesaria construcción social a la que hacía referencia Adam Smith y sobre la cual otras ciencias han avanzado. El predominio prácticamente incuestionable de la primera hizo que durante muchos años los derechos individuales prevalecieran por sobre los derechos sociales y colectivos, desatendiendo aquello observado por el filósofo escocés y padre de la economía, tal es que un individuo es incapaz de lograr la plena felicidad o el máximo bienestar en una sociedad de inequidades. Adam Smith, 18 años más tarde del tratado moral, presentó lo que luego se denominaría el “acta de nacimiento de la teoría económica”: *La Riqueza de las Naciones*. Si bien el máximo trascendido de esta obra hace referencia a la famosa “mano invisible”, ese concepto no puede aislarse de otros y esta obra no puede ser leída inconexamente de los *Sentimientos Morales*. En la *Riqueza de las Naciones* expresaba:

El segundo deber del soberano, el de proteger en cuanto le sea posible a cada miembro de la sociedad contra la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una adminis-

tración exacta de la justicia, también requiere un gasto muy distinto en los diversos estadios de la sociedad.<sup>2</sup>

Las funciones atribuidas al soberano por parte de Smith deberían ser aprehendidas en el contexto histórico en el que fueron elaboradas entendiendo que esas funciones eran necesarias para imponer un límite al Estado absolutista y monárquico de la época a la vez que le otorga la responsabilidad del cuidado de todos sus miembros. Un derecho y una regla garantizarían ese límite al Estado absolutista: el derecho a la propiedad reduciría el poderío estatal en el producido de la tierra y la regla de la autorregulación domeñaría la intervención arbitraria tanto del soberano como de la iglesia. Desconocer el contexto histórico y adoptar aisladamente el concepto de la “mano invisible”, ha conducido inevitablemente a la ciencia económica a desarrollar una teoría económico-social donde la naturaleza del egoísmo ineludible deviene en solidaridad inexistente.

Sin embargo, la exaltación del individualismo y el atomismo resultarían siglos más tarde en la incapacidad de satisfacción social de todos los individuos, por imperio de las desigualdades y por la afectación que el desamparo de algunos impone al conjunto social. En la construcción de la satisfacción y bienestar colectivos, y de una sociedad más justa surge una necesaria reformulación de las finanzas públicas en el rol del Estado y sus funciones, donde éste debe garantizar el progreso del colectivo, lo cual por supuesto incluye el acceso a los derechos individuales de todos los ciudadanos. Así, el Estado, es responsable del diseño e implementación de la política pública que garantice el acceso individual a los derechos sociales, del direccionamiento de la inversión necesaria para su consecución, así como de invertir en forma directa en educación, salud, pleno empleo de los factores, seguridad, entre otras, en concomitancia con las renovadas exigencias y necesidades que imponen las nuevas circunstancias históricas y sociales en cada momento.

---

2 Luego vendrán obras que sistematicen y caractericen el surgimiento del Estado, sus funciones y su evolución.

Transcurrido el 20% del Siglo XXI, la infraestructura científico-tecnológica moldea una sociedad incomparable a otra. La robotización y automatización, que fueron un instrumento aliado para el aumento de la productividad del trabajo realizado por las y los trabajadores, podrán ser directamente el reemplazo de los mismos. La digitalización y el big-data revolucionan la gestión de producción y de consumo integrándose en todos los eslabones de cada proceso. Se predice que la inteligencia artificial cambiará radicalmente el trabajo, las tareas y las formas de relacionarse, vaticinando una pérdida del 40% de los trabajos conocidos y la creación de nuevos aun por conocer, pero que sin duda demandarán conocimientos distintos a los observados hoy. Los robots realizarán trabajo rutinario, primitivo y poco afable, a la vez que permitirán incluso eliminar los límites de la escasez para varios productos. Nuevas categorías analíticas serán demandadas a la ciencia económica para incorporar la revolución 4.0. Esta nueva infraestructura del conocimiento permitirá disponer tiempo para realizar las actividades más empáticas de cada ser humano, pero aun así seguirá siendo el trabajo realizado por el ser humano el ordenador social por excelencia a la vez que vehículo de dignidad y de distribución de ingresos. El nuevo mundo que inaugura esta revolución necesita un nuevo rol del Estado para un conjunto de inéditas relaciones sociales y productivas entre aquellas estructuras que aun luciendo obsoletas a la luz de los nuevos desafíos convivirían con las nuevas. Viejas y nuevas estructuras sociales exigen un Estado que, entre otras, diseñe políticas que busquen la cohesión social. El movimiento y el cambio continuo de matrices sociales, laborales y productivas parecen ser la regla que sobreviene globalmente, pero no puede serlo al de un Estado que necesariamente debe avanzar hacia el desarrollo adelantándose aún a esas situaciones de incertidumbre. La planificación de las finanzas públicas y su rol emerge como determinante en esa construcción.

## 2.1. Sociedad y Cohesión

Queremos dejar claro desde el inicio que creemos que la pobreza es el peor flagelo que puede sufrir el ser humano y que la desigualdad atenta contra sociedades justas y desarrolladas, toda vez que impiden su cohesión. Las finanzas públicas tienen que ver en ambas y superar una y otra es un desafío que en su instrumentación debe conjugar crecimiento y equidad. Seguramente muchos, sino todos, podemos ser quienes coincidamos en la gravedad que instituyen la pobreza y la desigualdad, y ciertamente no habrá muchos en desacuerdo con crecer y en equidad. Qué tipo de crecimiento se instituya como objetivo en la sociedad define el rol del Estado y ordena los instrumentos de las finanzas públicas. Es aquí donde queremos introducir al trabajo como vertebrador de las tres ramas de las finanzas públicas hacia una comunidad con solidaridad colectiva y cohesión social. Estos dos últimos conceptos suponen la no aceptación del egoísmo humano como base de las finanzas públicas, y es en este sentido que cuando destacamos la incapacidad de un individuo en la consecución de la felicidad plena en una sociedad de inequidades, que repensamos también la figura del homo economicus y su necesario tránsito hacia al homo socialis. Para ello resulta necesario rescatar y dar mayor profundidad analítica y multidisciplinar al concepto de solidaridad colectiva para precisarla y distanciarla conceptualmente de la noción de solidaridad individual, de carácter circunstancial –que surge naturalmente de la empatía que tienen la mayoría de los seres humanos ante hechos trágicos– ya que la primera es más compleja y de carácter permanente, adquirida con la cabal comprensión de un Estado redistribuidor, en contraposición y rechazando la solidaridad imposible.

Según Emile Durkheim, cuanto mayor es la división del trabajo en una comunidad –y haciendo particular referencia al trabajo industrial– el vínculo entre los individuos y la idea de pertenencia se diluyen. Durkheim planteó dos tipos de sociedades, una rural y la otra industrial, con distintos vínculos de sus miembros en comunidad y con una solidaridad social diferenciada. En la primera, existiría

mayor cohesión social por imperio de la mayor conciencia colectiva y la solidaridad entre los miembros. En la segunda, los vínculos se segmentan a la par que se segmentan y especializan las tareas, y las personas se diferencian cada vez más. Como una sociedad no es ni puramente industrial ni rural, ni puramente moderna ni primitiva, sino que conviven en mayor o menor medida matrices conformadas por unas y otras, es que también conviven la “solidaridad mecánica” y la “solidaridad orgánica”. El modo de vinculación social de los individuos con la comunidad a la que pertenecen, en el pensamiento del sociólogo francés, se manifiesta como la esencia de la moralidad porque conjuga la autonomía personal con la integración social en cohesión.

Autores como Robison, Siles y Schmid (2002) advierten que “el capital social es un recurso importante que, si se gestiona adecuadamente, puede usarse para reducir la pobreza”, donde capital social lo definen como “los sentimientos de solidaridad de una persona o grupo por otra persona o grupo. Los sentimientos de solidaridad pueden incluir admiración, afecto, preocupación, empatía, consideración, respeto, sentido de obligación o confianza para otra persona o grupo.”<sup>3</sup> Los autores continúan afirmando que

Nuestra definición equipara el capital social con la solidaridad porque ella es el recurso esencial requerido para las transacciones interpersonales y el poder social. [L]a solidaridad es un requisito para el poder social y que sin él, el hombre es un mero animal, no está realmente en contacto con la vida humana, y porque no está en contacto con la vida humana, no puede tener poder sobre ella.

No es nuestro interés deliberar acerca del capital social, capital humano, capital físico o financiero, sino que nos interesa la forma

3 En inglés: “We define social capital as a person or group’s sympathetic feelings for another person or group. Sympathetic feelings may include admiration, caring, concern, empathy, regard, respect, sense of obligation, or trust for another person or group”; la traducción de “sympathetic” a solidaridad es adoptada por Arriagada (2003). Una traducción alternativa quizás podría ser empatía.



en la que se incorpora el concepto de solidaridad. Sí diremos que hay que tener especial cuidado en no confundir el capital humano con el social, siendo el primero el producto de decisiones de políticas públicas que potencialmente podría generar recursos inagotables para la sociedad (lo cual también demanda nuevos abordajes académicos o nuevos ropajes).

Es interesante notar cómo algunos países introducen el concepto de solidaridad en sus constituciones y otros, de corte más liberal, no.<sup>4</sup> En particular la nuestra no incorpora el concepto y a priori no parece haber intersticio para la solidaridad colectiva como garantía de la construcción de una mayor cohesión social que permitan introducir mecanismos de acción del Estado hacia una sociedad más equitativa. Sí se hace referencia a colectivos vulnerables, estableciendo por ejemplo que el Congreso deberá “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en

---

4 La Constitución Política del Perú, en su artículo 14, respecto de la educación dice “Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad”. En su artículo 1º, la constitución de Colombia establece que es una República “fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. La Constitución Política de Chile, hace lo propio en el artículo 115, cuando en el capítulo referido a Gobierno y Administración Regional, establece: “Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”. La Constitución de Uruguay introduce la solidaridad respecto de otros países en situaciones de emergencia ambiental para el uso del agua (Artículo 47). La Constitución de Bolivia, al igual que la colombiana, hace referencia a la solidaridad en varias ocasiones. En el preámbulo establece: “Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien”. Estas constituciones estarían en abierta contradicción con el Nobel de Economía, Friedrich Hayek. Por el contrario, al igual que la constitución Argentina, ni Brasil ni Paraguay incorporan el concepto de solidaridad en forma explícita.

particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”, así como también garantiza la participación ciudadana en materia legislativa, el derecho a la seguridad en el consumo y el derecho a un ambiente sano para las generaciones presentes y futuras, en el reconocimiento de los peligros a los que se enfrenta humanidad en su supervivencia.

Por otra parte, si bien los artículos 14, con su texto casi inalterado desde 1853, y 14 bis, reincorporado en 1957, reconocen en nuestra Constitución al trabajo como derecho de los habitantes, no se ha impuesto al Estado el trabajo como derecho colectivo e instrumento de cohesión social. En nuestra concepción de las finanzas públicas, el trabajo es parte inherente de identidad nacional y cultural, instrumento para la dignidad de la comunidad en su desarrollo justo y en paz, y ordenador social. Para alcanzar a satisfacer el bienestar individual y social entendemos el trabajo no solo como un derecho personal sino como un derecho colectivo de la vida organizada en comunidad, entendiéndolo incluso como derecho humano comunitario en tanto generador de riqueza y ordenador social.

Observar al trabajo como derecho colectivo debería favorecer el ejercicio personal del derecho humano individual a acceder a trabajo digno. Acceder a un trabajo de calidad, que remunere un salario digno, permite no sólo garantizar el hacer efectiva la capacidad que tiene la persona para poder decidir libremente sobre su curso de vida sino también, entre otros, favorece el orden territorial en la oferta de bienes y servicios públicos y privados. Es vertebrador de nuestro enfoque en tanto el trabajo digno se constituye en eje central para la construcción de cohesión social, entre otros, mediado por el reconocimiento social que este otorga.

[E]l mundo del trabajo puede entenderse, desde la perspectiva de Axel Honneth, como la institucionalización de la forma de reconocimiento llamada ‘valoración social’ junto a la esfera privada y el estado constitucional que puede entenderse como la institucionalización del ‘amor’ y del ‘respeto’ respectivamente.

El mercado, entendido en los términos de la teoría neoclásica, podrá en algunos casos establecer valores de referencia para los salarios vinculados a un determinado empleo, pero no es el mercado el que debe decidir cuán valioso es el trabajo de una persona para la sociedad, así como un Estado que planifica el progreso debe arbitrar los medios para que la manifestación monetaria no sea de explotación y garantice una tasa de acumulación y de distribución de los ingresos acorde con los objetivos sociales.

Precisamente, el trabajo es el nexo entre el desarrollo de una comunidad socialmente justa y cohesionada y el curso de vida de las personas bajo la idea de libertad positiva entendida en términos de poder para actuar y elegir actividades consideradas valiosas. Una sociedad se desarrolla cuando se amplían las capacidades para poder decidir realmente qué vida llevar con los recursos y oportunidades que se generan, en definitiva el modo de acumulación, convirtiéndolos en realizaciones valiosas. Así, el valor no es el resultante de la agregación de preferencias individuales, sino que las sociedades afirman ciertas realizaciones como valiosas para sus miembros. A algunas de ellas les otorga una cierta incondicionalidad convirtiéndolas en derechos e integrándolas al orden jurídico que regula su convivencia.

Cabe destacar que Edgeworth fue el primer economista en postular una función de utilidad específica que incorpora solidaridad. Propuso que los agentes maximicen su propia utilidad más la utilidad de otro ponderado por un coeficiente de solidaridad (...). El coeficiente de solidaridad refleja el grado de 'superposición' entre el yo expandido y el otro.<sup>5</sup>

La construcción teórica entre la falta total de solidaridad o el extremo del egoísta, y el puramente altruista con empatía y solidaridad, es tenida en cuenta por Edgeworth cuando dice "es posible

---

5 En "Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm" by Lindon J. Robison; Marcelo E. Siles; and A. Allan Schmid; Department of Agricultural Economics, Michigan State University East Lansing, MI 48824-1039, 2002.

que la constitución moral del agente concreto no sea ni puramente utilitaria ni puramente egoísta, sino alguna mezcla de ellas”<sup>6</sup>.

Es en estas convicciones y debates que en este documento proponemos al trabajo como estructurador de las ramas de las finanzas públicas. Si ya desde los primeros autores en materia de finanzas públicas se reconocían las mutuas conexiones e impactos de una rama de estudio en la otra, en este documento ordenamos ese rol en función de la creación de trabajo como derecho colectivo y el trabajo en tanto cohesionador social de una comunidad y vehículo de solidaridad colectiva. Así, la creación de trabajo es un objetivo de la rama asignación en tanto la política fiscal del Estado vía el presupuesto, los tributos, las regulaciones debe planificar los sectores económicos mediante los cuales se crearán más y mejores puestos de trabajo, a la vez que se preparará a los individuos en materia educativa y científica para acceder a los mismos y retroalimentar el recurso inagotable que es el capital humano. En materia de distribución del ingreso es el trabajo el vehículo de redistribución digno de la riqueza generada y no la beneficencia característica de Estados benefactores en procesos neoliberales. Cuando hablemos de estabilidad, enfatizaremos que solo el trabajo digno es el que otorga estabilidad social con prospectiva de desarrollo, sin dejar de lado los clásicos temas de plena utilización de todos los factores productivos con estabilidad de precios.

## 2.2. ¿Qué es el trabajo?

No queremos utilizar indistintamente los conceptos de trabajo, ocupación y empleo, como suele suceder a menudo, sobre todo coloquialmente. Al considerarlo el ordenador de las finanzas públicas, creemos que debemos avanzar hacia una definición clara y detallada. Estamos convencidos de que los nuevos contextos sociales y tecnológicos demandan abrir un debate para definir con

---

6 En “Mathematical Psychics An Essay On The Application Of Mathematics To The Moral Sciences”, by F. Y. Edgeworth, M.A. Barribtee-At-Law London C. Kegan Paul & Co., 1 Paternoster Square 1881.

claridad el concepto. No hacerlo implicaría anegarse en un incorrecto diseño de las políticas públicas.

Este ejemplo nos hizo reflexionar acerca de las nuevas realidades sociales y tecnologías en el uso de estas categorías analíticas. La huelga mundial de mujeres de las tareas domésticas, expone un trabajo sin empleo, que no tiene empleador explícito y que el mercado no valora monetariamente. Lo que esa huelga de tareas domésticas pone de manifiesto es que aun no habiendo empleo e ingreso y egreso del “mercado laboral”<sup>7</sup> del modo en que lo define la ciencia económica en la teoría clásica, es una expresión cabal de la presencia de trabajo, que estructura la matriz laboral y social en tanto desigualdad de género incluso en el propio trabajo doméstico como en las distintas categorías analíticas de empleo y salario. Por otra parte, la revolución 4.0 parece ofrecer la posibilidad de crear trabajo muy distinto al que hemos vivido hasta ahora, el cual ciertamente ha de revolucionar el empleo y las relaciones laborales. Seguramente mucho de ese trabajo realizado por las mujeres en Confection Industrielle du Pas-de-Calais vía empleos directos hoy es realizado por robots, limitando al trabajo a ocupaciones más empáticas y creativas como por ejemplo no solo las áreas de diseño en cuanto indumentaria sino también en cuanto la fabricación y diseño de robótica y softwares. Esta participación de los robots en el trabajo resulta en una nueva oferta de empleados, empleados-robots, para realizar tareas que liberan al ser humano de un trabajo que generaba rechazo por diversos motivos, entre ellos por rutinarios, aburridos y hasta degradantes, pero que generaban apego por el hecho de tener un empleo. En definitiva el empleado-robot – creado por trabajadores– realiza actividades productoras de bienes y servicios; habrá que establecer cuál es el conjunto de las condiciones de ejercicio de dicha actividad.

Hagamos zoom en lo local y observemos el uso que el INDEC le da a estos conceptos, por ejemplo en los informes que el instituto

---

7 Utilizamos mercado laboral por ser una categoría incorporada a nuestro sistema estadístico por el INDEC, pero consideramos preferente utilizar la expresión matriz laboral o sistema laboral.

denomina “Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)” de la serie “Trabajo e ingresos”. Tomando por caso el informe para el primer trimestre de 2019, en su inicio encontramos:

Los resultados del primer trimestre de 2019 correspondientes al total de aglomerados urbanos muestran que la tasa de actividad es del 47,0%, la *tasa de empleo* es del 42,3% y la tasa de desocupación es del 10,1%. Mientras que las tasas de actividad y empleo no experimentan variaciones estadísticamente significativas, el aumento registrado en la tasa de desocupación reviste significancia estadística tanto en la comparación con el trimestre anterior como en la comparación con el primer trimestre de 2018. Asimismo, en la comparación interanual se registran aumentos estadísticamente significativos en la tasa de subocupación y en la tasa de ocupados *demandantes de empleo*.

La cursiva es nuestra.<sup>8</sup> El cuadro 1.1 expone cuáles son las tasas e indicadores socioeconómicos del mercado de trabajo, entre las que se presenta Actividad, Empleo, Desocupación abierta, Ocupados demandantes de empleo, Subocupación, Subocupación demandante, y Subocupación no demandante.

En las “definiciones básicas” del mismo documento encontramos:

**Población ocupada:** conjunto de personas que tienen por lo menos una ocupación, es decir que en la semana de referencia han trabajado como mínimo una hora (en una actividad económica). El criterio de una hora trabajada, además de preservar la comparabilidad con otros países, permite captar las múltiples ocupaciones informales y/o de baja intensidad que realiza la población. Para poder discriminar dentro del nivel de empleo qué parte corresponde al empleo de baja intensidad, pueden restarse del empleo total aquellos que trabajan menos de cierta cantidad de horas (por ejemplo, los subocupados). La información

<sup>8</sup> Trabajo e ingresos, vol. 3 n° 3; Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH); Primer trimestre de 2019. [www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_1trim19B489ACDF9.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim19B489ACDF9.pdf)

recogida permite realizar distintos recortes según la necesidad de información de que se trate, así como caracterizar ese tipo de empleos.

**Población inactiva:** conjunto de personas que no tienen trabajo ni lo buscan activamente. Puede subdividirse en inactivos marginales e inactivos típicos, según estén dispuestos o no a trabajar.

**Tasa de empleo:** calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total de referencia.

En ningún momento se define “empleo” de modo tal que se pueda caracterizar los “tipos de empleo” al que hace referencia la definición de población ocupada, como tampoco podemos identificarlo en el siguiente párrafo: “En una gradación menor de presión laboral, se encuentran aquellos ocupados que no demandan activamente otro empleo, pero están dispuestos a extender su jornada de trabajo.”

Retomando a Maruani (2000),

Al reflexionar sobre esa relación tan contradictoria con el trabajo y el empleo, la distinción entre ambos niveles se me presentó como una evidencia inscrita en la realidad social: si somos capaces de rechazar el trabajo a la vez que tener apego al empleo, oponerse a las condiciones de trabajo al tiempo que luchar por conservar el empleo, en tal caso, trabajo y empleo son dos cosas diferentes. El trabajo significa las condiciones de ejercicio de la actividad profesional. El empleo supone el hecho de tener un trabajo.

Las (no) definiciones claras de nuestro sistema estadístico para los conceptos de trabajo y empleo así como el divorcio que puede y suele existir entre el deseo de tener un empleo pero de odiar el trabajo realizado en ese empleo, o de realizar trabajo sin empleo, o que el trabajo sea realizado por robots, nos resultan en un alerta para el diseño de las políticas públicas que observe como meta social la generación de trabajo como bien colectivo y empático con el curso de vida de cada persona, pero también observando que el empleo tendrá otra dimensión y que el acceso al mismo no será la mayor porción de la matriz laboral.

### 2.3. Hacia las Finanzas Funcionales de Abba Lerner

Tradicionalmente el campo de las finanzas públicas fue dominado por la teoría económica ortodoxa que orientó el desarrollo de la disciplina en la búsqueda de las “finanzas saludables”. Desde los tiempos de Ricardo, la recomendación de política resultaba invariable: la única regla fiscal que debía tener el Estado era conservar el equilibrio presupuestario sin consideración alguna del contexto. El dogma del presupuesto equilibrado tenía como centro de gravedad a la Teoría Cuantitativa Clásica (TCC) del dinero que bajo el supuesto de la ley de Say, responsabilizaba a la emisión monetaria generada a partir del déficit fiscal como el principal determinante de la inestabilidad del sistema de precios.

En el marco de la economía política clásica, el equilibrio presupuestario es un hecho del que parte Ricardo para pensar su teoría de la tributación. Ricardo, no concibe otra forma de financiar al Estado que no sea por medio de la tributación. En este marco teórico, que sostiene la ley de Say, el déficit fiscal sería generador de un exceso de demanda efectiva que al monetizarse generaría un incremento en el nivel de precios de los bienes de consumo asalariado y dada la ley de hierro de los salarios, las consecuencias inflacionarias del déficit terminarían socavando el excedente económico en manos del sector capitalista e interrumpiendo los planes de acumulación de capital.

A partir de Ricardo y sus continuadores, el consenso sobre la TCC y la necesidad de conservar las “finanzas saludables” se terminaría convirtiendo en un hecho absoluto que conquistó el pensamiento económico en el campo de las finanzas públicas hasta la crisis de los años 30. Sin embargo, la irrupción de la crisis con tasas de desempleo del recurso humano inéditas para la economía capitalista, puso de manifiesto no sólo la incapacidad de la economía ortodoxa para encontrar soluciones al problema de las altas tasas de desempleo, sino que advirtió que el Estado tenía un rol que cumplir en cuanto al sostenimiento del nivel de actividad y la generación de trabajo y empleo.



La revolución keynesiana hizo añicos la teoría estática del equilibrio neoclásico: no había razón alguna para que en el marco de una economía de *Laissez-Faire*, el sistema converja por sus propios medios a una posición de pleno empleo de los factores productivos. Los remedios ortodoxos para combatir la tasa de desempleo, consistentes en fomentar la flexibilización laboral y promover la reducción de salarios, lejos de resolver los problemas que planteaba la realidad, acentuaban las contradicciones del sistema. Los economistas ortodoxos no tuvieron más alternativa que aceptar el principio de la demanda efectiva y admitir que el Estado a partir del presupuesto público tenía un rol que jugar en materia de políticas de consumo e inversión para sostener la actividad económica y fomentar el trabajo y el empleo.

A pesar del logro de la revolución keynesiana, el campo de las finanzas públicas continuaría teniendo como punto de llegada solo el enfoque del presupuesto equilibrado. La teoría de Keynes, rápidamente pasó a ser considerada lo que Hicks (1937) denominaría la “Teoría General de la Depresión”. Una vez recuperados los niveles de actividad y empleo, se hubo de retomar la regla del déficit cero. A la teoría keynesiana le faltaba una visión sistémica de las finanzas públicas que persiguiese y ordenase en simultáneo los objetivos de empleo y de estabilización de precios.

La teoría de las finanzas públicas presentada por Musgrave y Musgrave (1973) es ampliamente conocida y recoge los conceptos más clásicos de las finanzas públicas, que sin lugar a dudas no pueden ser descartados para reformular nuestra visión en la materia, pero que ciertamente no alcanza para los desafíos que planteamos más arriba. Es por esto que en este documento queremos dar espacio a una mirada distinta, no tan ampliamente difundida. El economista rumano, Lerner (1951) propone una visión alternativa de las finanzas públicas: el enfoque de las Finanzas funcionales. A diferencia del enfoque de las “finanzas saludables” las Finanzas funcionales tienen como propósito consolidar el pleno empleo y estabilizar los niveles de inflación o deflación de la economía, lo cual por supuesto sería “saludable”. Para Lerner, el pleno empleo constituye un objetivo deseable por diversas

razones: asigna seguridad a los trabajadores porque toman conciencia de que pueden renunciar a un empleo y conseguir otro y esto a su vez obliga a los empleadores a ofrecer condiciones dignas de trabajo para mantener a los empleados en sus puestos laborales.

El enfoque de las finanzas funcionales plantea que el Estado tiene tres pares de instrumentos exhaustivos para estabilizar el sistema de precios y el nivel de actividad. El primero, es el suministro de bienes públicos; el segundo son los subsidios y los impuestos; y el tercero, son las políticas de endeudamiento y cancelación de deudas. Haciendo uso de estos instrumentos fiscales combinados el Estado podría otorgar una orden de prelación distinta y centrar los objetivos de política en promover el empleo y evitar las tensiones inflacionarias.

El enfoque de las finanzas funcionales plantea cinco recomendaciones principales de políticas:

1. Los impuestos no deben ser creados con el único objetivo de financiar al Estado. Si bien es cierto que los impuestos proveen de ingresos al tesoro, los ingresos podrían venir de otras fuentes como la emisión monetaria o del sistema bancario. La política tributaria debería ser implementada con el propósito de fomentar el empleo, redistribuir el ingreso y estabilizar el sistema de precios, no con fines recaudatorios.
2. El endeudamiento público en moneda soberana no es inflacionario sino que podría ser deflacionario. En este sentido, el autor considera que el endeudamiento del Estado en su propia moneda incrementa la tasa de interés local, generando una retracción en los niveles de inversión privada, lo cual podría provocar una caída del nivel de actividad. Por otro lado, el endeudamiento del Estado en moneda soberana para financiar sus erogaciones, no tiene porqué generar tensiones inflacionarias, en la medida que el consumo del Estado es equivalente a cualquier otro tipo de demanda.
3. La emisión monetaria es subsidiaria de los instrumentos fiscales porque el dinero tendría efecto en la economía sólo

cuando ingresa en el sistema productivo. El gobierno usa el dinero para comprar y proveer de bienes públicos a la sociedad, para asignar subsidios o cancelar deudas. Al igual que Keynes, Lerner considera que la emisión monetaria solamente tiene efectos inflacionarios cuando la economía opera en el pleno empleo de los factores y la emisión se utiliza para financiar la demanda transaccional de dinero.

4. El endeudamiento del Estado en su propia moneda no es un objetivo de política económica. Para Lerner, el endeudamiento del Estado en moneda soberana no es un problema en sí mismo en tanto esté subordinado a la necesidad de promover el empleo. El Estado fija las condiciones de su propio endeudamiento y además tiene el monopolio de la emisión monetaria, por lo tanto, a diferencia de una familia, puede cancelar la deuda cuando resulte conveniente. Sin embargo, el endeudamiento del Estado en moneda extranjera sí se parece al endeudamiento de una familia, en la medida que el país deudor rara vez puede establecer las condiciones del crédito. Para Lerner, esta forma de endeudamiento debe ser estrictamente controlada.
5. El pleno empleo requiere de una política de salarios. En el marco teórico poskeynesiano, se considera al equilibrio de pleno empleo como intrínsecamente inestable debido a las tensiones inflacionarias que genera la puja distributiva precios-salarios. Por lo tanto, es menester de la política, generar el pacto social capital-trabajo que permita descomprimir las tensiones inflacionarias.

El enfoque de Lerner agrega sentido de realidad al análisis sobre las finanzas públicas. ¿Qué sentido tiene conservar el presupuesto nacional equilibrado con niveles crecientes de inflación y desempleo? Parece más razonable encomendar los esfuerzos de la política económica a estabilizar directamente tanto el nivel de precios como la actividad. En el pensamiento de Lerner, el equilibrio fiscal es un resultado endógeno al que la economía podría llegar a partir de la

aplicación de las finanzas funcionales: en la medida que se incrementa el nivel de actividad, la economía podrá generar mayores recursos tributarios que permitan fortalecer las finanzas estatales.

El enfoque de Lerner nos permite reorientar las finanzas públicas en la dirección del pleno empleo, liberando al Estado de establecer como meta social a la regla del equilibrio fiscal. Por lo tanto, debiésemos aplicar los seis instrumentos de las finanzas funcionales para fomentar la generación de empleo de calidad a partir de su aplicación en la rama de la asignación de bienes públicos, en la redistribución del ingreso y en la estabilización de ciclo económico.

#### **2.4. Recuperando el pensamiento de Joan Robinson**

Crear trabajo como faro de política, nos obliga a repensar y precisar qué entendemos por ocupación plena del factor productivo trabajo, y cuáles son los instrumentos más adecuados para lograrla, mediado por el arbitraje del Estado en ellos. Como ya adelantáramos, las definiciones de tasa de empleo, subempleo, y desempleo se definen por grupos demográficos en base a la distribución de un bien escaso como el trabajo en modo de acceso a un mercado laboral. La creación de trabajo que elude las definiciones clásicas de empleo nos lleva a reflexionar sobre el concepto de desempleo involuntario, el cual constituye una de las definiciones más potentes de la economía keynesiana que indica la situación en la cual la población estaría dispuesta a ocuparse al salario de mercado, pero sin embargo, no consigue empleo. El concepto resulta útil, pero insuficiente para medir la distancia que nos separa del tan ansiado objetivo. No nos dice nada sobre la productividad del empleo generado.

Conquistar el pleno empleo exige una meta más ambiciosa que reducir la tasa de desempleo al mínimo técnicamente posible y socialmente aceptable. Exige que la generación de trabajo sea consistente con las capacidades productivas de la población. El concepto de desocupación encubierta que introduce Robinson (1936) resulta particularmente útil para pensar las deficiencias de empleo que existen en

nuestro país y cómo la desocupación ha logrado enmascararse a partir de trabajos de baja complejidad. Como observara la economista keynesiana, en los momentos recesivos del ciclo económico, las personas pierden sus empleos y tienden a ocuparse en trabajos de baja productividad. En nuestro tiempo, el desempleo encubierto que Robinson observaba en los años 30, parece volver a ser protagonista a partir del “emprendedurismo del siglo XXI”, los puestos de trabajo autogenerados a partir de aplicaciones web, o los emprendimientos unipersonales que en realidad muchas veces esconden la falta de empleo.

El desempleo, tanto en su forma explícita como encubierta, representan un derroche inaceptable de recursos productivos. No es admisible que ante la existencia abrumadora de necesidades insatisfechas que afligen a la sociedad, las personas no consigan empleo. El desempleo es una falla del sistema de mercado y la política económica tiene que mitigarlo. Al momento de precisar las causas del desempleo, la economía keynesiana encuentra el principal determinante en el bajo nivel de producción destinado al mercado debido a la insuficiencia de la demanda efectiva. Por lo tanto, las políticas de empleo tienen que ser orientadas en la dirección de dinamizar las exportaciones, las erogaciones de la sociedad en bienes de consumo e impulso de la inversión pública y privada, en bienes de capital y bienes colectivos.

Fue un hecho que el pensamiento de Keynes conquistó el corto plazo. Sería un consenso generalmente aceptado que, ante la existencia de factores productivos ociosos, las políticas de estímulo a la demanda agregada podrían mejorar el nivel de empleo y estabilizar la actividad económica.<sup>9</sup> Ante el estrepitoso fracaso de la teoría ortodoxa para encontrar soluciones al problema del desempleo, los economistas neoclásicos no tuvieron más remedio que abandonar las viejas recetas de reducir los salarios y promover la flexibilización laboral, para adoptar aunque sea a regañadientes el principio de la demanda efectiva.

---

9 Vale precisar que el componente más preponderante del PIB en Argentina es el consumo particular, y representa casi el 70% del mismo. En EEUU por ejemplo, el consumo de los hogares alcanza guarismos similares, en Francia es más del 50%, en Israel casi 60%, por dar algunos ejemplos. (Banco Mundial)

Sin embargo, como bien señalara Robinson (1972), el aspecto más disruptivo de la teoría de Keynes nunca fue el principio de la demanda efectiva. De hecho, podemos observar que a pesar de las deformaciones de las ideas de Keynes en la síntesis neoclásico-keynesiana, lo que Robinson denominaría “la descendencia bastarda”, el modelo IS-LM efectivamente le confiere un rol expansivo a la inversión pública. El aspecto verdaderamente indigerible de la revolución keynesiana fue la teoría de los precios porque deja subyacente la hipótesis del conflicto distributivo que tensiona el sistema de precios recalentándolo, conforme crece el nivel de actividad. No había forma de incluir la teoría de los precios de Keynes en el marco ortodoxo sin romperlo; cualquier otra teoría resultaba preferible, incluso volver a una vieja teoría basada en “meros sortilegios” como la Teoría Cuantitativa Clásica.

La Teoría General dejó sentadas las bases para entender la naturaleza del conflicto distributivo. En el pensamiento de Keynes, los precios de las mercancías dependen del pago a los factores de producción, donde el trabajo resultaba ser el principal insumo del proceso productivo y del proceso de la demanda agregada. A su vez, los salarios se determinan en función del nivel de actividad y de la competencia entre los sindicatos por apropiarse de una porción mayor de la renta. Por lo tanto, cuando la economía opera en posiciones próximas al pleno empleo, los asalariados tienen mayor poder para negociar vindicaciones salariales, los empresarios las conceden, y luego las trasladan al sistema de precios para mantener constantes los márgenes de utilidades.

El pensamiento de Robinson asciende sobre la teoría de los precios de Keynes para advertir que el equilibrio de pleno empleo resultaría intrínsecamente inestable debido a la confrontación entre los factores productivos que se disputan con todas sus fuerzas la participación en el producto de la economía. A diferencia de la economía neoclásica que caracteriza al equilibrio de pleno empleo como un estado idílico donde reina la estabilidad y la armonía, donde cada factor es retribuido conforme a su productividad marginal, en la visión de Robinson el pleno empleo deja al descubierto la contradicción fundamental del

capitalismo: el conflicto por la distribución del ingreso; sin ánimo de ser reiterativos es precisamente por esa razón que adoptamos al trabajo como vehículo de la rama de distribución. En su visión, la economía de *laissez faire* termina en el colapso y será menester de la política, no de los economistas, lograr el pacto distributivo entre el capital y el trabajo que permita estabilizar el sistema de precios.

Robinson dejaría tras de sí una dura lección de economía keynesiana: el principal desafío para su escuela no era llegar al pleno empleo, sino, sobrevivir en él. Su principal mensaje en materia de política económica tal vez sea que el Estado debe liderar el proceso de acumulación de capital, controlando las grandes esferas de la inversión para planificar el desarrollo y promover el pleno empleo; y en simultáneo, forjar el pacto distributivo capital-trabajo que permita estabilizar el sistema de precios una vez que la economía comience a operar en posiciones próximas al equilibrio de pleno empleo.

Sin lugar a dudas, recuperar el pensamiento de la líder de la escuela de Cambridge del oscurantismo académico al que la ha sumido la escuela teórica predominante, representa para nosotros un poderoso estímulo para revitalizar el rol protagónico de la política como un instrumento de la comunidad organizada para alcanzar los objetivos de creación de trabajo, pleno empleo y el desarrollo de sus fuerzas productivas. Es la comunidad organizada que a partir de la política controla la inversión, planifica el rumbo del desarrollo y pacta el acuerdo distributivo que permite estabilizar el sistema de precios. Robinson nos enseña que llegamos al pleno empleo por la política y nos mantenemos en él también por el accionar de la política.

En un reconocido ensayo “The Problem of Full Employment”, escrito en el año 1943 para la Workers’ Educational Trade Union Committee, la economista inglesa examina las causas de la desocupación e indica las políticas adecuadas para converger a una posición de pleno empleo. Es de destacar la coincidencia en la preocupación y el debate en torno a la creación de trabajo de la época con la nueva era que se iniciaría en Argentina a partir de la planificación estratégica por parte del Estado, única llevada adelante en el país.

### 3. Estos enfoques a la luz de experiencias concretas

La falta de trabajo genera enormes problemas individuales y sociales que son harto conocidos y abordados por distintas disciplinas: violencia intrafamiliar, quiebres en el entramado social, inequitativa distribución del ingreso, degradación e inestabilidad psíquica; desnutrición, pérdida de capacidades adquiridas y por acumular; disminución del consumo y por ende pérdida de incentivos a la inversión privada; entre otros. La generación de trabajo, el pleno empleo y la estabilidad de precios no son antagónicos. La implementación de políticas basadas en una exclusión teórica no verificada en la práctica deviene en profundización de nuestras problemáticas.

Por caso, las estadísticas de empleo registrado en Argentina dan cuenta de que en la gestión de gobierno 2016-2019, se han reducido los trabajos registrados en relación de dependencia, sean éstos privados o públicos, y han crecido formas autónomas de registro, como monotributistas, empleo doméstico, etc. Transcurrido más del 90% del mando de aquella gestión, no nos equivocamos cuando decimos que desde el Estado se asistió la promoción del desempleo encubierto a partir de la implementación de políticas de desmantelamiento del sector industrial intensivo en fuerza de trabajo y la reabsorción de los trabajadores en empleos de baja productividad. Hasta junio del 2019, 8 de cada 10 nuevos empleos registrados se hicieron bajo la figura del monotributo. Entre diciembre de 2015 y mayo de 2019, el sector privado destruyó 120 mil empleos registrados, en tanto que los monotributistas crecieron en 125 mil nuevos empleos. La sustitución de empleo formal en el sector privado por altas de monotributo, podría ser un claro indicio de la proliferación de desocupación encubierta al calor de la implementación de políticas públicas perjudiciales para el sector industrial.

Mediado por el recorrido teórico que hicimos hasta este punto, proponemos una batería de políticas que reúne elementos de estímulo para favorecer la generación de trabajo. Asimismo, incorporamos muy especialmente el objetivo de reducir las tensiones



inflacionarias, estabilizar la balanza de pagos y limitar al mínimo la participación de los rentistas en el producto de la economía.

### **3.1. Planificar la producción y prever el consumo. El rol de los precios**

Estabilizar los precios es un objetivo destacado por las teorías con mayor influencia en las finanzas públicas, así como también lo es en Lerner y Robinson. Desde estos enfoques la distribución es determinante para entender procesos inflacionarios porque éstos producen redistribuciones de ingresos que retroalimentan una pugna distributiva que la política no pudo resolver con anterioridad. Si bien presentamos en una sección aparte un análisis sobre la distribución del ingreso en nuestro país, para otorgarle mayor volumen y por considerarlo preponderante y eje para una sociedad cohesionada, no puede escindirse de la temática que presentamos en esta sección, donde incluimos experiencias de regulación de precios que han sido rechazadas en Argentina por quienes propugnan las corrientes neoliberales pero que fueron utilizadas o son utilizadas en varios países hoy desarrollados. Creemos que muchos de esos instrumentos pueden ser parte de una política de estabilización de precios firme y sostenida en el tiempo; sería ingenuo pensar que se erradicará la inflación en un lapso corto de tiempo: nuestro país tiene el triste récord de ser el país con alta inflación sostenida en el tiempo y nos ha sido esquiva su resolución.

En la mirada de Robinson, es deseable que los productos de consumo masivo mayormente sean producidos localmente, ya que con una buena estrategia de integración del sector agropecuario, industrial y científico, esta demanda es generadora de trabajo. Al ser productos básicos de alta demanda también es importante lograr estabilidad en sus precios. Son varios los países de los denominados desarrollados que tienen programas específicos de aliento a producciones que han determinado prioritarias, como también una política de precios que contribuya a dar estabilidad, así como una

planificación territorial del uso del suelo. La política agropecuaria de Francia es un ejemplo de ello –la presentaremos en la siguiente sección– y también la Corporación de Crédito de Productos Básicos de EEUU que presentamos a continuación.

Esta última fue creada por el gobierno federal para estabilizar, apoyar y proteger los ingresos y precios de los productos de granja, mantener un suministro equilibrado y adecuado de productos agrícolas y facilitar una buena distribución de los mismos. Este organismo se constituyó originalmente en 1933, en plena crisis de los años '30, bajo un estatuto del Estado de Delaware, para seis años más tarde ser transferido al Departamento de Agricultura de EEUU; en 1948 fue incorporado como una corporación federal dentro del departamento de agricultura de EEUU bajo la Ley de la Corporación de Crédito de Productos Básicos.

Ya en 1933, con la creación de esta institución y otras, la ley estableció el concepto de precios de paridad y los controles de producción. Se diseñaron préstamos prendarios de modo tal que la Corporación prestaba sin obligación de pago en efectivo para otorgar tiempo al agricultor para que busque comprador a mejor precio; de no encontrar un mejor precio, se cancela el préstamo y la garantía con la producción prendada, sin obligación de devolución de excedentes por parte del organismo. Para acceder al préstamo se debía acordar con el control de precios, para garantizar cierta estabilidad en la producción, de modo tal que se lograsen establecer precios adecuados para que los consumidores adquirieran la producción. El organismo regulador establecía a un precio mínimo, una demanda ilimitada y, al mismo tiempo, una oferta ilimitada a un precio máximo. En una situación de aumento de precios y de escasez de producto para la demanda local se imponían topes obligatorios, racionando los artículos en favor de los consumidores. Una vez garantizado el suministro al país, el organismo facilitaba la instrumentación de créditos para las exportaciones.

Otro instrumento utilizado era el subsidio directo a los consumidores para evitar la acumulación de excedentes.

Los subsidios a los consumidores adquirieron en la depresión la forma llamada *plan de estampillas para alimentos*. (...) [U]na familia necesitada, que había hecho su solicitud de auxilio, compraba estampillas rojas por la cantidad que usualmente consumía de alimentos; estas estampillas le servían para adquirir esos mismos alimentos en cualquier tienda, de tal manera que hasta aquí la situación de la familia seguía siendo la misma, con excepción de que, en vez de comprar directamente sus alimentos con dinero, compraba primero estampillas y luego las canjeaba por los alimentos. Pero a cada una de las familias que compraba estampillas rojas se le regalaba un 50% de su compra de estampillas azules, las cuales servían solamente para comprar alimentos especificados en una lista, según los excedentes cuyo consumo se quería elevar. De esta manera la familia consumiría 50% más de alimentos que usualmente. (Cursiva en el original).<sup>10</sup>

En la actualidad se han sumado numerosos estímulos a los préstamos prendarios, que siguen funcionando, por ejemplo administra el Programa de Facilitación del Mercado (MFP, Market Facilitation Program), mediante el cual se realizan pagos compensatorios a los productores cuyos productos hayan sido afectados negativamente por acciones comerciales en otros países; el pago tiene un diferencial por origen territorial del producto y el daño que haya sufrido respecto a los precios internacionales formados con acciones gubernamentales extranjeras.

La clave para que el organismo siga siendo tan efectivo es que el gobierno fija el precio de los cultivos, como precios soporte, y con la modernización del caso, el sistema se sigue basando en igual principio que al momento de su creación:

[s]i el valor de mercado de la cosecha termina siendo más alto que el precio del gobierno, entonces el agricultor puede vender la cosecha en el mercado, pagar el préstamo y conservar las ganancias. Si el

---

10 En "La Regulación De Precios De Los Productos Agrícolas" de Ramón Fernández y Fernández; El Trimestre Económico; Fondo de Cultura Económica, México, pp. 201-220.

precio de mercado cae por debajo del precio del gobierno, entonces el agricultor simplemente no paga el préstamo y el gobierno se queda con los cultivos.<sup>11</sup>

Quinn explica que este plan habría sido una idea de Roosevelt, para fomentar la siembra de algodón en Mississippi, por lo cual se autorizó a la Corporación Financiera de Reconstrucción a otorgar préstamos a los agricultores valorando al algodón en 10 centavos por libra, sabiendo que en realidad se vendía por 9 centavos por libra en ese momento. Los préstamos se descentralizaban operativamente en los bancos locales o almacenes con un interés compensatorio. En 1934 se otorgaron 1,2 millones de préstamos a los algodoneros y al año siguiente se implementó para maíz para luego ser puesto en marcha para lácteos, tabaco, maní, nueces, ciruelas y pasas. El objetivo es estimular la producción a la vez que desincentivar importaciones, estabilizar los precios de los productos y sus derivados, los productos básicos de consumo popular.

Como afirman Rajasekaran, Treskon, y Greene, (2019), en particular al analizar las políticas de control de alquileres en EEUU, la mala reputación en la regulación de precios en la literatura económica ha tendido a confiar más en modelos que en estudios de casos o impactos observados. De hecho, en EEUU son varios los Estados y las ciudades que regulan el precio de los alquileres, con regímenes de control de alquileres variados y complejidad variada entre ellos<sup>12</sup>; los autores concluyen que en tanto “promover la estabilidad de las personas en viviendas de alquileres controlados, la evidencia generalmente encuentra que es exitosa”.

---

11 Ver Sarah L. Quinn, *American Bonds, How Credit Markets Shaped a Nation*.

12 El detalle por estado se puede ver en <https://www.nmhc.org/globalassets/advocacy/rent-control/Rent-Control-by-State-Chart.pdf>

Para una revisión del debate y estado de situación en Gran Bretaña ver Wendy Wilson, Cassie Barton *Private rented housing: the rent control debate* Briefing Paper Number 6760, 15 February 2019, UKParliament Library. Aunque un poco más antiguo, para Suecia ver Hans Lind, *Rent regulation and new construction: With a focus on Sweden 1995-2001*, *Swedish Economic Policy Review* 10, 2003.

Los autores antes mencionados presentan estimaciones para Nueva York donde habría 22.000 viviendas con control tradicional de alquileres y casi un millón de viviendas con el sistema de renta estabilizada. El primer sistema se puede aplicar para viviendas construidas con anterioridad a 1947, el inquilino o su sucesor deben permanecer en la unidad de forma continua y los propietarios pueden aumentar los alquileres con un incremento máximo de 7,5% anual y con un tope de alquiler fijado cada dos años. Si las viviendas bajo este sistema se desocupan, se trasladan al sistema de estabilización de los alquileres si están en un edificio con seis o más unidades, y quedan sin regulación si están en un edificio con menos de seis unidades. El sistema de estabilización de alquileres regula su precio para viviendas en edificios con seis o más unidades, construidas entre el 1 de febrero de 1947 y el 1 de enero de 1974; este sistema incluye límite en los aumentos anuales del alquiler que determina anualmente una Junta de Pautas de Renta, así como un derecho garantizado de renovación. Oregón es el primer estado en EEUU que puede imponer límites estatales en el incremento de los alquileres en todo el estado –desde marzo de 2019–, limitándolo al 7% anual más la variación del Índice de Precios al Consumidor. Para inquilinos de bajos ingresos, que destinan el 50% de sus ingresos o más pagar el alquiler se impone un techo. Boston debate la imposición de un tributo Del 6% a los desarrollos inmobiliarios comerciales y residenciales que se vendan por un importe superior a los 2 millones de dólares, para con lo recaudado construir viviendas. La discusión de la regulación de alquileres en EEUU es acalorada y reconoce la problemática social de la falta de vivienda.

Las leyes de control de alquileres existentes (incluso la ley de control de alquileres existente de Nueva York) representan esfuerzos moderados de estabilización de rentas de segunda generación, pero difieren en cómo se ejecutan, en cómo regulan estrictamente la fijación de rentas y el comportamiento del propietario, y en los tipos de edificios ellos apuntan. Las ciudades pueden establecer juntas de control de alquileres para decidir cuándo y cuánto pueden aumentarse los alquileres.

res; podrían permitir aumentos de renta no regulados durante ciertos periodos (durante vacantes, por ejemplo); podrían excluir edificios más nuevos o edificios con menos unidades de control; y pueden incluir protecciones adicionales para inquilinos. Sin embargo, ninguna política de control de rentas hoy impone límites de precios a largo plazo en la renta, y la mayoría de las políticas intentan proporcionar una ganancia razonable para los propietarios.

En general, si bien el objetivo del control de los precios de alquiler es disponer de viviendas asequibles para ser alquiladas, en Suecia por ejemplo se busca además desalentar la especulación rentista y la liberación de recursos desde la construcción para alquiler a otros fines productivos establecidos como prioritarios por el Estado.

En Francia, la ley alimentaria estableció distintos instrumentos e institutos gubernamentales para cumplir con varios objetivos vinculados con la actividad rural y la provisión de alimentos: mejorar el equilibrio de las relaciones comerciales entre el sector agrícola y el alimentario, garantizar la soberanía alimentaria con la preservación de la capacidad de producción agrícola, sostener una remuneración justa de los agricultores, fortalecer la calidad sanitaria, ambiental y nutricional de los productos para una dieta sana, de calidad y sostenible, y reducir las desigualdades sociales. Una novedad en materia de precios, es que prevé que los precios se construyan desde el inicio de la cadena, es decir que dependa de los costos que tienen los productores agrícolas, y que sean ellos los que formen el precio y no el eslabón siguiente.

Un organismo fundamental para la consecución de estos objetivos es el Observatorio de Formación de Precios y Márgenes de Productos alimenticios, creado por la ley 2010-874. Entre otros elementos, y con la concurrencia de varios estudios sectoriales, el organismo tiene el deber de asegurar estructuras operativas y acciones a favor del desarrollo rural con una política de orientación de las producciones con equilibrio territorial. Para poder concretar ese objetivo se conformó un fondo, constituido por aportes voluntarios y obligatorios de colegios de profesionales y sindicatos agropecuarios, mediante el cual, entre otros, se financia la promoción de productos agrícolas y

alimenticios para su exportación, llevando adelante estudios de mercados extranjeros y diseñando políticas para una mejor adaptación de la oferta a las necesidades de los mercados extranjeros. Si los precios de determinados productos agrícolas –perceperos o resultantes de ciclos de producción cortos, animales vivos, canales o productos de la pesca y la acuicultura– tienen un precio por debajo del promedio de cinco campañas previas, se prohíbe a las cadenas de comercialización realizar promociones o descuentos sobre esos productos o sus derivados; también se establecen compromisos sobre volúmenes, y se fijan los precios basados en los volúmenes y calidades de los productos, se firman anualmente acuerdos con el Estado para moderar los márgenes de distribución de frutas y verduras frescas que resulta de la diferencia entre el precio de reventa antes de impuestos al consumidor del producto y su precio de compra sin incluir impuestos. Si hubiera excedentes agrícolas el gobierno francés puede determinar la distribución gratuita o a un precio reducido a ciertas categorías de la población. Si los productores quieren hacer venta directa, pueden hacerlo como parte de un circuito comercial organizado a tal fin para la atención de los consumidores, pero pueden ofrecer los productos solo si son de su propia producción y los mismos deben representar en el precio final al menos el 70% de la facturación total, imponiendo un límite en el precio final. El Observatorio, junto con organizaciones interprofesionales agroalimentarias, debe diseñar indicadores de costos de producción y de precios, que deben ser incluidos en los contratos comerciales para referenciar los precios.<sup>13</sup>

### **3.2. Inversión estratégica, Créditos productivos y Tasa de interés**

Para Robinson, la planificación estratégica de la inversión constituye un elemento central de la política económica, no solamen-

---

13 Para más información: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000029593368&idSectionTA=LEGISCTA000025068709&cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20181003>

te para estabilizar el ciclo de negocios, sino por sobre todo, para planificar el rumbo del desarrollo. Al igual que Keynes, Robinson advierte que la inestabilidad de la inversión constituye un rasgo característico de las economías de mercado, dado que el sector empresario define los planes de inversión a partir de las expectativas de rendimiento, la economía queda expuesta al colapso de las expectativas con un efecto amplificador por la vía del multiplicador del consumo. En esta perspectiva, resulta claro que los empresarios no pueden tener el control de la inversión agregada.

Para la economista de Cambridge, el Estado debe planificar la inversión para liderar el proceso de acumulación de capital y sostener la tasa de crecimiento. La inversión debe ser orientada a los sectores que más favorecen el desarrollo de la sociedad y del sistema económico. El primer mecanismo que propone Robinson es que el Estado tenga el control directo sobre las grandes esferas de la inversión como son los planes masivos de vivienda, la construcción de carreteras, la provisión de infraestructura para la salud, la provisión de educación y de los servicios públicos como el suministro de gas, agua y electricidad. Sin embargo, la oferta pública no necesariamente debería ser de producción estatal; el Estado podría contratar a empresas privadas para que construyan viviendas y hospitales, pero sí se deben establecer los sectores en los que se pretende que el sector privado se desarrolle y el Estado debe traccionar la demanda de bienes de capital.

En la Argentina, la planificación estatal de la inversión en el sentido que Robinson recomienda fue una política aplicada principalmente en los dos primeros gobiernos peronistas a partir de los planes quinquenales. En particular, el intento del segundo Plan Quinquenal (1952-1957) de impulsar el desarrollo de la industria pesada constituyó el último ejemplo de planificación estratégica de la inversión.

Tal vez una de las mayores tragedias que ha tenido Argentina en su intento de desarrollo fue que la planificación de la inversión y los proyectos de inversión han quedado frustrados en mano de los gobiernos liberales. Los últimos, rara vez han logrado sobrevivir al ciclo político de la Argentina, ejemplo de ello han sido el endeu-



damiento de las empresas del Estado durante la última dictadura cívico-militar con destino a la especulación financiera y las posteriores privatizaciones de la década de los años 90 bajo el lema de la “ineficiencia pública”. También las políticas de endeudamiento del Estado destinado a financiar la fuga de capitales han comprometido el crédito de la Nación y disminuido seriamente las posibilidades de financiar la acumulación de capital para fomentar el desarrollo del aparato productivo y científico tecnológico del país.

Los gobiernos liberales desarticulaban los grandes proyectos de inversión a partir, principalmente, del vaciamiento de las empresas estatales de bienes y servicios públicos y estratégicas. En una primera etapa, la dictadura cívico-militar implementó un plan sistemático de endeudamiento de las empresas del Estado a efecto de disponer de recursos para alimentar la especulación financiera y la consecuente fuga de capitales. Un ejemplo emblemático del saqueo corresponde a la petrolera estatal, YPF, cuyo endeudamiento creció de 372 millones de pesos en marzo de 1976 a 6.000 millones siete años más tarde, sin que los recursos hayan ingresado a las arcas de la empresa. En una segunda etapa, el neoliberalismo de los años ‘90 privatizaría las empresas públicas previamente endeudadas por la dictadura a precios lesivos para el Estado, pudiendo mencionarse como ejemplo la enajenación del principal astillero del país, Tandano, valuado en 150 millones de dólares y privatizado en 7 millones de dólares en el año 1991.

La frustración de los grandes proyectos de inversión en manos de los gobiernos liberales, pone en evidencia que el país necesita pensar la Política Nacional de Inversiones con sentido geopolítico. La no supervivencia de los grandes proyectos de inversión al ciclo político de la Argentina, dan cuenta de la vulnerabilidad de los gobiernos con prospectiva nacional y de mayorías, al momento de pensar los proyectos de inversión de forma aislada sin articulación estratégica con otros países. Por lo tanto, la planificación de la inversión para el caso argentino no solamente significa resolver qué inversiones realizar y qué sectores promover, sino también, fundamentalmente, definir con qué otros países asociarse para realizarlas, guardando es-

pecial atención a la soberanía y principio de autodeterminación. En este sentido, en la configuración del nuevo escenario internacional, la propuesta de La Franja y la Ruta del presidente chino XI Jinping extendida en el año 2016 para América Latina, parece ser una oportunidad para pensar los proyectos de infraestructura, energía y logística que el país necesita desarrollar, por mencionar uno.

La iniciativa de La Franja y la Ruta del gobierno chino consiste en una implementación de política exterior desde el país asiático hacia los países en desarrollo tendiente a fortalecer la cooperación bilateral en cinco aspectos principales de coordinación: política exterior, inversiones en infraestructura, facilidades de comercio, integración financiera e integración cultural. En la actualidad, La Franja y la Ruta cuenta con la adhesión de 152 países distribuidos en los cinco continentes, incluyendo países desarrollados como España e Italia y 16 países de Europa del Este –sin que ninguno haya firmado un tratado de libre comercio con el gigante asiático–. Con respecto a la región, se han sumado a la iniciativa de China 19 países latinoamericanos entre los cuales se incluyen a Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, en tanto que Argentina, Brasil, Colombia y México no han firmado el convenio.

Esta iniciativa puede constituirse en importante anclaje geopolítico para pensar la Política Nacional de Inversiones y resultar en una oportunidad para Argentina si el país dispone los modos de relaciones productivos de país federal para promover la financiación de proyectos de inversión alineados con el interés nacional, tendientes a brindar soporte de infraestructura para la generación de valor agregado en el sector industrial y científico–tecnológico. El soporte geopolítico que brindaría la integración a la Franja y la Ruta sería un claro obstáculo a la alternancia liberal al momento de interrumpir los proyectos de inversión.

Volviendo a Robinson, ella indica que planificar y estimular la inversión requiere de observar y supeditar el crédito. Si los bancos tienen la posibilidad de prestar libremente, podrán hacerlo, intencionadamente o no, en contra de la política nacional de inversiones.

En su visión, el Estado debe ejercer un estrecho control sobre la asignación del crédito que otorga el sector privado financiero, a los efectos de asignarle financiamiento a los proyectos de inversión que la planificación estatal considera estratégicos, por ejemplo para garantizar soberanía alimentaria o para implementar políticas de vivienda de tercera generación.

El control del crédito en el sentido que Robinson recomienda, encuentra dos ejemplos de aplicación en la historia reciente de la Argentina. La reforma de la Carta Orgánica del BCRA en el año 2012 fue un intento de extender las funciones del BCRA desde aspectos puramente monetarios a aquellos vinculados con el financiamiento al sector productivo otorgándole mayores facultades para orientar y otorgar el crédito, a la vez que permitiría, sino que potenciaba la capacidad de brindar financiamiento al tesoro. En segundo lugar, la línea de créditos para la inversión productiva, obligaba a las entidades financieras a destinar una proporción considerable de los depósitos a financiar proyectos productivos de empresas en su mayoría PyMEs.

Poder asignar correctamente el uso del crédito para financiar actividades productivas, y en particular financiar proyectos estratégicos de inversión, constituye un aspecto decisivo en cuanto hace al éxito o fracaso de una política nacional de inversiones en un proyecto de desarrollo. El Estado no puede desentenderse del uso del crédito ni mucho menos dejarlo al libre arbitrio de los mercados financieros. Si los bancos tienen completa autonomía para asignar el crédito, destinarán los recursos a actividades de naturaleza estrictamente especulativa que pueden no resultar prioritarias ni favorables para el bienestar de la sociedad e incluso ir a contramano de la política nacional de inversiones, como está quedando demostrado por los años de gestión 2016-2019.<sup>14</sup>

---

14 Si bien será necesario un estudio pormenorizado, cabe mencionar que el ciclo de especulación financiera iniciado en diciembre de 2015, manifestado en la emisión de títulos por parte de la autoridad monetaria argentina, primero LEBAC –Letras del Banco Central– y luego LELIQ –letras de liquidez–, llevaron incluso a que la banca pública y distintas jurisdicciones del Estado invirtieran en estas letras dejando lado los objetivos propios de sus funciones.

Si bien la tasa de interés, el crédito y la inversión son fundamentales en la decisiones de políticas para el desarrollo, en el enfoque clásico de las finanzas públicas y en la rama asignación en particular, se dedica poca verba al estudio del destino que una sociedad le da al producto interno, enfatizándose más en la provisión de bienes y servicios del Estado, denominándolos “gastos del Estado”. En la rama estabilización, se profundiza en cómo el presupuesto público afecta al nivel de renta, y se utiliza el clásico modelo de “equilibrio de equilibrios” entre el mercado de bienes y el mercado de dinero, donde la curva del mercado de bienes representa el equilibrio resultante del consumo, su propensión marginal a consumir en relación a los ingresos disponibles luego de impuestos, la inversión en relación a la tasa de interés, y el llamado “gasto público”. El equilibrio en el mercado monetario viene representado por una oferta de dinero exógena y una demanda de dinero que varía con el interés para niveles de PIB determinados. Estamos hablando precisamente del modelo IS-LM, del cual surge una tasa de interés de equilibrio para cada mercado y para la totalidad de la economía.<sup>15</sup> Dado que la implementación de instrumentos que promuevan la creación de la riqueza de un país para garantizar una tasa de acumulación sustentable con el crecimiento del bienestar social y la incorporación de la demografía a la matriz laboral que genera la economía, es crucial y hace necesaria la planificación sobre las grandes esferas de la inversión, deviene necesario avanzar en simultáneo en la planificación de las grandes esferas del crédito. Cuando afirmamos que es el Estado el que debe tener un rol fundamental sobre el crédito, debemos pensar tanto en la participación de la banca pública en el mercado del crédito y la asignación del crédito en proyectos de inversión productivos con carácter estratégicos y capacidad de repago, como

---

15 En este punto que hemos caracterizado como “equilibrio de equilibrios” nos parece importante mencionar la necesidad de incorporar los conceptos de las dinámicas fuera de puntos de equilibrio, donde la incertidumbre, la irreversibilidad y la indeterminación tienen carácter propio en lo social, como lo señala Prigogine, Nobel de física. La incorporación de dinámicas fuera de equilibrio quizás nos lleven a una mejor comprensión de realidades que son simples sino complejas.

en la tutela de la tasa de interés y de la política fiscal que permita estimular el crédito privado hacia el desarrollo nacional. En contrario, hallamos ejemplos recientes de uso de la banca pública canalizando recursos a instrumentos financieros o a descuentos inéditos para el consumo básico, sin una previsión hacia el hacer crecer la matriz productiva.<sup>16</sup>

A diferencia de la línea adoptada en Argentina en 2016-2019, la banca de desarrollo en América Latina fue concebida desde un fundamento desarrollista en el cual el sistema se estructuraba a partir de grandes instituciones destinadas a promover el desarrollo de sectores industriales y a financiar grandes obras de infraestructura del sector público y privado, donde la evidencia histórica marca la existencia de profundos contrastes de éxitos y fracasos entre los países de la región.

La experiencia del entonces Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) en Argentina genera aún hoy profundas controversias respecto al alcance de sus logros y despierta la crítica por la formidable transferencia de recursos que generó en beneficio de los grupos concentrados locales. Al momento de su liquidación, en el año 1992, el BANADE contabilizaba una cartera impaga de US\$5.700 millones en créditos otorgados principalmente a un pequeño puñado de empresarios locales. Siguiendo a Golonbec (2008) “diversos han sido los factores que contribuyeron a la fallida experiencia argentina en materia de banca de desarrollo. Desde vagas definiciones de objetivos, hasta extremas condiciones de inestabilidad macroeconómica, sin dejar de mencionar los recurrentes problemas de conflictos de intereses, hasta cambios drásticos en las estrategias públicas de crédito”.

A partir de los años 2000, comienzan a realizarse cambios respecto a los diseños institucionales y a los objetivos de la banca de desarrollo en los países de la región. Como señala Kulfas (2018), los bancos de desarrollo comienzan a fijar entre sus objetivos el favorecer la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas. El BNDES de

---

16 Alentar el consumo genera trabajo, pero cuando ese consumo se satisface con producción extranjera se genera trabajo fronteras afuera.

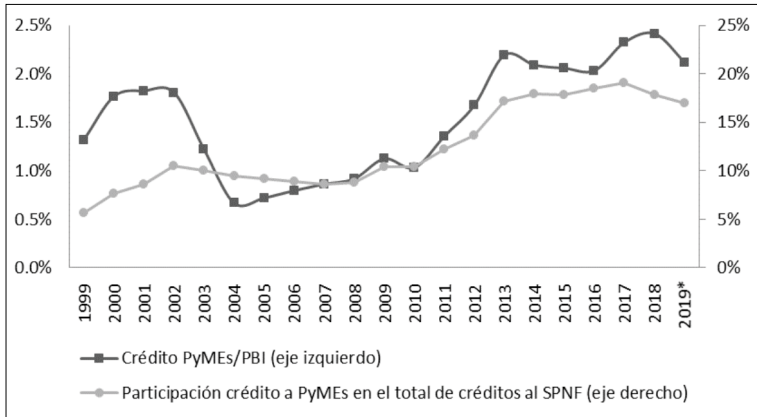
Brasil comenzó a implementar líneas específicas y créditos rotativos destinados a facilitar la compra de insumos y bienes de capital para las pequeñas empresas. En Colombia, a partir de la implementación de un sistema ágil de garantías se favoreció el acceso al crédito para las PyMEs. En Costa Rica, se estructuró la Banca de Desarrollo a partir de la convergencia de la banca pública con el sector privado y fondos públicos generados a partir de impuestos específicos, destinados a brindar créditos a las MIPyMEs. Por su parte, Argentina personificaría un esquema en definición: a partir de la liquidación del Banco Nacional de Desarrollo, las actividades tradicionales de la banca de desarrollo quedaron limitadas y fragmentadas en distintas instituciones públicas como el Banco Nación, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), la Secretaría MIPyME (SEPyME), bancos provinciales como el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO), y las regulaciones crediticias del Banco Central.

Durante el periodo de gobierno 2003–2015, entre las principales políticas destinadas a estimular y favorecer la inclusión de las MIPyMEs al crédito productivo, no solo es de mencionar las líneas de crédito bonificadas del Banco Nación o Banco Provincia, sino que resulta de interés destacar las nuevas medidas regulatorias del BCRA implementadas a partir de la reforma de su Carta Orgánica, en 2012. Esa reforma tuvo como objetivo extender las funciones del BCRA desde aspectos puramente monetarios a aquellos vinculados con el financiamiento al sector productivo, lo cual no solo lo dotaría de mayores facultades para regular y orientar el crédito, sino que permitiría potenciar la capacidad de acceso de las MIPyMEs al crédito productivo.

Las nuevas regulaciones del BCRA consistieron principalmente en la reducción de encajes bancarios condicionados al otorgamiento de crédito a las MIPyMEs y la implementación de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LICIP) que exigía a los bancos públicos y privados, destinar al menos el 5% de sus depósitos privados en créditos de mediano y largo plazo para financiar inversiones productivas. Asimismo, estipulaba que al menos el 50% del monto de los créditos debían ser destinados a MIPyMEs. Estas medidas proactivas de estimu-

lación el crédito productivo junto con el crecimiento de la demanda agregada resultaron en un incremento en la participación de las MIPyMEs en el total entre los años 2003 y 2015, duplicándose el acceso: en 2003, las MIPyMEs accedían al 10% del total del crédito asignado al Sector Privado No Financiero (SPNF), equivalente a aproximadamente el 1,2% del PIB; en 2015, ese guarismo había alcanzado el 18% del financiamiento al SPNF, equivalente al 2,03% del PIB.

**Gráfico 1. Participación del crédito a las MIPyMEs en el total del crédito asignado al SPNF y como porcentaje del PIB**



\*Datos a agosto de 2019 - Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA e INDEC.

Con el cambio de gestión gubernamental, a partir de diciembre del año 2015, no se observan cambios significativos en cuanto a la extensión del crédito productivo destinado al sector privado en su conjunto, pero dos aspectos se tornan relevantes: el mayor endeudamiento en dólares de las empresas y la pérdida de participación del crédito productivo en el total. En el año 2019, la participación del crédito en dólares superó por primera vez la participación del financiamiento en pesos. El vertiginoso endeudamiento del sector privado en dólares, promovido temerariamente desde la política ofi-

cial, abre un importante interrogante respecto a la sostenibilidad financiera del sector y su vulnerabilidad ante el escenario macroeconómico, dadas las bruscas devaluaciones y el concomitante agravamiento de la deuda medida en pesos.

Parece menester destacar que en el año 2015, la participación del crédito productivo en pesos representó el 42% del total del crédito asignado al sector privado; a partir de ese momento el guarismo comienza a marcar un progresivo descenso año a año, hasta llegar al año 2019, con una participación del 31%.

**Gráfico 2. Participación del crédito productivo como % del PIB**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA e INDEC.

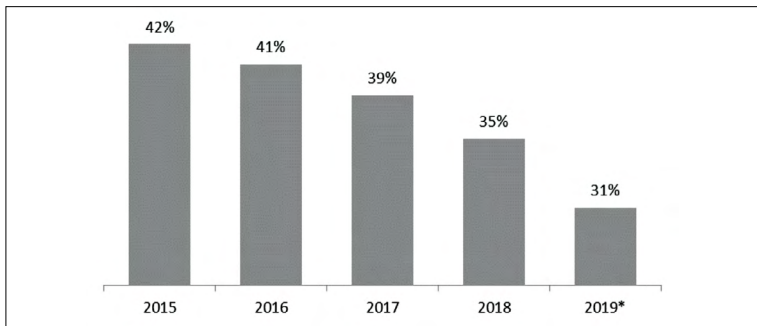
Indudablemente, el efecto negativo de las elevadas tasas de interés, la devaluación sostenida del tipo de cambio y el escenario recesivo han sido factores determinantes que explican el derrumbe de la demanda de créditos productivos por parte de las empresas locales (véase gráfico 3 en página siguiente).

Para Robinson, a diferencia de Keynes, la tasa de interés es una variable exógena de naturaleza monetaria que la autoridad monetaria fija con discrecionalidad y que no tendría relación con el nivel de actividad económica, o con el resultante de un “equilibrio de equilibrios”. La economista plantea que la tasa de interés no tendría capacidad para regular la producción porque no habría efecto alguno



sobre la inversión: en un contexto recesivo donde se derrumban las expectativas de rendimiento, una caída de la tasa de interés difícilmente podría impulsar planes de inversión, lo cual es atendible con la necesidad de la planificación de la inversión desde el Estado. En situaciones recesivas y altas tasas de interés que violenten la cadena de crédito, una política solitaria de reducción en las tasas difícilmente estimule el proceso de inversiones. Sin embargo, en la definición de la tasa de interés encontramos también y no unívocamente la regulación de la distribución del ingreso, allí donde el límite a la participación de los rentistas y a la especulación en el producido de la economía sea una meta de la política pública. La economista de Cambridge nos recuerda un hecho sumamente relevante: la tasa de interés es una variable distributiva y determina el flujo de ingresos que percibe la clase rentista de la sociedad, dueños de capital que no forman parte activa del proceso de producción.

*Gráfico 3. Participación del crédito productivo en pesos en el total del crédito*

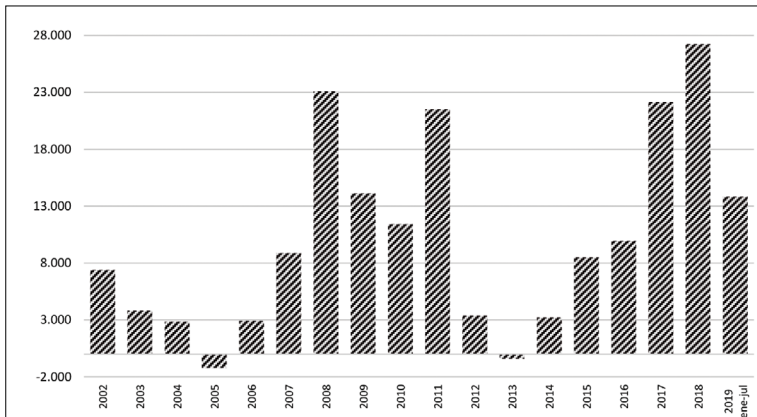


\* Datos a agosto de 2019 - Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

La observación de Robinson constituye un importante marco teórico para pensar la redistribución de ingresos que se ha generado en la economía argentina a partir de diciembre de 2015, —manifestado con tasas de referencia cercanas al 40%—, instituyéndose

así a la tasa de interés como principal mecanismo para transferir el excedente del sector productivo y de los asalariados hacia el sistema financiero<sup>17</sup>. La política oficial de liberalizar la cuenta de capital del balance de pagos y desregular completamente la compra y venta de divisas, utilizó a la tasa de interés como un pretendido estímulo para contener de la fuga de capitales, la cual ha llegado a marcas récord: más de 27 mil millones de dólares en 2018.

**Gráfico 4. Formación de Activos Externos del Sector Privado No Financiero, en millones de US\$**



Fuente: elaboración propia en base a BCRA

### 3.3. Inserción internacional inteligente

Hacíamos mención en el apartado anterior al modelo IS-LM y reconocemos que la docencia y la investigación en economía requie-

<sup>17</sup> El COMUNICADO Nro. 50670 del BCRA de fecha 15/12/2015, da cuenta de las siguientes tasas de interés: "Las tasas de corte se ubicaron en 38%, 37,01%, 37,5%, 37% y 35% para los plazos de 35, 56, 98, 147 y 252 días, respectivamente." Mediante el COMUNICACIÓN "C" 84474, de fecha 02/09/2019, "El Banco Central de la República Argentina informa que la Tasa de Política Monetaria correspondiente al 02 de septiembre de 2019, definida como la tasa promedio resultante de la licitación de Letras de Liquidez en pesos, es de 85,275%."

ren la modelización y la utilización de supuestos para simplificar y a partir de allí poder hacer análisis con método. No menos cierto es que a medida que se avanza en el estudio, en el quehacer profesional, y sobre todo en la especialización de las finanzas públicas, dado el rol determinante del Estado en la economía, el ser analítico requiere de investigación empírica y de contrastación de los modelos con la realidad. Dicho esto no queremos dejar de mencionar el teorema de la simetría de Lerner en el comercio internacional. El autor presenta un modelo para una economía perfectamente competitiva, con pleno empleo, con dos productos y dos factores de entrada, donde un arancel sobre el bien importado es equivalente en su efecto a un impuesto sobre el producto exportado, a igual alícuota. Se podría plantear que para proteger un sector que tiene competencia externa deberíamos gravar las importaciones y las exportaciones, por ejemplo. Sin embargo, los supuestos en los que se basa este modelo raramente se observan en la práctica, cuando nunca; de hecho en Argentina no se dan ninguno de esos supuestos necesarios para alcanzar la equivalencia de Lerner.

Por su parte, Robinson observa que en momentos de crisis mundial los países tienden a cerrar sus aduanas aplicando restricciones a las importaciones y tratando de fomentar las exportaciones. Ante la crisis, los Estados quieren conservar el efecto expansivo de las políticas de estímulo a la demanda agregada, no obstante lo cual, en una economía integrada al comercio mundial cuando se generan incrementos en la inversión al interior de las fronteras se dinamiza la demanda de importaciones promoviendo la actividad económica en el resto del mundo.

Robinson advierte que las políticas de “empobrecer al vecino” se han llevado adelante a partir de restricciones cuantitativas y arancelarias a las importaciones como así también a partir de devaluaciones continuadas entre los países. La contracara de la idea de empobrecer al vecino es la dinamización de la economía local, no obstante lo cual las restricciones generalizadas a las importaciones y organismos reguladores con dificultad de acción y adaptación pueden atentar

contra un programa de desarrollo si se restringe el ingreso de insumos y bienes de capital necesarios para la acumulación de capital y para la actividad industrial y científico-tecnológica. La recomendación de la autora inglesa es aplicar políticas de administración del comercio exterior cuando la economía no cuente con los suficientes medios de pagos para financiar las importaciones; recordemos que vive y analiza la crisis de balanza de pagos que atravesó Gran Bretaña en la postguerra desde donde advierte que los medios de pagos provistos por las exportaciones no son suficientes para financiar los flujos de importaciones, y el saldo de la cuenta de capital no devenga los intereses favorables de otros tiempos. La recomendación de Robinson es explícita: solamente se deben importar los bienes que sean estrictamente necesarios para el funcionamiento de la economía.

La administración del comercio exterior ha sido una política aplicada en nuestro país por todos los gobiernos de mayorías para enfrentar el mismo hecho que ella advierte: la escasez de medios de pagos. Sin embargo, en Argentina la restricción externa constituye un problema crónico y la necesidad de administrar el comercio no solamente ocurre por la falta de divisas, sino que las importaciones deben ser planificadas en aras de fomentar el desarrollo productivo generador de trabajo. Todos los países se debaten en cómo cuidar los puestos de trabajo y el modo de generarlos, y Argentina no es el único país en donde se utilizan instrumentos de administración de comercio internacional, muy por el contrario; el concepto de “exportación de empleo” está tomando cada vez mayor profundidad en sociedades que usualmente deslocalizaban su producción en búsqueda de pagar menores salarios:

Hemos deslocalizado la fabricación para obtener eficiencias financieras a corto plazo, al tiempo que ponemos en peligro parte de nuestra posición estratégica a largo plazo en el mundo. Ahí cuando los Estados Unidos pierdan la capacidad de fabricación nacional, correremos el riesgo de ser muy vulnerables si las condiciones mundiales alguna vez interrumpen la fabricación deslocalizada de la que depende una parte importante de

nuestra economía. En última instancia, la competitividad de nuestro sector manufacturero es tan fuerte como su eslabón más débil,

dicen Hutzel y Lippert (2014).<sup>18</sup> Esta preocupación se pone de manifiesto en la política de comercio internacional cuando por ejemplo se arancela al 25% la importación de bicicletas y al 10% la importación de partes de bicicletas; ambas políticas determinan egresos de divisas, pero con una diferencia sustancial en la matriz laboral, donde el ensamblaje de la bicicleta genera puestos de trabajo.

Según un estudio de la Fundación ProTejer para el año 2016 en base a datos de la Organización Mundial de Comercio, EEUU es el país con mayor cantidad de medidas para-arancelarias del mundo: EEUU tenía 4.881 medidas no arancelarias para proteger su industria; China, 2.483; Brasil 2.084; Unión Europea, 1.877; Argentina, 638 (puesto 44).<sup>19</sup>

Los desequilibrios de cuenta corriente no son la única preocupación en materia de inserción internacional, revelándose cada vez con mayor fuerza que los flujos de capital especulativo deben tener una regulación de modo tal que no violente los objetivos de desarrollo. “Con demasiada frecuencia, la importación de capital ha permitido a los países con déficit implementar políticas económicas no sostenibles durante largos periodos de tiempo. Por supuesto, pedir prestado en el extranjero para financiar inversiones es una herramienta política legítima”, dicen Dietyery Higgott (2010)<sup>20</sup>, y continúan aclarando que “en los últimos años, este uso ha sido la excepción más que la norma”.

Los ingresos de capital especulativo, de corto plazo y en divisa, en un mundo de globalización financiera, y en un país con des-

18 Hutzel, T.; Lippert, D. (2014). *Bringing Jobs Back to the USA, Rebuilding America's Manufacturing through Reshoring*. CRC Press, Taylor & Francis Group.

19 Un detalle por instrumento aplicado por país se puede encontrar en el sitio [globaltradelert.org](http://globaltradelert.org) donde se registran las acciones estatales que modifican el libre comercio internacional desde 2008.

20 Heribert Dieter, H. y Higgott, R. *Managing global imbalances: Is it time to consider some form of sanctions?* SWP, Berlin; University of Warwick. En *Rebalancing the Global Economy: A Primer for Policy making*. VoxEU.org publication, 2010.

conectadas o débiles políticas monetaria y financiera, favorecen la aparición de desbalances financieros que devienen no solo en situaciones macroeconómicas graves en el relativamente corto y mediano plazo, sino que eventualmente infligen en forma inmediata a la crisis, consecuencias sociales demoledoras, y en el largo plazo, la mala asignación de los factores de producción en la matriz productiva.

El ex presidente del Banco Central de Chile, en ocasión de la decimoquinta conferencia anual de la autoridad monetaria del hermano país, expresaba:

Con todo, la búsqueda de estabilidad macroeconómica y financiera en el contexto de metas de inflación puede exigir distanciarse excepcionalmente de un tipo de cambio completamente flexible y una alta integración global del mercado financiero. Esto se puede hacer de distintas formas, ya que requiere utilizar una política distinta a la tasa de interés, como encaje a los depósitos bancarios en lugar de la política convencional de la tasa de interés; una reducción temporal del grado de integración financiera aplicando algún tipo de control al capital; o puede permitir algo de intervención cambiaria por la vía de acumulación de reservas internacionales a fin de evitar una apreciación excesiva del tipo de cambio.

En el *Staff Position Note* “Capital Inflows: The Role of Controls” del FMI, los autores expresan que bajo determinadas condiciones el control de flujos de capital se encuentra justificado:

si la economía está operando cerca del potencial, si el nivel de reservas es adecuado, si el tipo de cambio no está subestimado y si es probable que los flujos sean transitorios, entonces el uso de controles de capital, además de una política macroeconómica prudente, se justifica como parte del conjunto de herramientas de política para gestionar la entrada de capitales.

Han sido variados los instrumentos utilizados para regular el flujo de capitales especulativos en distintos países: en Corea del Sur, el impuesto al endeudamiento en moneda extranjera; en Chile, requisitos

de reserva no remunerados en el origen a una tasa del 20%, la exigencia de un estacionamiento mínimo por un periodo determinado de tiempo, hasta incluso aplicar controles sobre los créditos vinculados con la inversión extranjera doméstica; en Brasil, la imposición al ingreso de capitales del 2% para capitales financieros excluyendo la inversión extranjera directa y sin aplicación a las salidas de capitales.

Queremos resaltar tres elementos que mencionan Dieter Higgott:

Los efectos de bienestar de las finanzas internacionales se limitan a una minoría de participantes en los mercados financieros. Más específicamente, en contraste con los flujos de crédito a largo plazo y la inversión extranjera directa, los flujos de capital a corto plazo son peligrosos y no ayudan a los pobres del mundo.

Dadas las dificultades que resultan de la imposición de restricciones administrativas a los flujos de capital, es necesario encontrar otros fundamentos y prácticas para la era contemporánea.

Y por último,

Los gobiernos que hoy se oponen enérgicamente a las restricciones sobre los flujos de capital, especialmente los EE. UU. Y el Reino Unido, implementaron restricciones sobre el capital durante dos décadas en los años 50 y 60, y estas fueron fases con un crecimiento económico superior al promedio.

Para Robinson los flujos de capitales tienen que ser estrictamente controlados. Como explica la economista, la fuga de capitales no implica que el capital real cruce los mares, las líneas ferroviarias y las fábricas se quedan donde están, pero representa una repentina prisa por vender la moneda nacional y comprar moneda extranjera. El libre movimiento de capitales especulativos deja a la economía nacional expuesta a sufrir crisis en el frente externo a partir de una abrupta devaluación del tipo de cambio.

Para el caso argentino, el libre movimiento de capitales ha generado verdaderos estragos en la economía, pero con un agravante, en este país siempre las políticas de liberalización de capitales han coincidido con procesos acuciantes de endeudamiento externo. La fuga de capitales y la deuda externa han sido los principales mecanismos de apropiación del excedente de la economía argentina por parte del establishment financiero local e internacional.

### **3.4. Deuda pública en moneda local y límite en moneda extranjera**

En estrecho vínculo con los dos puntos anteriores, Lerner (1943) concibe a la emisión de deuda en moneda local y en poder de los ciudadanos como contracara de la emisión monetaria e instrumento para lograr una tasa de interés que promueva y estimule el nivel deseable de inversión en la economía: tomando prestado en moneda local si se observa la necesidad de que la tasa de interés suba, y prestando dinero o cancelando deuda cuando se observa la necesidad opuesta.

El objeto fundamental de las finanzas funcionales es sostener el pleno empleo de la economía, evitando recesiones y alta inflación. La emisión y la cancelación de deuda son vehículos para garantizarlo. En la visión de Lerner, el sector privado le teme a que ocurra una recesión antes de poder haber recuperado la inversión realizada, pero sabiendo que hay pleno empleo, la inversión privada será más fluida. El pleno empleo y la inversión son tierra fértil para mayor volumen de pago de impuestos con gravámenes constantes, —siempre y cuando el destino de la deuda original, la inversión pública, sea productivo y realizado con racionalidad—, lo cual permitirá el repago de la deuda y sus intereses de ser necesario, es decir transferir poder de compra o inversión privada a los ciudadanos que poseen la deuda. Entre aceptar una imposición sin intereses de parte del Estado, y prestarle contra un pagaré e intereses, el préstamo luce en un movimiento voluntario sin quita de utilidad. Si el crédito ciudadano no es utilizado productivamente, no habrá una base sobre la cual



gravar para pagar los intereses y el capital, implicando en ese caso la deuda una carga diferida en el tiempo. El supuesto subyacente para garantizar el círculo virtuoso de deuda, inversión y pleno empleo es que “todo lo dicho se aplica únicamente a la deuda nacional que está en poder de los nacionales. El aumentar la deuda con otros países o con los ciudadanos de otros países sí indica un empobrecimiento del país que pide prestado y el enriquecimiento del país que presta.”<sup>21</sup>

Robinson al igual que Lerner, comienza derribando el mito de asemejar el endeudamiento del Estado con el de una familia. Cuando la familia se endeuda debe pagar una suma de dinero para cancelar el préstamo y el límite al endeudamiento está dado por su disponibilidad de ingresos. En el caso de un país, la situación es completamente diferente. Cuando el Estado se endeuda en su propia moneda y lo hace con los residentes de la economía, tiene la facultad para establecer la tasa de interés de la deuda y el repago está garantizado dentro de los límites de la utilización productiva la deuda y de la emisión sin inflación.

Robinson se muestra condescendiente con el endeudamiento nacional en moneda soberana a los efectos de fomentar el pleno empleo, sin embargo, advierte que el peso de la deuda también juega en la distribución del ingreso. En la medida que los acreedores sean los sectores rentistas de la sociedad, el endeudamiento del Estado alimenta a esta clase social y le asigna una mayor participación en el producto de la economía. Sin embargo, se muestra dispuesta a tolerar el enriquecimiento de los rentistas como el costo a pagar por fomentar el pleno empleo, su recomendación en tal caso consiste en reducir la tasa de interés.

Ahora bien, en el caso del endeudamiento en moneda extranjera, la situación es radicalmente diferente y para Joan Robinson este caso podría tener alguna similitud con el endeudamiento que adquiere una familia, en el sentido de que el Estado se endeuda en

---

21 Citado en “Los argumentos a favor y en contra de la deuda pública versus impuestos: Una Interpretación global”, por Ricardo Calle Saiz

una moneda que no puede emitir y rara vez puede establecer las condiciones del crédito.

El efecto dramático que puede desencadenar el endeudamiento en moneda extranjera sobre la economía de un país puede advertirse en Keynes (1919) donde el autor analiza la carga impuesta a Alemania por el pago de las reparaciones de guerra. Años más tardes, sería la propia Robinson (1938) quien explicaría la hiperinflación de la República de Weimar a partir de la abrupta devaluación del marco alemán y de la consecuente espiralización precios-salarios generada a partir del desequilibrio del sector externo producto del pago de las reparaciones.

En 2015, Argentina tenía una relación de deuda respecto al PIB menor al 50%. La resolución de lo que se dio en llamar el “Juicio del Siglo” en referencia al litigio internacional que Argentina tuvo con sus acreedores luego de la declaración de default en 2001, sumado al plafón de baja deuda dejado por la gestión anterior resultó en un vertiginoso incremento de deuda externa de la gestión 2015-2019, llevándolo a niveles inéditos: al año 2019 la relación de deuda al PIB es del 100%, se emitió deuda por un valor de 187.700 millones de dólares, y el 82,4% fueron colocaciones en moneda extranjera. No obstante, el hecho más dramático fue que del total del endeudamiento generado, el 67% se destinó a la fuga de capitales, demanda de divisas para turismo y pago de intereses de la deuda. Todos los análisis y recomendaciones de Lerner y Robinson parecen no haber sido estudiados por quienes tuvieron la responsabilidad de esta desmedida emisión: fue realizada mayormente en moneda extranjera, los tenedores de los bonos en su mayoría son fondos de inversión extranjeros, la deuda no se utilizó para llevar adelante proyectos productivos que no implicasen una carga a las futuras generaciones, y el contexto fue de altas tasas de inflación y creciente desempleo. El FMI nuevamente ha jugado un rol importante en la historia de la deuda de Argentina, y al correr de las horas de este escrito el gobierno ha propuesto un reperfilamiento de vencimientos que ha llevado a que calificadoras de riesgo internacional calificaran la situación de “default selectivo” y que medios locales especializados atribuyeron

las recientes acciones del gobierno a un pedido específico del organismo internacional mencionado.

Otro de los conceptos centrales de Lerner en materia de financiamiento de las finanzas funcionales son los impuestos. La emisión de un documento con el compromiso de repago con un interés incrementa la situación patrimonial de los tenedores, en cambio un impuesto por la misma cuantía sobre los deciles más ricos de la población combate la concentración de riqueza toda vez que distribuye la utilidad producida por la inversión productiva entre toda la población, sin afectar la demanda agregada total ya que los ricos no reducirán sus gastos en cuantía importante, y así los efectos sobre la economía, aparte de los que nazcan de una Deuda Pública pequeña, serán los mismos que si el dinero hubiera sido recibido en préstamo de dichas personas. Por este medio, la deuda puede ser reducida a cualquier nivel que se desee y mantenida en él. Los tributos habitualmente elegidos para este fin son los que gravan la exteriorización de la riqueza a las actuales generaciones o los que gravan la herencia, es decir la exteriorización de riqueza previa. La gestión 2016-2019 ha decidido disminuir la tributación del impuesto llamado a los Bienes Personales que grava la riqueza presente, y no ha avanzado en establecer o estimular se propale el impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes –coloquialmente llamado impuesto a la herencia– implementado en dos jurisdicciones subnacionales durante la gestión 2012-2015.

### **3.5. La distribución del ingreso**

Tanto el abordaje de las finanzas desde los pensamientos más clásicos como aquellos heterodoxos, ponen especial atención a la distribución de la riqueza y del ingreso.

Musgrave y Musgrave (1997, 5ta Ed.) al inicio de su obra, afirman que “los valores sociales pueden requerir ajustes en la distribución de la renta y de la riqueza resultante del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad por herencia”, y más adelante en una nota al pie expresan:

La teoría de la distribución de la renta (...) plantea una serie de problemas que generalmente no son tratados en el estudio de la Hacienda Pública. Sin embargo, es preciso hacer frente a las cuestiones planteadas al diseñar la política presupuestaria. Por otra parte, los criterios de justicia distributiva, aunque tienen una base filosófica, están limitados en su aplicación por consideraciones de carácter económico, de modo que han de combinarse las dos perspectivas.<sup>22</sup>

Solo administraciones de gobierno que han decidido tomar el desafío de una planificación de la economía en el desarrollo, tuvieron la capacidad de establecer nuevos umbrales de dignidad y de justicia social, que solo en ocasiones o en forma disgregada han podido ser institucionalizadas como políticas de Estado. Ejemplos de institucionalización de derechos en Argentina son la universalización de las vacaciones pagas, el salario número 13 o aguinaldo, la gratuidad y libertad de acceso a la educación, entre otras. Ejemplo contrario y que ha sufrido intentos de ser vulnerados, es la universalización del derecho a los ingresos de los adultos mayores, aún ante falta de aportes por ejemplo por situaciones de informalidad laboral o simplemente porque el mercado no atribuye valor a un trabajo, como las tareas domésticas.

La economía tal y como la conocemos parece haber dejado en el arcón de los recuerdos los temas más filosóficos vinculados con los derechos humanos, para transformarse en una disciplina de corto plazo y de variables macroeconómicas, en particular financieras. En una verdadera estrategia de desarrollo, lo humano debe prevalecer, porque en definitiva la disciplina que encararon Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx, entiende en la exclusión de las personas una sociedad vulnerable. Políticas públicas que permitan elevar el umbral de vida de miles de argentinas y argentinos que padecen situación de pobreza e indigencia urgen y su implementación mos-

---

22 Musgrave y Musgrave, Hacienda Pública, Teoría y Práctica; Mc Graw Hill, 5ta. Edición, 1997. Pg. 6 y pg. 89, respectivamente.

traría una racionalidad humanista en el ejercicio de la disciplina. En esa racionalidad, las personas de los sectores más vulnerables deben tener trabajo e ingresos individuales dignos, sin anteponer consideraciones meritocráticas de herencia que restrinjan los accesos, solo por su carácter de ser humano y ciudadano dotado de derechos. Seguramente por muchos más motivos de los que hemos expuesto en apartados anteriores es un deber combatir la pobreza, pero además muchas veces la resolución de conflictos económicos, y aún crisis económicas, encuentran solución rebosando los anaqueles limitantes que impone la corriente de pensamiento dominante de la economía y dando paso a una mirada ética de la solución con las soluciones que ésta exige. El incremento del poder adquisitivo de los grupos demográficos con menor nivel de ingreso, estimula la demanda global por productos de canasta básica en un primer orden, haciendo movilizar todos los factores de producción. Como advierte Robinson, a la mayoría de las personas le falta dinero para comprar bienes que podrían producirse. Sin embargo, la solución no consiste en simplemente imprimir billetes y asignarlos, sino que debemos promocionar una distribución del ingreso con base a engrandecer la riqueza hacia el interior de la comunidad. La política tributaria y presupuestaria se tornan en instrumentos fundamentales en la búsqueda de incrementar la propensión marginal a consumir, entendida como el porcentaje que se destina al consumo de cada peso adicional de ingreso.

“Aunque poderoso como instrumento de organización, el mercado no puede llevar a cabo todas las funciones necesarias para alcanzar metas económicas y sociales de una sociedad democrática”, expresan también Musgrave y Musgrave en el prólogo de su obra. Nosotros enfatizamos y vamos más allá, entendiendo que el mercado actuando por sí solo sin regulación, es un gran perpetuador y amplificador de las desigualdades, por lo tanto, el Estado tiene la responsabilidad de cambiar la distribución a efectos de construir una comunidad más justa y cohesionada socialmente. El análisis de la distribución debería estructurarse en torno a los flujos de recursos

que subyacen en la relación entre los asalariados, los capitalistas y los rentistas en todas sus formas –agropecuarios, financieros, urbanos, comerciales, etc.–, en el plano territorial y personal.

Las políticas redistributivas, además de lograr sociedades más justas y cohesionadas, fomentan el nivel de actividad, y constituyen un punto de ruptura entre el marco teórico keynesiano y la economía neoclásica que plantea la existencia de un trade-off entre eficiencia y equidad. Como advertíamos en líneas anteriores, crecer con equidad es deseable y no obsta a hacerlo con eficiencia, lo cual debe también ser un objetivo. Cuando la economía opera con factores productivos ociosos, humanos o físicos, incrementar los recursos en los “bolsillos” populares, no solo beneficia a quienes reciben los ingresos sino que dinamiza la actividad económica, favorece la generación de empleo, fortalece la identidad colectiva exteriorizada en el trabajo como factor identitario, toda vez que incrementa la masa de ganancias del sector capitalista de la economía real.

Las finanzas públicas hacen uso de la política fiscal, de la tasa de interés y del endeudamiento público para realizar cambios intencionales o no, en la distribución del ingreso y de la riqueza. Cuando el Estado a partir de la exacción impositiva aplica gravámenes sobre un sector de la sociedad y los utiliza para financiar programas destinados al beneficio de otro grupo social, está redistribuyendo los recursos económicos. Por esta razón, cuando los sectores de altos ingresos pretenden reducir la participación del “gasto” del Estado en la economía, lo que persiguen es reducir la presión tributaria y pagar menos impuestos, bajo la protección comunicacional de reducción de precios y/o incremento de inversiones, para lo cual no hay evidencia empírica de ocurrencia en Argentina.

La política monetaria y la tasa de interés en particular, constituyen un segundo vehículo mediante el cual el Estado operar sobre la distribución del ingreso. Como se nos ha enseñado holgadamente, la tasa de interés es la retribución o el ingreso del sector rentista de la sociedad, por lo tanto, una tasa elevada significa reasignar recursos desde los asalariados y el capital productivo a favor de los rentistas

financieros. En la situación opuesta, los rentistas están perdiendo participación en el producto de la economía en beneficio de los trabajadores y del empresariado productivo.

El endeudamiento puede ser productivo y generador de trabajo cuando es aplicado a agrandar la infraestructura social y productiva, con vista a fomentar el desarrollo de las actividades económicas generadoras de alto valor agregado. Sin embargo, cuando el mecanismo del endeudamiento se utiliza como vehículo para proveer de dólares baratos al establishment financiero a fin de realizar y fugar la renta generada por el arbitrio de la tasa de interés, la deuda se convierte en un yugo fatídico para la sociedad que incauta los frutos del trabajo en beneficio de los acreedores.

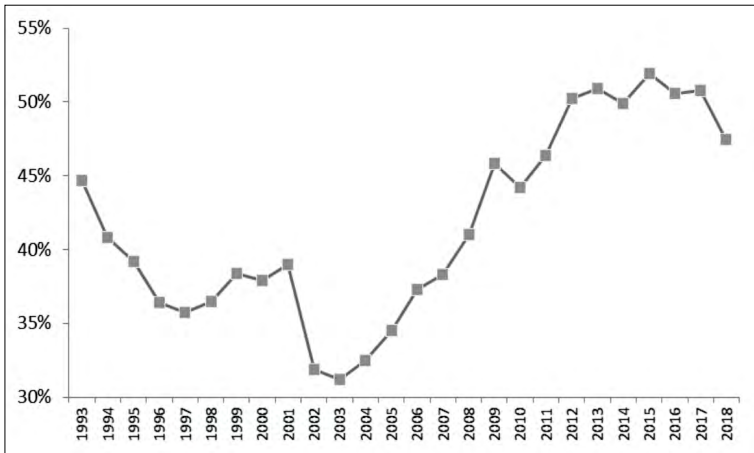
Los gobiernos de mayorías en Argentina, se han caracterizado por inclinar la balanza en beneficio de los trabajadores en la disputa por distribución funcional del ingreso –aquella que considera la distribución del PIB entre salarios, rentas y utilidades–. En general, la experiencia histórica muestra que la mejora en la participación asalariada ha ocurrido debido a tres factores estructurales: el fortalecimiento de la organización sindical; las políticas públicas de sostenimiento de la demanda agregada destinadas a promover la generación de trabajo; y la decisión soberana de desendeudar al país a efecto de reconducir el excedente económico a la acumulación de capital y la consecuente generación de empleo.

Durante las gestiones que abarcaron el periodo 2003-2015, aun con altibajos, los asalariados tuvieron una recuperación y mejora en términos de la participación en el producto de la economía. En el año 2003, la participación asalariada ascendía al 32,5% del PIB; al calor de las políticas expansivas sobre la demanda agregada, la inclusión social y el regreso al sistema de paritarias libres, la participación terminaría llegando al 51,9% del PIB en el año 2015.

Muy por el contrario, en 44 meses de la gestión que inició en diciembre de 2015 y finalizará en diciembre de 2019, el retroceso es evidente y agudo. Mediante la planificación e instrumentación de medidas tendientes a reducir la demanda agregada, como la elimina-

ción de los subsidios de los servicios públicos a las familias, los techos a las paritarias, el colapso de la inversión pública, la reconversión industrial y el cambio en la ley de movilidad de haberes en perjuicio de los jubilados, el gobierno asistió la reducción del entramado productivo y la actividad económica, sobre todo mano de obra intensiva. En simultáneo, la devaluación continuada del tipo de cambio como principal determinante del aceleramiento en la tasa de inflación, contribuyó decididamente en el derrumbe de los salarios reales, provocando la reducción de la participación asalariada en el PIB: se redujo la participación asalariada en 4,5 puntos porcentuales, cayendo del máximo alcanzado en 2015, 51,9% del PIB, al 47,4% en 2018, en las postrimerías de una agudización de la crisis.

**Gráfico 5. Participación asalariada como porcentaje del PIB**



Fuente: Elaboración propia en base a CEPED e INDEC.

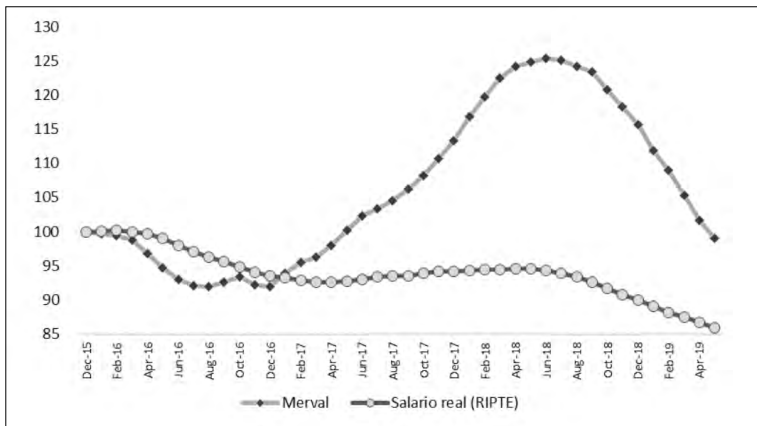
No nos equivocamos si caracterizamos a la gestión de gobierno 2016-2009 como profundamente regresiva en materia de la distribución del ingreso, la tendencia decreciente del salario real de los trabajadores estables así lo marca. En promedio, entre diciembre del año



2015 y mayo de 2019, el salario real medido a partir del índice RIPTE muestra una caída del orden del 16,1%. En términos acumulados, el monto de dinero perdido por cada trabajador registrado, asciende al equivalente a 4,2 meses de salario perdidos contra la inflación.

A diferencia de los trabajadores que sufrieron una drástica caída de los salarios reales, el mercado de capitales en el país mostró un desempeño sumamente positivo. El índice Merval, mostró un rendimiento real del orden del 188% sobre el capital invertido. El contraste entre la suerte de los trabajadores y el establishment financiero resulta evidente: mientras que los trabajadores perdieron más de 4 meses de salarios contra la inflación, la renta financiera colocada en el Merval prácticamente logró multiplicarse por 3. A la luz de la evidencia observada, debemos admitir que el verdadero conflicto distributivo en la economía argentina opera en la relación entre los asalariados y el rentismo financiero.

*Gráfico 6. Evolución Merval vs salario real en precios constantes*

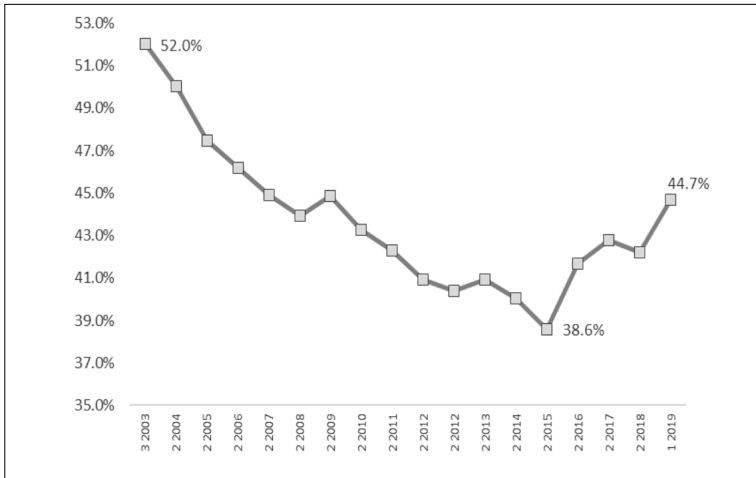


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Merval e INDEC.

Si observamos la evolución en materia de distribución del ingreso a través del Índice de Gini, vemos también un fuerte retroceso.

En tan solo cuatro años, el coeficiente de Gini perdió todo el logro de una década y se derrumbó hasta alcanzar el 44,7%, guarismo similar a los niveles que tenía durante la crisis del año 2009.

**Gráfico 7. Índice de Gini**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPA e INDEC.

### **3.6. “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”**

En el abordaje clásico de las finanzas públicas en países integrados por diferentes niveles de gobierno que guardan cierta autonomía entre sí, se presenta y analiza la disyuntiva de asignación de funciones fiscales entre los niveles de gobierno. Las atribuciones fiscales resultantes del deslinde de responsabilidades resultan en muchas ocasiones –sino en todas– en un desbalance fiscal en cada jurisdicción que motivan el surgimiento de sistemas de transferencias de recursos.

Así como la asignación de recursos encuentra su fundamentación en la “mano invisible” y afirma que en ausencia de fallos en el mercado, una economía competitiva sería eficiente, ya que consumidores

y productores al actuar en beneficio propio, toman decisiones que conducen a la eficiencia en sentido paretiano, existen argumentos en iguales basamentos a favor de la provisión de bienes y servicios por parte de los gobiernos subnacionales. Mientras que los individuos revelan sus preferencias por los bienes privados simplemente comprándolos con precios exteriorizados, el voto sería una de las formas de manifestación de los deseos por la oferta pública, pero que no expresa detalladamente las categorías concretas en materia de política presupuestaria y/o tributaria. Otra forma de manifestación de preferencias de los individuos por las comunidades subnacionales es que suministrando los servicios que la gente quiere, y si además se hace en forma visiblemente eficiente, esas jurisdicciones subnacionales atraerán a nuevos habitantes; las que sean incapaces de hacerlo observarían como pierden habitantes. Esta migración (con las consiguientes repercusiones en los valores de la propiedad inmobiliaria) transmitiría a los políticos locales esencialmente el mismo tipo de señal que el mercado transmite al director de una empresa. La competencia entre estos llevaría a suministrar los bienes y los servicios públicos que desea la comunidad y a producirlos eficientemente. En este caso, como en el mercado de bienes y servicios privados, los supuestos generalmente no se cumplen, pero si se cumplieren, la desigualdad de la distribución del bienestar entre las comunidades, la inequidad territorial o desde e territorio hacia los ciudadanos, podría ser tan grande que resultaría inaceptable para la sociedad.

La teoría ha tratado de ser fértil en esta clásica discusión en países multinivel de cómo y a qué jurisdicción se le asignan los recursos y las funciones. Por el lado de los recursos, los criterios de eficiencia de la recaudación proponen que diferentes gobiernos graven diferente factores: los gobiernos locales se sugiere graven los factores fijos, como son los bienes inmuebles, mientras que se depara a los gobiernos federales la potestad sobre los factores móviles de la producción como son el capital y el trabajo; sin embargo este criterio hace caso omiso a las sugerencias de Lerner de no convocar solo atributos recaudatorios en el sistema tributario,

sino aprovecharlos como potente instrumento de distribución de los ingresos y riqueza. Respecto a la asignación de responsabilidades en la inversión pública, si bien prevalece el análisis de oferta bienes públicos locales por alcance y eficiencia territorial, se han expuesto otros argumentos a favor de la asignación de mayores responsabilidades a las administraciones subnacionales en la provisión de bienes colectivos como podría ser la mayor probabilidad de que los ciudadanos participen activamente en las decisiones. Como se mencionó al inicio del apartado, según cuál sea el criterio de deslinde de competencias fiscales, —que la mayoría de las veces tienen que ver con procesos históricos— surgen desbalances presupuestarios en cada jurisdicción que deben ser compensados por transferencias entre niveles de gobierno.

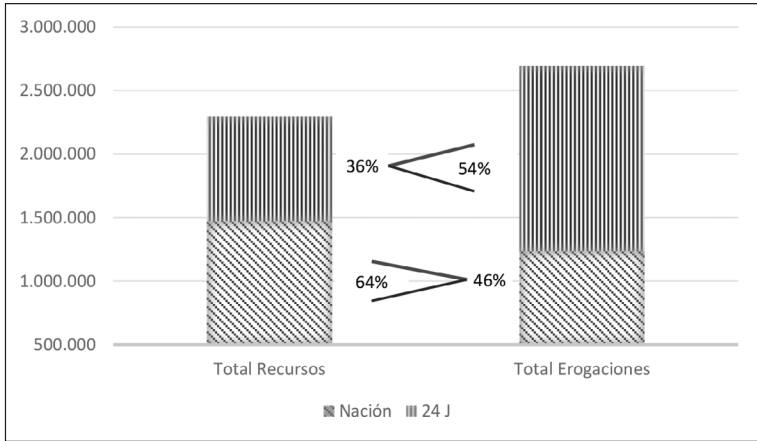
Estos planteos clásicos y repetidos creemos que deben ser necesariamente ampliados con otros conceptos y análisis, y es en este sentido que proponemos profundizar la forma que adquieren las relaciones de los actores económicos y sociales locales con el Estado Nacional manifestados en los distintos modos de producción. Proponemos hacer zoom en las relaciones de los poderes económicos locales con capitales supranacionales y preguntarse si el Estado Nacional está mediado por los Estados provinciales cuando se relaciona con los factores de producción y si así también ve limitada su autonomía en las autonómicas relaciones de poder local con poderes supranacionales. En estas cavilaciones no es de obviar que la institucionalidad del Estado subnacional en Argentina es distinta entre cada una de las jurisdicciones. Las relaciones de producción capitalistas son más complejas y diversas en algunas provincias que en otras, y eso condiciona no sólo el vínculo entre el Estado provincial y los modos de producción imperante en cada provincia, sino que por ella —y seguramente entre otros elementos—, la materialidad estatal deviene en distintas formas en cada uno de los gobiernos subnacionales. Entender cómo es la autonomía relativa en una organización federal de gobierno y cómo se organizan las clases dominantes en esa estructura, sin perder de

vista la condición Estado capitalista de una nación latinoamericana, inmersa en la “contradicción entre internacionalización y nacionalización del proceso de la acumulación”, se torna relevante.

Es en ese sentido que tenemos la convicción de que la teoría clásica, no por manida es exhaustiva, ya que no alcanza para comprender en su magnitud los federalismos –quizás tampoco los sistemas unitarios de gobierno, pero no es causa de estudio en este trabajo–, y en particular el federalismo argentino, que resulta complejo por diferentes factores. Queremos destacar solo algunos de estos factores: la historia en pugna entre modelos más federales y otros más unitarios con visiones distintas de proyecto de país que revelan distintos modos y relaciones de inserción internacional desde los orígenes de nuestro país; el elemento político como continuidad del proceso histórico que implica una serie de disyuntivas sobre la autonomía y potestades de cada uno de los niveles de gobierno con sus proyectos nacionales distintos que conviven en presente y prácticamente sin diálogo pretérito y futuro; el factor económico que revela conflictos de escasez, eficiencia/ineficiencia, pero sobre todo de equidad y redistribución o no de ingresos y riqueza, revelado en forma directa en el tipo de cambio; por último, un conflicto que se suscribe en la aparición de un nuevo nivel de gobierno supranacional, en nuestro país consagrado constitucionalmente como superior a cualquier legislación nacional.

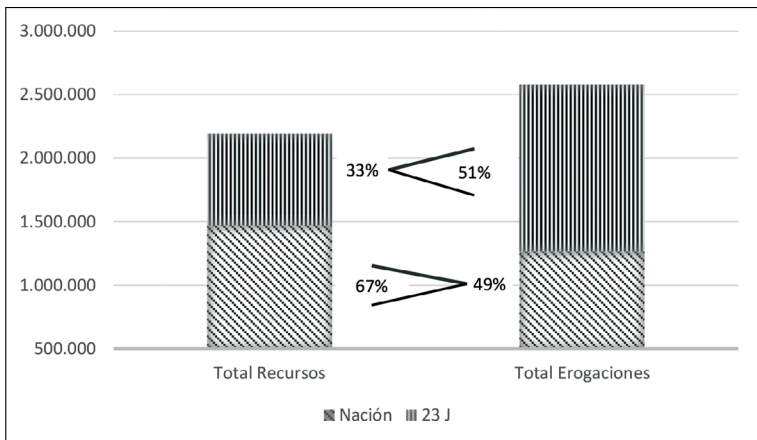
El marco teórico clásico no alcanza para ser aprehensivo de los desbalances verticales y horizontales resultantes de los procesos políticos argentinos. En los gráficos 8, 9 y 10 se presentan algunos ejemplos de los mismos.

**Gráfico 8. Desbalance Vertical, año 2016, 24 Jurisdicciones –sin Municipios–**



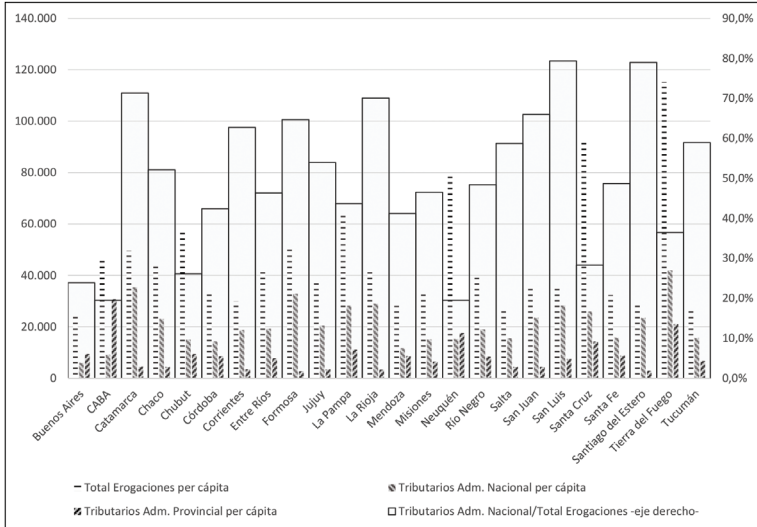
Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría General de la Nación y Dirección Nacional de Relaciones con Provincias.

**Gráfico 9. Desbalance Vertical, año 2016, 23 Jurisdicciones, excluida CABA –sin municipios–**



Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría General de la Nación y Dirección Nacional de Relaciones con Provincias.

**Gráfico 10. Erogaciones y Recursos Tributarios de Administración Nacional y Provincial per cápita y participación de Tributarios de Administración Nacional en el Total de Erogaciones -2016-**



Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría General de la Nación y Dirección Nacional de Relaciones con Provincias

Estas diferencias entre jurisdicciones ponen de manifiesto el carácter y la voluntad constitutivas de país federal y no de federación de autonomías. Como no somos una confederación de Estados subnacionales autónomos, nuestra Carta Magna y los constituyentes de 1994, reafirmaron el carácter federal de nuestro país cuando establecieron que la distribución de recursos “será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

En los aspectos irresueltos de nuestro federalismo, no sólo fiscal, hay reclamos justos que deben ser atendidos, pero privilegiando el colectivo sin favorecer a unos argentinos por encima de otros, y sin

comprometer el futuro federal por atender a quienes hoy transitoriamente pueden detentar mayor poder de negociación.

Nuestra constitución nos dice que “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto”. La distribución justa, equitativa, que dé prioridad a lograr un grado de desarrollo equivalente en todo el territorio, necesariamente nos tiene que obligar a ser analíticos en el estudio de las competencias y funciones que hoy brinda el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, incluyendo en el análisis y en la discusión a los gobiernos municipales. Enriquecer la discusión y hacer propuestas superadoras necesariamente implica incorporar aspectos clave que suelen quedar relegados. Necesaria condición para arribar a una solución es resolver este desequilibrio vertical en la Nación y las provincias, es decir que las Provincias en conjunto deben aumentar su participación conjunta en esa “distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires”. Sin ello no podrá encararse el desequilibrio horizontal que exhiben los gobiernos subnacionales, es decir la falta de correspondencia entre ingresos propios e inversiones. No obstante esto no puede ser soslayado de las oportunidades y diferencias territoriales que devienen en la exigencia de prestaciones gubernamentales muy distintas entre unas y otras, porque de ninguna manera se debe atentar con el objetivo de distribución del ingreso en el territorio nacional; la distribución del ingreso no puede ser relegada a la esfera subnacional, pero los Estados provinciales deben complementar sus políticas públicas con el objetivo nacional.

Planteos atomistas, reduccionistas, aislados y faltos de conclusiones analíticas profundizaron las brechas interregionales otorgando más recursos de administración nacional a las jurisdicciones con mayores potencialidades de recaudación subnacional. La Provincia de Buenos Aires suele estar en el debate tensionante de la escena. El rol central y la importancia estratégica del territorio bonaerense son fundamento del compromiso que la provincia asume con el federa-



lismo, aportando para la continua reducción de las asimetrías de desarrollo entre provincias, por eso es requisito que esa redistribución federal no vaya en desmedro de la sustentabilidad del crecimiento de todas las economías provinciales.

No podemos soslayar que, seguramente por esos factores que mencionábamos al inicio de este apartado, seguimos incumpliendo un mandando constitucional e imponemos frenos al desarrollo de un federalismo en clave productiva que garantice el desarrollo con equidad territorial. Claramente el problema radica en discutir cuánto, para qué y cómo. Qué tipo de indicadores de reparto utilizar en ese “cómo”. ¿Distribuir por densidad poblacional? ¿Tener en cuenta la contaminación? ¿Incorporar indicadores de salud? Concretar respuestas excede al campo de las finanzas públicas tradicionales, por eso estamos convencidos que el marco teórico debe ser ampliado, y seguramente será objeto de futuros trabajos.

#### **4. Conclusiones**

En este texto hemos propuesto al trabajo como eje ordenador de las finanzas públicas, porque lo entendemos como el principal vehículo que hace a la generación de riqueza, la disminución de la pobreza, con la consecuente mejora distribución de la riqueza al interior de la sociedad. Ahora bien, posicionar al trabajo como principal ordenador de las finanzas públicas nos obliga a repensar las categorías tradicionales que tratan indistintamente sobre empleo, trabajo y ocupación para discutir qué políticas debemos diseñar e impulsar a efectos de promover el desarrollo del talento humano y consolidar la integración económica de los sectores populares a una sociedad solidariamente cohesionada. Ante esta reorientación de las finanzas públicas, el quehacer del Estado no puede encomendarse en otra dirección que no sea impulsar el pleno empleo de los factores productivos y promover la redistribución equitativa del ingreso.

El enfoque de las finanzas funcionales de Abba Lerner nos permite reorientar el objetivo de las finanzas públicas en la búsqueda del pleno empleo y la estabilidad de precios, liberándonos del peso dogmático que supone al equilibrio fiscal como un valor en sí mismo y como meta social, sin desatenderlo. Debemos utilizar conveniente y adaptadamente los instrumentos de las finanzas funcionales con el propósito de generar trabajo y reducir el proceso inflacionario que vive nuestro país hace años y nos ha sido esquivo de dominar. El equilibrio fiscal no es una variable exógena que el gobierno establece deliberadamente, sino que por el contrario, es el resultante una vez que se dinamice la actividad económica y con ello se amplíe el espacio fiscal. La obstinación de la teoría ortodoxa con mantener el equilibrio fiscal tiene varios ascendentes: por un lado obedece al imperio de la teoría cuantitativa clásica que entiende a la inflación como un fenómeno monetario generado a partir de la monetización del déficit estatal; por otra parte, para esta construcción teórica, reducir el déficit, es reducir solo el déficit primario por la vía de achicar las erogaciones del Estado, tanto en la prestación de bienes y servicios como en la disminución de regulaciones, para en la ausencia del Estado, promocionar una actividad privada; por último, y en estrecho vínculo con el anterior, enfatizar en el equilibrio fiscal entendido en esta concepción es desprestigiar el rol del Estado y a cada servidor público con el mote de “gasto público” presto a ser eliminado. En este texto, se adscribe la hipótesis de inflación por conflicto distributivo.

Una vez orientados en la dirección del pleno empleo de todos los factores, las recomendaciones de Joan Robinson constituyen una poderosa guía al momento de pensar las políticas que debiesen implementarse en Argentina a efectos de auspiciar la generación de empleo desde el Estado y fomentar la distribución equitativa del ingreso. Aunque los tiempos hayan cambiado, los fundamentos propuestos por Robinson siguen siendo tan válidos como en el momento que fueron escritos. Constituye nuestra tarea adaptar las recomendaciones a la realidad presente que vive nuestro país.

A partir de las recomendaciones de Joan Robinson y Abba Lerner, advertimos que el campo de las finanzas públicas debiese extenderse a un amplio espectro de políticas tendientes a fomentar el pleno empleo, estabilizar el nivel de precios y promover la distribución equitativa del ingreso. Para encauzar a la economía en el sendero del pleno empleo de los factores y de la ampliación de las posibilidades de producción preparándola para la incorporación de la demografía a la matriz laboral, el Estado debe realizar planificación estratégica sobre la inversión, orientar el crédito público y privado al sector productivo, sostener la demanda agregada a partir de políticas de estímulo al consumo, y administrar el comercio exterior de la nación a efectos de promover la inserción internacional inteligente. Si bien abundan instrumentos de política pública utilizados en procesos de desarrollo de diversos países hoy desarrollados que pueden ejemplificar y ser inspiradores, debemos encontrar los propios, con capacidades locales e idiosincráticos. Reiteramos, no podemos naturalizar la pobreza, es el peor flagelo de una sociedad. Sin duda todos los elementos del buen desempeño de una gestión de gobierno son necesarios a la hora de abordar en profundidad esta calamidad. Sin embargo, queremos resaltar en esta oportunidad la necesidad de una política tributaria progresiva que comprometa a todos los Estados, nacional y subnacionales, en este perentorio e inaplazable desafío. Por supuesto los tributos son una fuente de financiación, pero son también un potente instrumento de redistribución. Por eso, y dado el deslinde de competencias tributarias que marca nuestra Constitución Nacional, las 24 jurisdicciones subnacionales deberían avanzar coordinadamente hacia un impuesto a la transmisión gratuita de bienes, tomando el ejemplo pionero la reintroducción del mismo en la Provincia de Buenos Aires, quizás único instrumento vigente que atiende la equidad vía la redistribución de la riqueza. Es notable que la teoría clásica utilice a arbitrio el concepto de “mercados autoregulados”, imponiendo restricciones al que denomina “mercado de trabajo” con restricciones en la organización de paritarias y aplicando techos para el incremento salarial. La política redistributiva

en nuestro país debiese orientarse a dar libertad a las negociaciones paritarias para que los convenios colectivos de trabajo se resuelvan anualmente sin pisos, ni techos, ni cláusula gatillo.

En igual rumbo y objetivo, no podemos naturalizar tasas de interés de referencia del orden del 90% anual, o efectivas que superan el 100%, que no solo vacían de recursos disponibles a la economía real, sino que generan enormes transferencias de recursos a los sectores rentistas que no generan empleo y desarraigan riqueza del país junto al endeudamiento soberano y subnacional en moneda extranjera. Éstos junto con la desregulación de los movimientos de capitales han sido parte de un mismo dispositivo tendiente a transferir el excedente económico desde el sector industrial y productivo a la especulación financiera, limitando nuestra tasa de acumulación y generando mayor inestabilidad a las ya conocidas trayectorias inflacionarias argentinas. Resulta imprescindible regular el frente externo a partir de un control estricto sobre los movimientos especulativos de capitales y limitar al mínimo el endeudamiento soberano en moneda extranjera. Si la economía es la ciencia que administra recursos escasos, la divisa lo ha sido prácticamente a lo largo de toda nuestra historia imprimiendo una condición compleja en la bimonetización, e inevitablemente debe ser administrada a favor del desarrollo del país. Dicho esto, un país productor de alimentos con niveles de pobreza del orden del 40% y con deficiencias alimentarias severas, debería avergonzarse a todo argentino. Instrumentos que permitan el acceso a alimentos en forma sostenida por parte de toda la población deben ser una exigencia para cualquier gobierno. Una interesante propuesta para estabilizar precios fue realizada por Joan Robinson, planteando la necesidad de analizar la participación de los componentes no salariales en la formación de precios para implementar regulaciones que permitan llegar con el producto final al consumo con precios accesibles. El supuesto de homogeneidad del producto rara vez existe en la práctica, entonces la competencia de mercado tiende a multiplicar los costos de diferenciación del producto que encarecen los bienes y servicios. El Estado debería lanzar

un sistema de control de precios para evitar que estos gastos sean trasladados a los consumidores, por lo menos en los alimentos y bienes básicos de consumo.

Diversos países han aplicado las políticas recomendadas por Robinson y Lerner adecuándolas a sus respectivas realidades nacionales. A modo de ejemplo, podemos mencionar los controles de precios en alimentos en Francia, o la regulación del precio de los alquileres de viviendas en Suecia y Estados Unidos. También se destaca el rol de la banca pública en la orientación del crédito en las experiencias de Brasil, Colombia y Costa Rica; las políticas de administración del comercio exterior en Estados Unidos o el control de los movimientos especulativos de capitales en Chile y Corea del Sur. También queremos destacar la planificación estratégica de la inversión en Argentina a partir de los planes quinquenales del gobierno peronista o la experiencia de China contemporánea con la iniciativa de la Franja y la Ruta. Sin embargo, a la luz de los procesos históricos de nuestra institucionalidad, advertimos que la restricción política exige pensar la Política Nacional de Inversiones con criterio geopolítico a efecto de evitar la frustración en manos de gobiernos puramente rentistas y extractivistas de riqueza. En este sentido, la cooperación internacional, la integración estratégica con otros países, y la integración de Estados subnacionales, resultan imprescindibles a efectos de pensar los proyectos de infraestructura, transporte, energía y logística que el país necesita desarrollar. Asimismo, en materia de comercio exterior se debe aplicar una administración inteligente que evite dilapidar divisas y proteja los puestos de trabajo en los sectores particularmente sensibles a las importaciones como son los productos textiles, calzados, juguetes, muebles, entre otros.

La situación argentina nos desafía a pensar la forma exitosa para adecuar las recomendaciones de política y la experiencia internacional a la luz de la realidad y de los sueños colectivos de nuestro país. En este sentido advertimos como características propias de Argentina –que no pueden ni deben ser pasadas por alto– un cierto grado de desarrollo industrial del entramado productivo, una fuerte

polarización en la distribución del ingreso, rasgos rentistas de una parte considerable del empresariado nacional, el peso asfixiante de la deuda externa y la restricción política que marca el retorno de los gobiernos neoliberales una vez estabilizada la economía por los gobiernos de signo nacional y popular.

Creemos ser asertivos cuando enfatizamos acerca de la complejidad de los problemas que enfrentamos a la hora de disponer nuestros recursos en un camino definitivo del desarrollo, y es ahí donde queremos expresar que Argentina tiene una crisis social, conflictos no resueltos revelados en forma continua y otros agazapados, que se manifiestan en tensiones económicas para derivar –en el momento de mayor profundidad– en crisis económicas y eventualmente crisis de representación, o de imposibilidad de representación social unívoca en el poder político. Ese detonar social en crisis económica deja cada vez mayores vulnerabilidades que nos alejan del proceso de desarrollo y retroalimentan la crisis social. Por eso hemos enfatizado la necesidad de cohesión social y la pertenencia a una construcción de objetivos colectivos, que redunden en instrumentar los mecanismos económicos que nos den la resiliencia de una sociedad más justa, en libertad y con autonomía para la decisión.

## 5. Referencias bibliográficas

- Arriagada, Irma: Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. En Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza. Seminario taller “Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”. CEPAL. Santiago de Chile, 8 y 9 de enero de 2003
- CEPA: Desigualdad: un cambio con ganadores y perdedores, Octubre 2016, Centro de Economía Política Argentina.
- CEPAL: Tres Ensayos Sobre Inflación y Políticas de Estabilización; Estudios e Informes de la CEPAL; Oficina de Bue-

- nos Aires, 1986.
- De Gregorio, José, Edwards, Sebastian y Valdés, Rodrigo: Controls on Capital Inflows: Do They Work? National Bureau Of Economic Research, Working Paper 7645; Cambridge; 2000.
- Dieter, Heribert y Higgott, Richard: Managing global imbalances: Is it time to consider some form of sanctions? En *Rebalancing the Global Economy: A Primer for Policy Making*; A VoxEU.org publication; Centre for Economic Policy Research, 2010; Editado por Claessens, Stijn, Evenett, Simon y Hoekman, Bernard.
- Golonbek, Claudio; Banca de Desarrollo en Argentina: Breve Historia y Agenda para el Debate. Documento de Trabajo N° 21, CEFID-AR, Buenos Aires. 2008.
- Hicks, John: Mr. Keynes and the “Classics”, A Suggested Interpretation. *Econometría*, Vol. 5, N° 2 (Apr.) 1937, 147-159.
- Kennedy, Damián, Pacífico, Laura y Sánchez, Matías: La Masa Salarial Y Su Composición Según El Vínculo Laboral. Argentina. 1993-2017. Propuesta de estimación en el marco de la base 2004 (2005-2015) y empalme con la base 1993”. Documento de Trabajo N° 24, Universidad de Buenos Aires (CEPED–IIE–FCE), Buenos Aires. 2018
- Keynes, John: Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero [1943], 2ª edición corregida (1965) 12ª reimpresión, México, F.C.E. 1981.
- \_\_\_\_ The Economic Consequences of the Peace, Londres. 1919
- Kulfas, Matías: Banca de desarrollo e inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas Un estudio a partir de los casos de la Argentina, Colombia, Costa Rica y el Perú. CEPAL - Serie Financiamiento para el Desarrollo N° 269
- Lerner, Abba: “Consumo-Préstamo, interés y dinero”, *Journal of Political Economy* 67, no. 5 (octubre de 1959): 512-518
- \_\_\_\_ Functional Finance and the Federal Debt; en *Selected Economic Writings of Abba P. Lerner*; Editor, David Colander.

- New York, New York University Press, 1983.
- \_\_\_\_\_. *The Economics of Employment*. New York: McGraw Hill, 1951.
- Lodola, Agustín y Batakis, Silvina: *Historia y Reformas del Impuesto Inmobiliario Rural en Buenos Aires*; Editorial UNIPE. 2015
- Lodola, Agustín y Velasco, Pedro: *El impuesto a la transmisión gratuita de Bienes*; Cuadernos de Economía 78, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 2011
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy: *Hacienda Pública, Teoría y Práctica*; Mc Graw Hill, 5ta. Edición, 1997.
- Oates, Wallace: *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972
- Onaran, Özlem y Obst, Thomas: *Wage-led Growth in the EU15 Member States: The Effects of Income Distribution on Growth, Investment, Trade balance, and Inflation*. Post Keynesian Economics Study Group; Working Paper 1602; 2016.
- Ostry, Jonathan, Ghosh, Atish, Habermeier, Karl, Chamon, Marcos, Qureshi, Mahvash y Reinhardt, Dennis: *Capital Inflows: The Role of Controls*. IMF, Staff Position Note; 2010.
- Portes, Richard, Rey, Helene y Oh, Yonghyup: *Information and capital Flows: The determinants of transactions in financial assets*. *European Economic Review* 45 783-796; 2001.
- Quinn, Sarah: *American Bonds, How Credit Markets Shaped a Nation*. Princeton University Press; Princeton y Oxford, 2019.
- Rajasekaran, Prasanna, Treskon, Mark, y Greene, Solomon: *Rent Control, What Does the Research Tell us About the Effectiveness of Local Action?* January 2019; Urban Institute.
- Robinson, Joan: *Essays in the Theory of Employment*, London: Macmillan, 1937.
- \_\_\_\_\_. (1938). *The Economics of Hyper-Inflation*. In *Collected Economic Papers (Vol. 1)*. Oxford: Basil Blackwell, 1966.
- \_\_\_\_\_. (2009). *The Problem of Full Employment*. Langer Chicago.
- \_\_\_\_\_. (2015). *La segunda crisis de la teoría económica*. *Revista*



de Economía Crítica, nº19, primer semestre 2015, ISSN 2013-5254. Conferencia pronunciada en una reunión de la American Economic Association, presidida por J. K. Galbraith, en Nueva Orleans, el 27 de diciembre de 1971, publicada en el volumen *Collected Economic Papers IV*.

Woytinsky, Wladimir: *Lerner's Economics of Employment: A Review*. *ILR Review*, Vol. 6, No. 1, pp. 110-117; 1952.

## Capítulo 9

### Sistema tributario en disputa

**Alfredo Iñiguez y Alejandra Fernández Scarano**

#### 1. Introducción

En diciembre de 2015 una nueva coalición de corte neoliberal llegó al gobierno y con ella las recetas y políticas económicas que, con sus más y sus menos, ya se aplicaron en la década del setenta con la última dictadura cívico-militar y en los años noventa con los gobiernos de Menem y De la Rúa hasta su colapso en diciembre de 2001.

La política económica de los últimos casi cuatro años estuvo enmarcada en el régimen de valorización financiera y la desregulación total de la cuenta capital, en cuanto a la eliminación de los topes de compra de divisas, así como de los plazos de permanencia en el país de los capitales especulativos. La restricción externa se intentó sortear con un fuerte endeudamiento y el arribo de capitales especulativos atraídos por las altas tasas de interés. En un mundo globalizado financieramente este combo sólo produjo inestabilidad y fuga de capitales.

El endeudamiento del Estado Nacional alcanzaba el 88,5% del PBI en el primer trimestre de 2019, según la información de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda de la Nación, en un proceso de sobreendeudamiento que casi no registra antecedentes en la historia argentina.

La inserción de Argentina en el mundo, que se suele resaltar como un éxito de la gestión Cambiemos, no tuvo los resultados esperados por las autoridades, más allá de la centralidad como organi-

zadora de reuniones de organismos internacionales. Las anunciadas inversiones nunca llegaron al país, las exportaciones se redujeron y ante este panorama se cerraron los mercados de créditos con la consecuente necesidad de recurrir al FMI en busca de financiamiento para estabilizar la economía y generar confianza en los mercados de crédito. Pero nuevamente los efectos buscados estuvieron lejos de ser alcanzados.

Las consecuencias fueron una contracción del PBI en tres de los últimos cuatro años, incluido el año en curso, para el cual sólo se discute sobre la magnitud de la caída porque la misma está descontada. En este periodo se inició un nuevo proceso de desindustrialización, apertura de importaciones, cierre de pymes y grandes empresas, pérdida de puestos de trabajo y aumento de la pobreza e indigencia.

Asimismo, se produjo un fuerte retroceso en materia de seguridad social, con la sanción de la ley denominada de Reparación Histórica que no solucionó la judicialización de los reclamos y recortó derechos a los futuros jubilados al crear la Pensión Universal para Adultos Mayores que es el 80% de la jubilación mínima; un cambio de la fórmula de movilidad como parte de un paquete de ahorro fiscal para todas las prestaciones sociales. El piso de derechos alcanzado en el gobierno anterior le puso un límite al intento de instaurar un nuevo Estado neoliberal, pero no impidió una sensible reducción de las prestaciones en términos reales.

El sistema tributario no fue ajeno a estos sucesos y sufrió diversas modificaciones en tributos claves que explicaban el récord de la recaudación de la década anterior. Aunque los cambios fueron varios y se instrumentaron en distintos momentos de estos casi cuatro años, la modificación más ambiciosa fue aprobada por el Congreso a fines de 2017 con la ampulosa denominación de “reforma tributaria” como lo publicitó el gobierno ante la necesidad de obtener consensos para la aprobación del presupuesto del ejercicio 2018. De esta discusión parlamentaria surgió la extensión del impuesto a las ganancias a la renta financiera, la rebaja de las contribuciones patronales y de la alícuota del impuesto sobre las ganancias para sociedades.

La política tributaria no estuvo exenta de marchas y contramarchas con el impuesto patrimonial de bienes personales, con la implantación de la reducción gradual de las contribuciones patronales y la eliminación y reimplantación de los derechos de exportación, de la imposición a las ganancias de capital y a los dividendos. Las necesidades políticas posibilitaron en varias ocasiones que la Alianza gobernante se corra de los ejes dogmáticos y habilite la imposición de tributos que había denostado y hasta aprobara un impuesto cédular sobre la renta financiera. En el agregado de las modificaciones realizadas, el resultado fue una merma en la recaudación tributaria, que profundizó el fuerte ajuste fiscal acordado con el FMI.

Por el contrario, en la denominada posconvertibilidad o era K se alcanzó el récord histórico de recaudación tributaria del Estado Nacional, a pesar de que no se produjeron drásticas modificaciones en el sistema impositivo. Esto puede parecer una paradoja, pero en estas páginas nos detendremos en aportar elementos para procurar comprender qué sucedió. Antes realizaremos un paneo por algunos hechos que consideramos claves en el contexto internacional.

Durante el régimen de valorización financiera iniciado en la última dictadura militar y finalizado con el derrumbe de la convertibilidad en los umbrales del presente siglo se conformó, mediante una profunda reforma, un sistema tributario argentino funcional a dicho régimen, caracterizado por la preponderancia y generalización de los impuestos definidos como poco distorsivos que, no casualmente, están a su vez entre los más regresivos en términos distributivos. Un elemento característico fue la eliminación (o la detracción de las bases imponibles) de impuestos que alcanzaban a los activos financieros y sus rentas. En esta nueva etapa de valorización financiera con la Alianza Cambiemos las modificaciones no fueron sustanciales y la política tributaria estuvo signada por avances y retrocesos pero la caracterización general también puede enmarcarse en la eliminación o reducción de impuestos patrimoniales o a la renta mientras se mantuvieron los impuestos al consumo generando un sistema tributario más regresivo donde pagan más impuestos en términos proporcionales los sectores de menores ingresos.

En la Argentina, como en otros países de la región, se produjeron en los primeros años del presente siglo acontecimientos que permitieron conjeturar que se podía perfilar un régimen de acumulación distinto.

El Estado empezó a conformar un nuevo sistema de protección social, en el que resaltan: la recuperación de un régimen único de reparto en materia previsional, con la estatización de las AFJP; el plan de inclusión previsional que permitió la conformación de un sistema jubilatorio con una cobertura prácticamente universal; el aumento exponencial del haber mínimo; la creación de la Asignación Universal por Hijo que brinda asistencia a cerca de 4 millones de niños y adolescentes; y el compromiso por la educación, garantizando que se invierta más de 6% del PBI a partir del año 2008, aunque sus efectos tardarán muchos años en traducirse en resultados concretos.

También se modificaron las relaciones laborales, con la recuperación del salario, la implementación de medidas de defensa del empleo y el combate a la informalidad, la ley del peón rural y la de las empleadas domésticas; todo ello en el marco de la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo a nivel de rama o actividad y un Ministerio de Trabajo cuya principal finalidad era que no se destruyeran empleos.

En cuanto a la recuperación del Estado proveedor de bienes y servicios, se destacaron las estatizaciones de la mayoría de los ramales ferroviarios, la repatriación del 51% de las acciones de YPF y la recuperación de la empresa de Aguas del área metropolitana (AYSA), Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, entre las más destacadas.

En materia de regulación de la actividad económica se destacan: el retraso de tarifas de los principales servicios públicos (luz, gas, transporte) y los acuerdos de precios de bienes de primera necesidad para contener la inflación y mejorar el poder adquisitivo de la población; las medidas implementadas para contralar la actividad del sistema financiero, con la nueva Carta Orgánica del BCRA aprobada en 2012 como gran hito; las restricciones a la compra de divisas y demás instrumentos del control de la cuenta capital;

algunas medidas dirigidas a evitar la concentración de la propiedad (en donde se puede incluir a la Ley de Tierras y la Ley de Medios de Comunicación Audiovisual).

En las relaciones internacionales sobresalió la estrategia de inserción alternativa, con medidas para aumentar las exportaciones de manufacturas industriales, el rol protagónico en la conformación y desarrollo de la UNASUR y los vínculos sur-sur.

Todas estas intervenciones tuvieron efectos, de manera directa o indirecta, sobre el patrón distributivo que, paulatinamente, fue redefiniéndose a favor de las clases sociales más postergadas de la sociedad. A su vez, contrastan con las directrices de las intervenciones desarrolladas por los países centrales para enfrentar la crisis a escala global desde el año 2008.

La actual crisis mundial pone en evidencia el fracaso de las políticas neoliberales impuestas en los países centrales, desde la crisis del fordismo en los años setenta que, entre otras cuestiones, estaban destinadas a redefinir el rol de Estado. Para los países periféricos se pueden sintetizar en el decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington, entre las que se encontraba realizar una reforma tributaria como la instrumentada en nuestro país en la última década del siglo pasado.

El acuerdo con el Fondo, firmado en junio y modificado en octubre del año 2018, vuelve a poner en escena como uno de los objetivos de mediano plazo de política fiscal la eliminación más acelerada de los impuestos distorsivos. Según el memorándum de políticas económicas y financiera de junio, esto se implementaría en un escenario de buenos resultados con el fin de sostener de mejor modo el crecimiento y la inversión, conforme el sendero establecido en la reforma tributaria adoptada a fines de 2017. Luego, aseguraban que, si bien la reducción o eliminación era el compromiso en línea con los cambios iniciados, se podría extender el periodo de estas modificaciones si fuese necesario para alcanzar las metas fiscales. Así, la política tributaria quedó determinada por las metas fiscales.

Con resultados lejanos a los proyectados, en materia tributaria los cambios fueron significativos en el memorándum de octubre de

2018 pasando de las suspensiones de las reducciones y eliminación de impuestos distorsivos a la aplicación de impuestos a la riqueza, a las exportaciones y a las ganancias. En el marco del compromiso a la protección a los sectores más vulnerables los esfuerzos debían ser soportados por los segmentos de mayores ingresos y los exportadores que se habían beneficiado con la devaluación de la moneda.

Esto es una muestra de que el camino elegido por el Fondo para alcanzar la reducción del déficit fiscal fue, paradójicamente, en la dirección contraria, es decir, terminó incrementándolo. La aplicación del típico recetario neoliberal, que pregona reducir la presión fiscal como mecanismo de incentivo de las inversiones y un fuerte ajuste en el gasto, termina produciendo una reducción de la actividad económica y en consecuencia se tributa menos impuestos y se contrae la recaudación, lo que exige un mayor ajuste del gasto para alcanzar la meta fiscal.

El paradigma dominante suele esgrimir que el Estado debe cumplir con su función redistributiva mediante el gasto público social, con la focalización en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, este argumento empezó a perder predicamento, tanto en relación a las formas de intervención de las políticas públicas, recuperando las visiones a favor de aquellas acciones de carácter universal, como al rol que les cabe a los sistemas tributarios en este aspecto. Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) son contundentes al respecto:

...”en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso. En primer lugar, a través del nivel de ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, de acuerdo con la composición de la estructura tributaria, es decir, a través de la importancia de los impuestos progresivos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no sólo interesa generar

una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos” (Gómez Sabaini, Jimenez y Podestá, 2010; pp. 11).

En este marco, el presente capítulo tiene varios componentes. El primero es revisar el contexto internacional, tanto del consenso de los países centrales como de la situación particular de América Latina. Luego, se centrará el análisis de la situación en materia tributaria de los gobiernos kirchneristas (periodo 2003-2015) y sus resultados. Finalmente, se estudiarán los cambios aplicados en los años 2015-2018 y sus implicancias en el sistema tributario, en la recaudación y la presión impositiva.

## 2. Contexto Internacional

La involución del Estado iniciada a partir de la crisis del fordismo tuvo respaldo tanto en el plano político como desde la «ciencia económica» en general y la doctrina tributaria en particular. No es casual que el inicio de este proceso coincida con la recuperación del predominio de la escuela neoclásica en el campo académico. Este paradigma había sido el dominante hasta la crisis iniciada en 1929 del siglo pasado y tuvo un rol clave, por las desatinadas políticas que promovió, en su desenlace y profundización.

En sus orígenes la posición adoptada por los primeros marginalistas, esto es, los fundadores de la teoría neoclásica, aceptaban e incluso propiciaban, la progresividad de los impuestos.

la escuela marginalista se inicia en 1870 a partir de la llamada «revolución marginalista» que introduce la teoría subjetiva del valor: el valor de un bien deriva de la utilidad (subjetiva) de la última unidad disponible para el consumidor. Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX es cuando alcanza una intensa discusión la introducción de impuestos progresivos con la finalidad explícita de



redistribución de ingresos, y se intentó elaborar una justificación «científica» de la conveniencia de impuestos progresivos a partir del modelo marginalista (Nuñez Miñana, 1998; pp. 114).

Puede citarse, como ejemplo extremo, el primer intento que recuerdan Jiménez y Solimano (2012) de imponer en Estados Unidos un impuesto del 100% a los ingresos muy altos (superiores a los U\$S100.000 anuales) durante la primera guerra mundial para colaborar en su financiamiento, que hubiera actuado como una alícuota marginal que se apropiaba de todo ingreso superior a dicha cifra.

Sin embargo, la teoría fue reformulada y sus implicancias puestas en duda. Originalmente, el enfoque se basaba en el supuesto de que la utilidad marginal del ingreso puede ser medida cardinalmente y que es decreciente a medida que aumenta el ingreso, esto es, a medida que un individuo aumenta su ingreso, la utilidad adicional de cada peso es cada vez menor<sup>1</sup>. Aunque no parecen supuestos fuertes (en especial comparados con otros de este cuerpo teórico), fueron muy cuestionados a partir de los años 30 del siglo XX y se pasó a mediciones ordinales que impidieron sostener las posturas precedentes, precisamente cuando la gran depresión reclamaba un cambio copernicano en la política económica en general y tributaria en particular.

La conformación de un nuevo cuerpo teórico, el keynesianismo, aportó las herramientas necesarias para que el capitalismo se recuperara, transformándose así en el nuevo paradigma que mantuvo su predominio hasta entrados los años 70 del pasado siglo.

La Segunda Guerra Mundial ayudó a consolidar esta nueva concepción que promovía la intervención estatal y que tuvo un rol cla-

---

1 Esto permitía aceptar que un peso adicional tenía una menor utilidad para un rico que para un pobre y por tanto era económicamente conveniente que los impuestos graven proporcionalmente más a los ricos. Ante este potencial efecto pernicioso para los sectores dominantes, dentro de la escuela neoclásica se pasó a la teoría de la preferencia del consumidor mediante la cual solo se ordenan las preferencias (medida ordinal) y no se requiere asignarle un valor numérico a la utilidad (medida cardinal). No parece una casualidad que este cambio tuviera como consecuencia que este marco teórico no pudiera ser aplicado para justificar la progresividad de los impuestos.

ve para elevar lo que se conoce como «umbral de aceptación de la imposición». En EE.UU. se impuso en 1944 una alícuota marginal máxima del 94% a los ingresos altos (a partir de los U\$S200.000, equivalente a unos U\$S3 millones actuales) y se mantuvo en niveles muy elevados durante dos décadas, superior al 80% en muchos de esos años. En ese periodo se redefinió el rol del Estado en la economía, constituyéndose lo que pasó a denominarse Estado benefactor, de bienestar o providencia en los países centrales y sus versiones pauperizadas en los periféricos con los nombres de estado social, desarrollista o populista, en este último caso con un dejo peyorativo.

En la conformación de este nuevo Estado, en especial en los países centrales, el sistema tributario tuvo un rol central, al menos, en dos aspectos. Por un lado, porque aportaba los recursos necesarios para financiar las nuevas funciones y atribuciones que se iban incorporando al quehacer del Estado; y, por el otro, porque, a partir de estructuras impositivas marcadamente progresivas, se garantizaba la extracción de los excedentes que luego se redistribuían al conjunto –o casi– de la sociedad. Estas funciones, junto con la regulación de la actividad económica, permitieron que el Estado hiciera un aporte decisivo en el círculo económico virtuoso que duró varias décadas y que la escuela regulacionista francesa dio en llamar régimen de acumulación fordista y lo caracterizó como la edad de oro del capitalismo. Robert Boyer (2015), el padre del regulacionismo francés, expresa que en este periodo:

se modificó totalmente el régimen socioeconómico mediante una intensa construcción institucional, de modo que no se trató simplemente de una recuperación de los daños y retrasos asociados con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, sino que casi todos los sectores políticos y los gobiernos, independientemente de sus orientaciones ideológicas, percibieron el surgimiento de una nueva era del capitalismo (Boyer, 2015; pp. 302).

El círculo virtuoso del fordismo se fundaba en un significativo crecimiento de la productividad en un contexto de casi pleno em-

pleo que permitía, intervención del Estado mediante, un reparto relativamente equitativo entre salario y ganancia del capital que a su vez se manifestaba en la expansión de la demanda agregada, tanto por el aumento del consumo como la inversión y, con ella, la acumulación de capital que permitía ampliar la producción.

La edad de oro del capitalismo empezó a resentirse a fines de la década de 1960, y se manifestó con mayor intensidad en la siguiente con la aparición en simultáneo de estancamiento económico e inflación (la denominada estanflación) y todos los cuestionamientos apuntaron al Estado y sus injerencias. Las primeras señales de agotamiento aparecieron por el lado de la economía real. La dinámica se inició con la desaceleración de la productividad y con ella la tasa de ganancia inició una tendencia decreciente que presionaba tanto a una retracción de la inversión como a una creciente puja distributiva. Estos elementos, junto a otros factores, abrieron el camino hacia el régimen de valorización financiera, que tuvo en el endeudamiento público un aspecto central.

Si de la gran depresión de los años treinta se salió con más Estado, quienes mantuvieron sus cotas de poder en todo este periodo aprovecharon la nueva crisis para procurar salir de ella por caminos inversos, es decir con menos Estado (Bresser Pereira, 2009).

Tal vez la posición más extrema fue la asumida por Robert Nozick, filósofo libertario que publicó en 1974 el libro *Anarquía, estado y utopía* en el que se propone demostrar que «un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica».

El predominio de esta teoría se tradujo en políticas económicas que pusieron en discusión el rol del Estado de bienestar. En los países centrales, EE.UU. y Gran Bretaña encabezaron el cambio de rumbo a principios de la década de 1980: Ronald Reagan, con su política «por el lado de la oferta» que incluyó como uno de sus

fundamentos la reforma tributaria, y Margareth Tacher mediante la privatización de empresas y bienes estatales y la «desregulación» de la actividad privada.

El cambio de paradigma en los países centrales no repercutió de manera inmediata en la presión tributaria. Los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestran la fuerte expansión de la recaudación tributaria medida en términos del PBI en los últimos años de apogeo del Estado de bienestar: para el promedio simple de países de los cuales se dispone de información consolidada, la presión tributaria pasó del 25,5% en el año 1965 al 30% en 1975 y 33,3% en 1982. A partir de allí, en ese agregado de países se registra una desaceleración en el crecimiento de este indicador, para amesetarse en tasas que rondan el 35% del PBI durante la segunda parte de la década de 1980 y la de 1990. El año 2000 pareciera ser el punto de inflexión, cuando en promedio la imposición alcanza un máximo de 37,2% del PBI y a partir de allí empieza a decrecer, aunque a una tasa bastante más moderada de la que se podría esperar ante los profundos cambios que se estaban produciendo en la relación Estado-sociedad.

La orientación predominante se refleja con claridad en la política tributaria. En los países centrales la tendencia a la reducción de alícuotas de los impuestos que recaen sobre la renta no terminó con las políticas iniciadas durante la reaganomics<sup>2</sup> en los años 80. Esta afirmación se puede validar analizando la evolución de las tasas del impuesto a la renta que recae sobre las empresas en los últimos 30 años y, en menor grado, de las tasas marginales máximas para personas físicas en los primeros años del siglo XXI.

En cuanto a las personas físicas (naturales o humanas), los casos emblemáticos son Alemania y EE.UU., que entre los años 2000 y 2008 redujeron la tasa marginal máxima de 53,8% a 47,5% y de

---

2 Se denominan así a las políticas económicas que aplicó Ronald Reagan durante su presidencia de los Estados Unidos (1981-1989). Sus políticas exigían recortes de impuestos generalizados, disminución del gasto social, aumento del gasto militar y la desregulación de los mercados nacionales.

46,5% a 41,9%. En algunos países (que se podrían catalogar como la periferia de los desarrollados, entre los que se destacan Holanda, Noruega, Bélgica y Turquía) la política de reducción de alícuotas se combinó con la disminución del umbral a partir del cual empieza a regir la tasa marginal máxima, medido en términos del salario promedio de cada economía. Esta medida conlleva el aumento de la proporción de los asalariados que llegan a pagar la tasa marginal máxima y, al mismo tiempo, del porcentaje que es alcanzado con el impuesto a la renta. Las dos políticas, aplicadas simultáneamente, tienen la finalidad de evitar que la reducción de la carga del impuesto a los más ricos conlleve una merma en la recaudación, a costa de una pérdida de la progresividad de la imposición.

Sin embargo, esta orientación no fue compartida por todos los países centrales, e incluso, durante los primeros años del nuevo siglo pero sobre todo después de la crisis, en algunos de ellos se recuperó parte de la carga tributaria que se había retraído en los años precedentes. En varios países se elevó la tasa marginal máxima, para ubicarse en proporciones cercanas o superiores al 50% para los salarios más elevados; tal fue el caso de Francia, Suecia, Japón, Reino Unido, Portugal, Grecia y Austria, para mencionar los más relevantes. En otros casos, la rebaja inicial se revirtió después de la crisis de 2008, como por ejemplo, Israel, Irlanda, Italia, Canadá, Australia, España y el propio Estados Unidos.

En las tasas que recaen sobre las empresas, la declinación fue muy contundente en la década de 1980 y continuó, aunque con menor profundidad, en las dos décadas siguientes, reflejando con claridad el impacto del nuevo paradigma en la política tributaria. En la evolución histórica de la alícuota general del impuesto a los ingresos aplicada a las empresas se materializó el cambio en las formas de intervención del Estado que en este caso podría definirse como una estrategia defensiva ante la relocalización global de las grandes corporaciones y la profusión de las guaridas (o paraísos) fiscales. En todos los países en los que existe información consistente se registró una drástica reducción de las tasas (agregadas de todos los

niveles de gobierno) desde la década de 1980 hasta la fecha, al pasar de alícuotas que por lo general rondaban entre el 45% y el 50% de la renta (y en algunos de ellos del 60% o más, como en Finlandia o Alemania) para el año 1981 a tasas que van del 20% al 34% en 2014. Solo Japón y EE.UU, aunque redujeron sus tasas, mantienen ratios cercanos al 40% de los ingresos gravados.

### **2.1. El consenso impuesto y una anomalía**

El agotamiento del régimen de acumulación fordista llegó a América Latina y con él la discusión acerca de las versiones locales de un Estado forjado durante alrededor de tres décadas. El razonamiento esgrimido parece sencillo: si la crisis se debió, entre otros factores, a la existencia de un Estado omnipresente, resultaba necesario desandar el camino y volver al Estado imperante antes de la Segunda Guerra Mundial (incluso al existente antes de la primera). Se instaló la idea de volver al Estado mínimo, definido por algunos como el Estado «a la Nozick» y por otros como el «Estado gendarme». Pero como suele suceder, los argumentos sencillos esconden situaciones complejas. Pareciera que quienes propusieron achicar el Estado desconocieran el proceso histórico que llevó a la conformación de ese Estado que procuraron desestructurar (Oszlak, 2001).

En definitiva, el Consenso de Washington (CW) propuso como principales y casi exclusivos objetivos de política económica la estabilidad macroeconómica a partir del equilibrio de las cuentas públicas y el control de la inflación, una menor participación e intervención del Estado mediante una política de privatizaciones, la desregulación de la economía, la apertura comercial, la liberalización de los sistemas financieros y una reforma tributaria dirigida a eliminar los impuestos considerados distorsivos.

En lo que se refiere estrictamente al sistema tributario, el principio orientador de las recomendaciones del CW fue privilegiar impuestos que no distorsionen los precios relativos que determina el mercado en desmedro de aquellos que inciden progresivamente

sobre la distribución de los ingresos. Así, entre otras cuestiones, se extendieron las bases imponibles y se elevaron las tasas de los impuestos que gravan al consumo y se redujeron las alícuotas de los que alcanzan a las ganancias, en particular, de las personas jurídicas. La orientación de estos cambios se basó en la reforma impositiva encabezada por Ronald Reagan en Estados Unidos y que se propagó a los demás países centrales.

Sin embargo, en esos países las reformas que redujeron la progresividad del sistema impositivo lo hicieron desde un punto de partida en el cual la equidad era uno de los objetivos principales en su conformación –convalidado por los resultados–. Así, después de las modificaciones efectuadas, estos regímenes siguieron actuando como un mecanismo morigerador de las desigualdades sociales. La composición del sistema tributario en América Latina, en cambio, nunca garantizó la redistribución progresiva del ingreso. De esta forma, seguir el mismo camino que el de los países hegemónicos no implicó llegar a igual destino. Expresado en otros términos: no es lo mismo reducir la progresividad de un sistema bastante equitativo que aumentar la regresividad de uno de por sí muy desigual.

Ante las evidencias de los malos resultados alcanzados en los países periféricos, se generalizaron las críticas a estas políticas que tenían un importante apoyo años atrás.

Una de las voces más disonante provino de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) incluso cuando el Consenso de Washington parecía un dogma indiscutible. Más acá en el tiempo, este organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) produjo, entre otros trabajos, lo que denominó la Trilogía de la Igualdad. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010); Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (2012) y Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (2014). Según Alicia Bárcena (2015), «estos documentos plantean una visión del desarrollo en la cual la igualdad es el principio ético normativo primordial y el objetivo último, el cambio estructural es el camino y la política, el instrumento».

Las visiones heterodoxas aportaron un marco teórico alternativo a varios de los gobiernos latinoamericanos que iniciaron en el nuevo siglo un cambio de rumbo que obtuvo logros muy significativos en el patrón distributivo y la captación de los excedentes. En especial en un grupo de países que se atrevió a cuestionar la cosmovisión imperante: Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Chile, con distintos grados de articulación entre sí y con intensidades diferentes, orientaron sus políticas hacia un sendero diferente al instituido para ellos desde el poder mundial.

De los siete países en los que estamos concentrando el análisis, cinco de ellos lograron un crecimiento significativo de la presión tributaria total, definida como la relación entre la recaudación de los impuestos y el Producto Bruto Interno. Los saltos más relevantes fueron los de Argentina y Bolivia, con cerca de 13 puntos porcentuales adicionales entre los años 2000 y 2013; en un segundo escalón está Ecuador que aumentó su presión tributaria en más de 9 puntos porcentuales entre esos años y le siguen Brasil y Uruguay, con un alza de aproximadamente 5 puntos porcentuales del PIB.

El desempeño de estos países contrasta con lo acontecido en la materia tanto en la mayoría de los restantes países de América Latina así como en el conjunto de países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en términos generales mantuvieron una presión tributaria similar a la observa a principios de siglo. Sin embargo, más allá de los avances alcanzados, estas experiencias no lograron consolidarse como proyectos políticos transformadores de las estructuras económico-sociales en cada uno de los países. La interrogante que queda por develarse es si éstas fueron meras anomalías en un mundo neoliberal o una expresión de avanzada hacia un régimen de acumulación que sustituya al de valorización financiera imperante. No tenemos una respuesta a esa pregunta, y por tanto nos conformaremos con describir los avances en materia tributaria del caso argentino, esto es, del gobierno de los Kirchner entre 2003 y 2015.



### 3. Tributos en la década larga 2003-2015

En Argentina, si bien en el periodo 2003-15 no se realizó una reforma tributaria en consonancia con los cambios que se produjeron en la política económica de esos años, no se deben menoscabar las diferencias existentes entre la recaudación impositiva alcanzada en este proceso y la obtenida en la década de los años noventa.

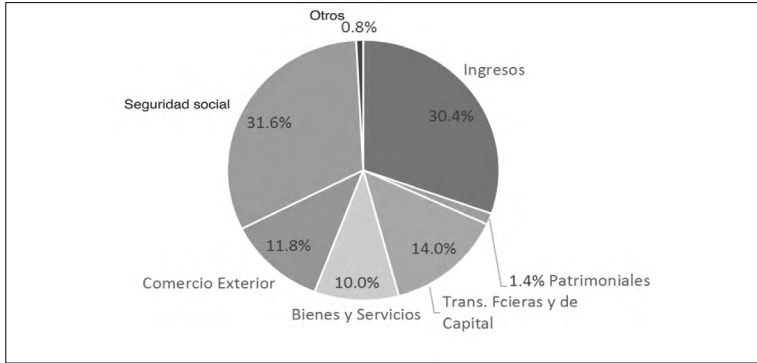
#### 3.1. Récorde tributarios

En el promedio de los años 2014-15 la presión tributaria nacional alcanzó el 26,2% del PBI, que significa un récord histórico y supera a la existente en el periodo 1997-98 (los años más representativos de la convertibilidad) en 12 puntos porcentuales (p.p.) del PBI. Una proporción muy importante de esta expansión se explica en decisiones de política trascendentales aplicadas en este periodo: el 31,6% del aumento (3,7 p.p. del PBI) lo sostienen los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y el 30,4% del crecimiento (3,6 p.p. del PBI) se origina en la recaudación por los impuestos a los Ingresos, básicamente sobre las Ganancias. También fueron relevantes los aportes de los Derechos de Exportación (DE, conocidos como retenciones), con el 13,0% de los recursos adicionales (1,6 p.p. del PBI<sup>3</sup>).

Los impuestos sobre las transferencias financieras contribuyen con el 14,0% del aumento (1,6 p.p. del Producto), casi exclusivamente explicado por Créditos y Débitos Bancarios que es un impuesto sobre el cual no hay acuerdos de como clasificarlo. El otro dato destacado es que los impuestos sobre los Bienes y Servicios (los que gravan al Consumo), básicamente el IVA, estuvieron entre los que registraron menores aumentos y sólo contribuyeron con el 10,0% del alza (1,2 p.p. del PBI).

3 El aporte del conjunto de tributos al Comercio Exterior es menor como consecuencia de una reducción de la participación de los Aranceles a la Importación en el total de la recaudación.

**Gráfico 1. Composición del Aumento de la Recaudación Tributaria Nacional. Promedio 2014-15 comparado con Promedio 1997-98**



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNIAF. Min. Hacienda.

## 3.2. Evolución de los tributos claves

### 3.2.1. Seguridad Social

La expansión de las fuentes contributivas del sistema de seguridad social tiene tres orígenes: la eliminación del tope máximo para las contribuciones patronales, la recuperación de los aportes que se desviaban a las AFJP y el aumento de la masa salarial formal.

Con respecto a la primera de ellas, en junio de 2001 se había dispuesto, mediante el Decreto 814, un tope máximo para la base imponible de los Aportes Personales y las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social. Este límite se eliminó para el caso de las Contribuciones Patronales con el Decreto 491/04, aunque empezó a regir tiempo después. Esta medida implicó ingresos adicionales al sistema previsional estatal originados en las contribuciones patronales de los salarios más elevados de la escala y en consecuencia corrigió una decisión que conllevaba un sesgo regresivo a las fuentes propias del Sistema de Seguridad Social. Con esta medida se incrementó la recaudación por esta fuente en aproximadamente 0,5 p.p. del PBI.

En el segundo caso, en el año 2008 mediante la ley 26.425, aprobada por amplia mayoría en el Congreso de la Nación, se eliminó el régimen de capitalización individual y se recuperó un sistema único de previsión social basado en un régimen de reparto administrado por el Estado. Aunque no puede ser considerada una medida de política tributaria, su trascendencia en términos del financiamiento del sistema previsional es indudable. Los aportes personales que hasta ese momento se destinaban a las AFJP volvieron a financiar el sistema de reparto y representaron cerca de 1 p.p. del PBI adicionales<sup>4</sup>.

En la tercera de las causas, la masa salarial formal, se conjugan tres elementos para explicar el aumento: la reducción del trabajo no registrado, la creación de empleos formales y el alza del salario observada en el periodo; las tres se corresponden a la dinámica propia del modelo puesto en marcha a partir de 2003. La proporción de asalariados no registrados, aunque sigue elevada, tuvo una drástica reducción en los últimos años: pasó del 49,5% en el tercer trimestre de 2003 al 33,1% de los asalariados en el tercer trimestre de 2015<sup>5</sup>. A su vez, en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones<sup>6</sup> en el promedio del año 2015 se registraron 6,6 millones de asalariados en el sector privado, lo cual representa un crecimiento de 3,0 millones de aportantes adicionales a los del año 2002, lo que representa un incremento en términos porcentuales de un 86,2%. Finalmente, entre 2002 y 2015 las remuneraciones promedio de los trabajadores del sector privado registradas en el SIPA aumentaron 1.546% en valores nominales, al pasar de \$928 a \$15.277. Este incremento supera a la inflación del periodo, cualquiera sea el índice que se utilice para medirla. También aquí se observan los avances en la lucha contra la informalidad, en este caso por una declaración más adecuada

---

4 En realidad, este cambio de destino no debería implicar una variación de la presión tributaria, pero como los aportes que se desviaban a las AFJP no se contabilizaban como ingresos tributarios del Estado no conformaban la recaudación y por ende se excluían del cálculo de la presión tributaria.

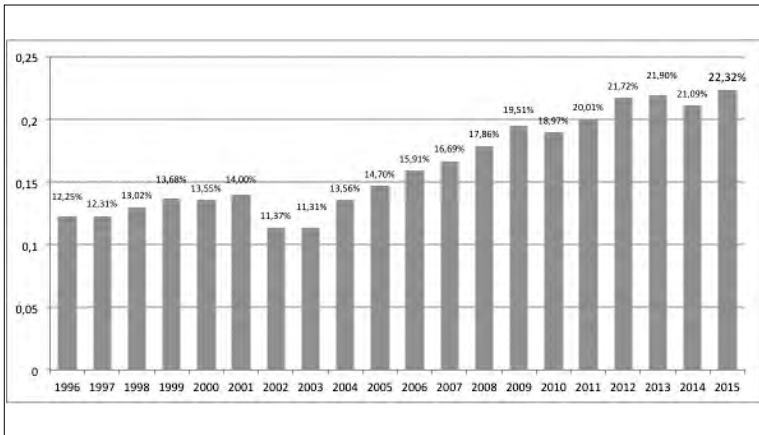
5 Fuente: EPH Continua de cada trimestre. INDEC.

6 En base a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino. Excluye a los aportantes a las cajas de jubilaciones de las provincias y las cajas profesionales.

por parte de las empresas de los salarios sobre los que se realizan los aportes previsionales.

El aumento del empleo del sector privado registrado en SIPA y del salario medio derivó en una expansión sin igual de la masa salarial privada, uno de los componentes más relevantes de la base imponible de los aportes y contribuciones a la seguridad social. Fue así que, medido en relación al PBI, la masa salarial del trabajo en el sector privado registrado se duplicara en el periodo, al pasar de poco más del 11% en los años 2002-03 a más de 22% del PBI en 2015.

**Gráfico 2. Masa salarial Trabajo Registrado en SIPA.  
En % del PBI**



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

### 3.2.2. Ganancias

El impuesto a las Ganancias más que duplicó sus ingresos en la comparación entre el periodo 1997-98 y el promedio de 2014-15, al pasar de aportar 2,5% al 6,2% del PBI. A su interior, el componente de Ganancias que alcanza a las Personas Físicas fue el más determinante, al aumentar de 0,8% a 3,0% del PBI, mientras que

Sociedades casi se duplicó en dicho periodo para alcanzar el 3,0% del PBI en 2014-15, mientras que en 1997-98 ingresaba 1,6% de producto por este concepto.

A partir del año 2003 se efectuaron varias decisiones de política que alteraron el monto recaudado por el impuesto a las Ganancias, aunque no pareciera que puedan considerarse como los factores explicativos más contundentes del crecimiento de este impuesto<sup>7</sup>.

En consecuencia, la expansión de Ganancias está principalmente ligada al crecimiento de la economía y los mayores controles de la evasión. En el impuesto que alcanza a las Sociedades, estas dos causas se ponen de manifiesto en la evolución de la cantidad de presentaciones y en especial en aquellas con impuesto determinado, esto es, los casos en que la declaración jurada de la empresa refleja una ganancia sujeta a impuesto. De acuerdo a información de AFIP, las sociedades que realizaron presentaciones con impuesto determinado pasaron de 62.262 en 1997 a 158.256 en 2014, lo que representa una expansión del 154%.

En este desempeño se conjugan dos factores explicativos. Por un lado, el crecimiento de la cantidad de empresas que se produjo en el periodo por un fuerte aumento de la tasa de natalidad neta y por el otro, el aumento más que proporcional de las empresas con impuesto determinado en relación al total de presentaciones y en particular aquellas que declaran ventas (las que se encuentran en operación), tal como se puede observar en la tabla 1.

**Tabla 1. Impuesto a las Ganancias de Sociedades.**  
*Principales datos*

	Año 1997	Año 2014	Diferencia	Variación
Presentaciones (en casos)				
1. Presentaciones Totales	124.372	257.476	133.104	107,0%

<sup>7</sup> En la comparación entre los periodos se destaca una medida tomada en un periodo previo: el incremento de la alícuota del 33% al 35% tanto para las empresas como para personas (en este último caso la tasa marginal máxima) realizada a fines de los noventa.

2. Con Ventas de Bienes y Servicios	105.721	205.824	100.103	94,7%
3. Con Impuesto Determinado	62.262	158.256	95.994	154,2%
4. Ventas (en Millones de \$)	278.283	5.036.117	4.757.834	1709,7%
5. Gcia Neta Imponible (en Millones de \$)	16.749	479.574	462.825	2763,3%
6. Imp.Determinado (en Millones de \$)	5.503	166.889	161.386	2932,6%
Relaciones				
Present.con Imp. Determ. s/ con Ventas (3/2)	0,59	0,77	0,18	30,6%
Ventas Promedio (4/2) En \$	2.632.239	24.468.075	21.835.836	829,6%
Imp.Determinado Promedio (6/3) En \$	88.387	1.054.551	966.164	1093,1%

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de AFIP de los años 1998 y 2015.

Por cierto, el monto por el impuesto determinado creció casi un 3.000% entre 1997 y 2014. A riesgo de simplificar demasiado se podría decir que el crecimiento de la cantidad de presentaciones con ventas de bienes y servicios (94,7%) sería un indicador del nacimiento de nuevas empresas y el de aquellas con impuesto determinado se reparte entre esta causa y un mayor control de la administración tributaria. El efecto de ambas cuestiones se puede visualizar al comparar el impuesto determinado promedio de cada empresa, que se incrementó un 1.093% en valores nominales, muy por debajo del crecimiento en el total de empresas, lo que demuestra que en la expansión de la recaudación fue determinante el aumento de empresas contribuyentes.

Para tener una referencia del crecimiento de la recaudación originada en la expansión de la cantidad de empresas, se puede analizar la información disponible en el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial que elabora el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Aunque los universos son muy distintos<sup>8</sup>, allí se puede obser-

<sup>8</sup> En la información del ministerio de trabajo están todas las empresas que tienen declarados trabajadores en relación de dependencia e incluye a empresas que, por

var que en el año 2014 figuran 195 mil empresas más que en el año 1996, con un crecimiento de 48,3% entre ambos años.

En base a esta información surgen dos cuestiones adicionales a contemplar. La primera es que de las 601 mil empresas que conforman la base de dicho observatorio, más de la mitad (327.000) son Personas Físicas y en consecuencia en materia tributaria son tratadas como tales y no como Personas Jurídicas. El segundo aspecto destacado es que la comparación con los años noventa no tiene en cuenta la destrucción neta de empresas que se produjo hasta el año 2002 y que recién a partir de 2003 se empezó a incrementar la cantidad de empresas (el nacimiento neto). En la comparación con el año 2002, en el año 2014 había un 60% más de empresas, que representan 224,5 mil empresas adicionales.

Volviendo a la información suministrada por AFIP sobre el impuesto determinado, también es interesante analizar cómo se desgrega por actividades. Así, se puede observar que la industria es la que más aporta con el 25,5% del total, seguida por el sistema financiero y las actividades relacionadas con el 19,5% de participación. El sector que más aumentó el monto de impuesto determinado fue el Agropecuario, con una expansión del 5.487%, aunque su aporte al total sigue siendo exiguo (4,1% del impuesto determinado). En el otro extremo, el que tuvo un menor incremento fue electricidad, gas y agua, con un 691%, y en consecuencia retrajo su participación del 5,4% que explicaba en 1997 a 1,4% en 2014.

**Tabla 2. Empresas privadas. Según tipo jurídico**

Tipo jurídico	Cantidad		
	1996	2002	2014
Personas Físicas	211.196	190.201	327.020
Sociedades Anónimas	50.974	51.885	83.572
Sociedades de Responsabilidad Limitada	48.877	45.156	88.187

su figura jurídica, tributan como Personas Físicas.

Otras sociedades comerciales	49.909	38.515	32.769
Otras formas de asociación	44.496	51.006	69.759
Total	405.452	376.763	601.307

Tipo jurídico	Diferencia		Variación	
	2014-1996	2014-2002	2014/1996	2014/2002
Personas Físicas	115.824	136.819	54,8%	71,9%
Sociedades Anónimas	32.598	31.687	64,0%	61,1%
Sociedades de Responsabilidad Limitada	39.310	43.031	80,4%	95,3%
Otras sociedades comerciales	-17.140	-5.746	-34,3%	-14,9%
Otras formas de asociación	25.263	18.753	56,8%	36,8%
Total	195.855	224.544	48,3%	59,6%

Fuente: elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

**Tabla 3. Impuesto a las Ganancias Sociedades.  
Impuesto Determinado**

	Año 1997		Año 2014		Variación 2014/97
	En Mill. \$	Estruct.	En Mill. \$	Estruct.	
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	122,2	2,2%	6.826,7	4,1%	5487%
Explotación de minas y canteras	645,4	11,7%	19.664,6	11,8%	2947%
Industrias manufactureras	1.504,7	27,3%	42.508,8	25,5%	2725%
Electricidad, gas y agua	298,3	5,4%	2.359,3	1,4%	691%
Construcción	192,5	3,5%	6.081,8	3,6%	3060%
Comercio, restaurantes y hoteles	731,5	13,3%	24.861,3	14,9%	3299%
Transportes, almacen. y comunicaciones	691,0	12,6%	19.318,2	11,6%	2696%
Establ. financieros, seguros, etc.	1.008,3	18,3%	32.610,0	19,5%	3134%



Serv. comunales, sociales y personales	250,2	4,5%	12.658,2	7,6%	4959%
Actividades no bien especificadas	59,1	1,1%	0,1	0,0%	-100%
Total de presentaciones	5.503,1	100,0%	166.889,0	100,0%	2933%

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de AFIP de los años 1998 y 2015.

Por otra parte, en general se considera que una decisión de alto impacto en términos de recaudación en Ganancias de Sociedades fue la imposibilidad de registrar el balance por inflación a los efectos del cálculo de la ganancia sujeta a impuesto. Sin embargo, según nuestra interpretación, esta medida, muy cuestionada por cierto, actúa como compensación de lo que se conoce como el efecto Olivera – Tanzi, esto es, la merma de ingresos para el fisco provocada por la inflación que socava la base por el tiempo existente entre el momento en que se genera el hecho imponible (cuando surge la obligación con el fisco) y el pago efectivo del gravamen. Si se tiene en cuenta que la presentación de la declaración se realiza cinco meses después de finalizado el ejercicio fiscal correspondiente, aunque los adelantos y los regímenes de retención y percepción reducen parcialmente este lapso, el rezago en la contribución es muy extenso y por tanto la pérdida de recaudación por este efecto tendería a ser superior al costo de las empresas por no ajustar los balances por inflación, si bien dependerá de la velocidad de rotación de capital de cada actividad.

Por el lado del impuesto a las Ganancias que recae sobre las Personas Físicas las medidas aplicadas en estos años fueron varias. El cambio en el tratamiento de los fideicomisos financieros y la eliminación de la reducción de la ganancia no imponible, conocida como la tablita de Machinea, estuvieron entre las primeras (en el año 2008). Tiempo después se instrumentó un régimen de percepciones ante la compra de dólares para turismo y atesoramiento y se aprobó la ley 26.893 mediante la cual se eliminaron las exenciones más relevantes en materia de ganancias de capital y en la distribución de dividendos.

Con la ley aprobada en 2013 se dispuso que los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, cuotas y participaciones sociales, títulos, bonos y demás valores quedarán alcanzados por el impuesto a la alícuota del quince por ciento (15%) y que la distribución de dividendos o utilidades, en dinero o en especie —excepto en acciones o cuotas partes— estarán alcanzados por el impuesto a la alícuota del diez por ciento (10%).

Con estos cambios se dio un paso importantísimo para subsanar la limitación más relevante en la base imponible de este gravamen. La escasa imposición a las ganancias de capital era tal vez el cuestionamiento más ampliamente tratado en la bibliografía sobre la materia. Sólo para citar a quien más pregonaba con esta crítica:

En la Argentina no están gravadas las ganancias de capital que obtienen las personas físicas. Esta es una circunstancia muy anómala a nivel mundial, y constituye la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo del sistema impositivo argentino (que lo distingue, por ejemplo, de los de Chile y Brasil) (Gaggero, 2008; pp 10).

Un párrafo aparte merecen las decisiones de política referidas a los aumentos de la ganancia no imponible y las deducciones especiales, lo que se conoce como el mínimo no imponible (MNI). En este caso, el MNI en el periodo, sobre todo después de la crisis de 2009, se elevó a una tasa inferior a la del salario y la inflación y por tanto se fue incrementando la tasa efectiva de quienes ya eran contribuyentes (efecto reforzado porque no se modificó la escala de alícuotas) y al mismo tiempo fue creciendo la cantidad de personas con ingresos medios-altos alcanzados (en el caso de los asalariados, la cantidad de contribuyentes pasó de cerca del 10% de mayores ingresos a superar el 20%). Para evitar la expansión de los contribuyentes hacia los sectores medios, a fines del año 2013, mediante el Decreto 1242/13 se tomó la decisión de excluir del pago del impuesto a quienes tenían ingresos brutos inferiores a \$15.000 en la primera parte de ese año,

y de esa forma se volvió a una proporción de 10% de asalariados que contribuían con Ganancias. El costo de esta decisión fue alterar la técnica del impuesto: se pasó de una imposición continua a una discreta con un salto entre quienes pagaban y quienes no lo hacían que generó una fuerte presión en contra del impuesto (ver tabla 4).

El impuesto a las Ganancias sobre Personas Físicas fue, es y será el que aporta más progresividad al sistema tributario. La progresividad se genera por partida doble. Por un lado, porque excluye a las personas con menores ingresos. En el caso de los asalariados, entre el 90% y el 80% de los trabajadores formales no paga el impuesto y si se incluye en la base de cálculo a los asalariados informales la proporción que lo paga es inferior al 10%. Por otra parte, al interior de quienes quedan alcanzados, la aplicación de tasas marginales crecientes aporta un segundo factor de progresividad, al gravar proporcionalmente más a medida que se obtienen mayores ingresos, incluso entre quienes quedan alcanzados por la tasa marginal máxima.

En consecuencia, la mayor parte de la recaudación de este impuesto proviene de las personas de más altos ingresos en la escala social: en las declaraciones juradas del ejercicio 2014, quienes tienen ingresos gravados superiores a \$500.000 anuales representan el 18% del total de los contribuyentes del tributo y aportan el 71,6% del impuesto determinado en las Declaraciones Juradas y quienes tienen ingresos gravados superiores a \$1.000.000 representan el 5,8% de los contribuyentes y el 42,8% del impuesto determinado. El efecto distributivo también se puede observar mediante el cálculo del impuesto determinado promedio por tramos y la tasa sobre la ganancia neta sujeta al impuesto (una vez descontadas todas las deducciones y el mínimo no imponible): quienes tienen ingresos gravados de hasta \$100.000 anuales pagan en promedio menos de \$3.764 por año (\$314 por mes), con una tasa de 15,1%; en el otro extremo, a quienes tienen un ingreso gravado superior a \$1 millón les corresponde un impuesto determinado promedio de casi \$420 mil anuales (\$34.972 mensuales) con una tasa de 33,3%.

**Tabla 4. Impuesto a las Ganancias Personas Físicas y Sucesiones Indivisas. Ingresos gravados. Año fiscal 2014**

TRAMO DE INGRESOS GRAVADOS (pesos)	Hasta	PRESENTACIONES CON INGRESOS GRAVADOS	INGRESOS GRAVADOS En mill de \$ Casos	GANANCIA NETA SUJETA A IMPUESTO		IMPUESTO DETERMINADO Mill \$	IMPUESTO PROMEDIO En pesos
				Importe Mill. \$	239,052		
TOTAL		1.294.338	499.992	954.528	239.052	72.554	76.011
0	10.000	14.147	59	864	3	0	267
10.000	20.000	23.652	344	2.548	12	1	437
20.000	30.000	19.462	493	5.636	47	5	856
30.000	40.000	27.429	971	9.465	107	12	1.249
40.000	50.000	28.493	1.292	14.527	214	26	1.780
50.000	60.000	27.702	1.530	17.063	318	42	2.464
60.000	80.000	56.607	3.968	41.029	1.050	154	3.758
80.000	100.000	54.954	4.953	42.615	1.583	263	6.179
100.000	150.000	128.587	16.122	92.209	5.331	1.039	11.266
150.000	200.000	158.429	27.700	76.980	6.327	1.417	18.404
200.000	300.000	259.183	64.125	173.344	18.356	4.471	25.793
300.000	500.000	259.395	99.029	246.647	46.727	13.158	53.346
500.000	1.000.000	160.896	109.435	157.669	65.794	20.940	132.813
1.000.000	1.500.000	37.601	45.264	36.857	27.699	9.194	249.439
1.500.000	2.000.000	14.554	25.039	14.264	14.472	4.860	340.685
2.000.000	3.000.000	11.744	28.311	11.519	15.676	5.303	460.367
3.000.000	5.000.000	7.103	26.785	6.977	13.308	4.524	648.397
5.000.000		4.400	44.571	4.315	22.029	7.146	1.656.173

Fuente: elaboración propia en base a Anuario Estadístico de AFIP del año 2015.

### 3.2.3. *Derechos de Exportación*

En cuanto a los Derechos de Exportación (DE), éstos se reimplantaron durante el año 2002, con alícuotas que iban desde el 5% básicamente a las manufacturas de origen industrial y el petróleo a tasas más elevadas para los principales productos primarios que llegaron en ese mismo año a 20% para trigo y maíz y 23,5% para soja y girasol. Sin embargo, a partir del año 2003 se realizaron una gran variedad de modificaciones que, con avances y retrocesos, llevaron a aplicar alícuotas móviles para el petróleo y sus derivados, tasas del 35% para el poroto de soja y 32% para sus derivados (aceites y pellets), 23% para el trigo y 13% para su harina, 20% para el maíz y 10% para su harina y 20% para los biocombustibles, entre otros.

Las tasas diferenciadas entre las manufacturas de origen industrial y la actividad agropecuaria y sus subproductos, permitieron un tipo de cambio diferencial a favor de las primeras para contrarrestar una de las deficiencias más notorias de la economía argentina como es la estructura productiva desequilibrada. Esta política tuvo un fallido intento de profundizarse con las retenciones móviles para los granos y oleaginosas y sus derivados que, después de una larga confrontación, fue derogada por la oposición en el Congreso Nacional. Este es un claro ejemplo de las dificultades para aplicar una reforma cuando los intereses afectados tienen capacidad de resistencia, en este caso el poder de veto de los productores del agro que son los que generan parte importante de las divisas consiguió los consensos para frenar la ley.

## 4. Los tributos en el gobierno de Cambiemos

En los últimos 3 años se han realizado diversas modificaciones en los tributos, pero el conjunto de dichas medidas no constituye una reforma integral del sistema tributario. Al igual que con la política económica, hubo marchas y contramarchas sobre decisiones de política tributaria, las retenciones o el impuesto sobre los bienes personales son dos ejemplos claros de cómo ante

necesidades de financiamiento el pragmatismo triunfó sobre el recetario neoliberal.

Las medidas más relevantes en materia de política tributaria fueron las sancionadas mediante de ley 27.430 de fines de 2017. Los objetivos declamados por quienes promovieron esta reforma eran: promover la inversión, la competitividad y el empleo de calidad; avanzar hacia un sistema tributario más equitativo, eficiente y moderno; reducir drásticamente la evasión impositiva; cumplir con las metas fiscales y; avanzar hacia el desarrollo.

Más allá de la factibilidad de alcanzar estos objetivos con las modificaciones propuestas, los acontecimientos posteriores exigen de profundizar la descripción de la vinculación entre objetivos e instrumentos de quienes promovieron una reforma tributaria basados en fundamentos que no se condicen con las características de la economía argentina. Esto se hizo por demás evidente en un esquema que resume, según la visión de quienes estaban a cargo del Ministerio de Hacienda en junio de 2018, cuáles serían los consensos para lograr un sistema tributario eficiente. Para ellos, estos consensos serían los que se señalan en la tabla 5.

Esta tabla resumen de lo que quienes promovieron la reforma conciben como los consensos en la materia pareciera ser argumento suficiente para entender por qué la reforma tributaria no logró ninguno de los resultados esperados. Sólo faltaría que se genere un nuevo consenso que empiece por comprender que quienes creen que esos son los consensos forman parte del problema y jamás podrán ser parte de la solución.

*Tabla 5. Fundamentos para un sistema tributario eficiente según el Ministerios de Hacienda (2018)*

Impuesto	Fundamento
Reducción de alícuotas de ganancias corporativas a niveles comparables internacionalmente	Capital es el factor de mayor movilidad geográfica. Incentiva la inversión y el empleo, generando más recursos en la recaudación de otros tributos.

IVA uniforme (alcance a todos los productos con misma tasa).	Minimiza distorsiones asignativas. Fácil recaudación.
Impuesto a las ganancias de personas físicas extendido (a todos los ingresos y tipo de trabajadores) y con leve pendiente en alícuota marginal.	Instrumento para dotar de progresividad al sistema (incluyendo créditos y deducciones fiscales para bajos ingresos). Ingresos personales son menos móviles que ingresos corporativos.
Evitar el uso de impuestos al consumo en cascada.	Ineficientes. Generan incentivos a la integración vertical por motivos fiscales. Fácilmente reemplazables por impuestos que gravan ventas finales o valor agregado.
Evitar el fomento de enanismo fiscal y asignaciones específicas	Enanismo fiscal: ineficiencia en las decisiones de expansión de las firmas. Asignaciones específicas: Inflexibilidad del gasto y distorsiones presupuestarias.
Uso de impuestos selectivos para corregir externalidades	Doble dividendo: recaudación con menor costo social de recursos.
Evitar el impuesto inflacionario	Inflación genera distorsiones a nivel macro y microeconómico. Reduce la competencia en mercados de productos.

Fuente: La Reforma Tributaria Argentina de 2017. Secr. Política Económica. Min. de Hacienda. Junio, 2018. Tabla 3 (página 18).

#### 4.1. Acuerdo con el FMI

En junio de 2018 se firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional ante el contexto de falta de sustentabilidad del modelo económico, la imposibilidad de acceder a nuevas colocaciones de deuda y una nueva corrida cambiaria. En este contexto, el Poder Ejecutivo acudió al Fondo como “prestamista de última instancia” con el objeto de brindar señales a “los mercados” para evitar el desarme de sus posiciones en el país y la fuga de capitales. El primer acuerdo estaba previsto con una duración de sólo 36 meses y por un total de 50.000 millones de dólares, de los cuáles 15.000 millones de dólares se usarían para apoyo presupuestario y el resto tendría un carácter precautorio. La contracara del acuerdo fueron las metas

fiscales, acompañadas de un programa de reducción del déficit fiscal con el clásico recetario neoliberal de ajuste del gasto y una baja de la “presión tributaria” como mecanismo de incentivo al capital para que llegaran nuevas inversiones.

El primer acuerdo aseguraba que *se había diseñado un plan sólido que ayudaría a construir confianza y reducir incertidumbre y que iban a fortalecer la economía argentina protegiendo a los sectores más vulnerables mediante el sostenimiento del gasto en asistencia social (Memorandum, junio de 2018)*. Sin embargo, la solidez del programa económico quedó trunca: el tipo de cambio de referencia para el programa a fin de mayo era de \$24,96 por dólar y en el nuevo acuerdo del 17 de octubre ya había alcanzado los \$41,25. La incertidumbre no pudo ser revertida ni por las políticas del gobierno de Cambiemos ni por el Acuerdo con el FMI generando una nueva corrida cambiaria y mayor desconfianza en la moneda local.

Ante estos resultados, el incumplimiento de gran parte de las proyecciones del acuerdo de junio y mayores necesidades financieras se firmó un nuevo acuerdo en octubre. El mismo extiende el monto a USD 57.000 millones y acorta el plazo de los desembolsos en coincidencia con el cronograma electoral. El crédito deja de ser precautorio y por la necesidad de financiamiento se puede utilizar en su totalidad para apoyo presupuestario. En materia fiscal, se pasa de la meta de déficit primario del 3,2% del PBI fijada en el presupuesto 2018 al 2,7%. Para cumplir esta meta se efectuó un ajuste más significativo al previsto inicialmente, porque la caída del nivel de actividad implicó una reducción de los ingresos tributarios fuertemente apoyados en los impuestos al consumo.

A pesar de las dificultades económicas y financieras que enmarcaron los acuerdos con el Fondo, en el primer acuerdo se preveía la reducción y eliminación de los impuestos distorsivos en el mediano plazo si se alcanzaban buenos resultados con el fin de sostener de mejor modo el crecimiento y la inversión conforme el sendero establecido en la “reforma tributaria” adoptada a fines de 2017. Ya en el segundo acuerdo, con los malos resultados económicos como



parte de la realidad, el gobierno se debe comprometer a realizar una reforma fiscal donde la necesidad de nuevos recursos lo obliga a modificar el impuesto sobre los bienes personales y reinstaurar los Derechos sobre las exportaciones (conocidos como Retenciones).

Por lo que el memorándum de octubre en materia tributaria presenta cambios significativos respecto del de junio, pasando de las suspensiones de las reducciones y eliminación de impuestos distorsivos a la aplicación de un impuesto al patrimonio, la reimplantación de los derechos a las exportaciones y la reducción de los reintegros, así como la extensión del impuesto a las ganancias para la cuarta categoría. Todo justificado en el compromiso de cuidar a los sectores más vulnerables y que los esfuerzos recaigan en los segmentos de mayores ingresos.

Los programas con el Fondo conforman un plan de estabilización pero no tienen como objetivo el crecimiento económico y su factibilidad depende del retorno a los mercados financieros, posibilidad que se dificulta por los shocks externos producidos por la tensa relación de EEUU y China que generan volatilidad en una economía vulnerable como la argentina. El riesgo cambiario, así como también el riesgo político y social también ponen en duda las posibilidades de cumplimiento del acuerdo.

Por otra parte, los acuerdos siempre vienen acompañados de condicionalidades que generan una pérdida de soberanía en las decisiones de política económica e imponen reformas estructurales como la laboral, previsional y tributaria. Por el momento, las reformas sólo tuvieron avances parciales por no haber encontrado los consensos necesarios para llevarlas adelante en un país que viene de pasar la mayor crisis de su historia en un periodo en el que se aplicaron ese tipo de políticas con el colapso del plan de convertibilidad de 2001-02. Además, las resistencias tenían el sustento de una década de ampliación y consolidación de derechos mediante una política económica muy distinta a la recomendada por el FMI.

Antes del acuerdo, el gobierno había logrado la sanción de la Ley 27.260 denominada de Reparación Histórica, de junio del 2016,

que tenía por objeto disminuir los litigios por los reajustes de haberes previsionales. La financiación del Programa de Reparación Histórica fue diseñada a través de un Régimen de Sinceramiento Fiscal que no estuvo exento de polémicas<sup>9</sup>. El sistema voluntario y excepcional de declaración de tenencia de moneda extranjera y demás bienes en el país y en el exterior creó un impuesto especial con asignación específica para atender al Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados por lo que lo recaudado debía destinarse a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Por este gravamen, que se debía abonar hasta el 31 de marzo del año 2017, se recaudaron 147.688 millones de pesos (Informes de Recaudación de AFIP)<sup>10</sup>.

Por último, como parte sustancial de la reforma previsional, mediante la sanción de la ley 27.426 en diciembre de 2017, se modificó la movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional Público que estaba vigente desde el año 2008 y surgía de una fórmula compuesta en partes iguales por la variación de los recursos tributarios y del índice de los salarios del INDEC o del RIPTE (Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables). La misma se aplicaba semestralmente en marzo y septiembre.

La modificación de la fórmula de movilidad del año 2017 cambia las variables de ajuste de las jubilaciones, tomando como parámetros en un 70% la variación del IPC (Índice de Precios al Consumidor) del INDEC y el 30% restante por la variación del índice de salarios del RIPTE. Asimismo, se aplica trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. La ley 27.426 estableció que se aplicaba por primera vez en marzo del año 2018, con actualización trimestral, dejando sin movilidad en sus haberes a los

---

9 Los dos aspectos que más cuesta comprender son, por un lado, la habilitación de acogerse al Régimen de Sinceramiento Fiscal a los familiares de los funcionarios ampliado por Decreto y, por el otro, que no estuvieran obligados a repatriar los capitales blanqueados.

10 El detalle de la recaudación fueron \$418 millones en el tercer trimestre del 2018, \$106.351 millones en el cuarto trimestre de 2018, \$36.713 millones en el primer trimestre de 2017 y \$4.206 millones en el segundo trimestre de 2017.

jubilados desde septiembre del 2017 con una variación de precios del 16,3% en el semestre (IPC- INDEC).

El cambio de fórmula implicó una pérdida en los haberes jubilatorios en su capacidad de compra, causada por el trimestre que no se actualizó, la eliminación de la recaudación tributaria para su cálculo y la caída del salario real desde su instrumentación.

La reforma del sistema de seguridad social es una de las condicionales que el Fondo viene recomendando desde el informe del año 2016 en el marco de la revisión periódica del artículo IV fijada por los estatutos del FMI<sup>11</sup>. Después de diez años que no se hacía este informe para Argentina, en el primero incluyeron la reforma previsional. El Fondo sacó un documento con recomendaciones en materia de sistemas previsionales que se llama “*El futuro del aborro: el rol del diseño de los sistemas de pensiones en un mundo que envejece*” que fue encabezado por David Lipton, actual titular interino del FMI. En la visión del organismo, dicha reforma debería incluir el aumento de la edad jubilatoria – especialmente en las mujeres, la reducción de la tasa de sustitución y promover para los sectores de mayores recursos un sistema mixto de ahorro individual voluntario a través de instrumentos del sistema financiero.

En Argentina la reforma ya empezó con la modificación de la fórmula de movilidad, la creación de la PUAM y la eliminación de las moratorias para varones y una prórroga sin cambio de fecha de corte para las mujeres que implica nuevos requisitos de acceso.

#### **4.2. Modificaciones Tributarias**

Los tributos con mayor protagonismo en las modificaciones fueron nuevamente las Contribuciones sobre la Seguridad Social, Ganancias y los Derechos de Exportación.

El sistema tributario argentino está compuesto por tres grandes grupos de recursos, los impuestos, los aportes y contribuciones a

---

11 IMF Country Report No. 16/346 (2016) Staff Report For The 2016 Article IV Consultation.

la seguridad social y los derechos aduaneros, que explican el 67%, 27% y 6% respectivamente, si se toma el promedio de recaudación de cada uno de ellos desde el 2015 al 2018.

**Tabla 6. Evolución de la recaudación tributaria nacional. Periodo 2015-2018. En millones de pesos**

	2015	2016	2017	2018
En millones de \$ corrientes				
Impuestos	1.029.755	1.412.024	1.747.143	2.294.392
Seguridad Social	415.410	556.068	733.529	913.430
Aduaneros	113.053	130.223	141.373	227.215
Total Tributos	1.558.218	2.098.315	2.622.044	3.435.037
Variación interanual				
Impuestos	35,3%	37,1%	23,7%	31,3%
Seguridad Social	35,0%	33,9%	31,9%	24,5%
Aduaneros	-1,9%	15,2%	8,6%	60,7%
Total Tributos	31,6%	34,7%	25,0%	31,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de DNIAF. Min. Hacienda.

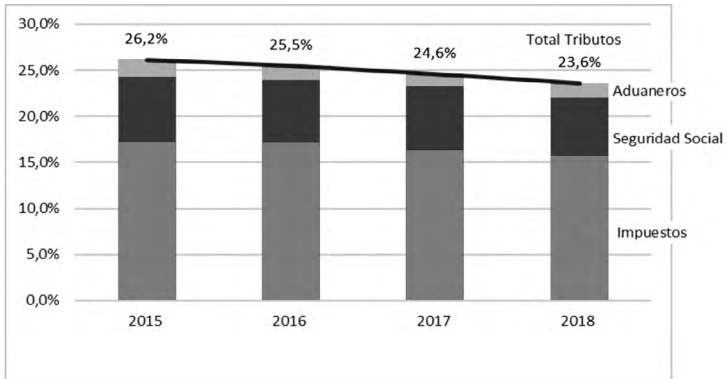
Como puede observarse en la tabla los aumentos interanuales están por debajo de los índices de precios con excepción del año 2017 donde están casi empardados. La inflación fue: en 2016 del 41% (IPC-CABA), en 2017 del 24,8% y en 2018 del 47,6% (IPC-INDEC).

La recaudación de los tributos nacionales en términos del PBI pasó del 26,2% en 2015 al 23,6% en 2018 descendiendo 2,6 puntos porcentuales. Esta caída en la presión tributaria se explica en 1,5 p.p. por los impuestos, en 0,7 p.p. por la seguridad social y sólo en un 0,3 p.p. por el comercio exterior. Dentro de los impuestos, la mayor variación se observa en Ganancias con una retracción de 1,3 p.p., al pasar de 6,4% del PBI en 2015 a 5,1% del PBI en 2018.

Más del 95% de la recaudación de impuestos (sin contemplar Seguridad Social y Aduaneros) puede explicarse por la participación de cinco de ellos: 46,1% IVA, 31,9% Ganancias, 9,9% Débitos y Créditos

Bancarios, 5,4% los distintos tributos relacionado con Combustibles líquidos y GNC y 3,5% Impuestos Internos (promedio 2016-2018).

**Gráfico 3. Evolución de la recaudación entre 2015 y 2018 en % del PBI**



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNIAF. Min. Hacienda.

#### 4.2.1. Ganancias

Este impuesto explica la mayor parte de la reducción de la presión tributaria durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Al principio fue por la eliminación de algunos regímenes de retenciones y la eliminación de la modificación que había incorporado al impuesto a las ganancias de capital y los dividendos de empresas. Con varias idas y vueltas, en la reforma de 2017 se reimplantan estos hechos imposables y se instaura un impuesto a las rentas financieras, a cambio de una reducción gradual en el tiempo de la tasa aplicable a las personas jurídicas.

Las variaciones positivas en el año 2016 obedecen a los anticipos de sociedades y a las retenciones impositivas por la implementación del régimen sobre la compra venta de contratos de futuros de dólar<sup>12</sup>. La derogación de los regímenes de percepción sobre las opera-

<sup>12</sup> La R.G. (AFIP) 3.818 estableció un régimen de retención sobre las operaciones de compra venta de contratos de futuros sobre subyacente dólar.

ciones en moneda extranjera incidieron negativamente<sup>13</sup>, así como los aumentos de las deducciones admitidas<sup>14</sup>, el aumento de los montos mínimos a retener para determinadas operaciones (compra-venta de materiales sin reciclar y sector pesquero), la eliminación de las retenciones sobre dividendos y utilidades y la devolución de las retenciones sobre la primera cuota del sueldo anual complementario 2016 para contribuyentes cumplidores<sup>15</sup>. También se reintegraron las percepciones por operaciones con moneda extranjera realizadas por sujetos no alcanzados en el impuesto, por lo acumulado en los periodos comprendidos entre los años 2012 y 2015.

Se destaca la recaudación por los regímenes de facilidades de pago que durante el año 2017 triplicaron las del año anterior y volvieron a aumentar en el 2018<sup>16</sup>. También hubo un ingreso por única vez por el Impuesto Extraordinario a las Operaciones Financieras Especulativas con contratos de futuros<sup>17</sup>.

Con la ley 27.430 se creó el impuesto cedular sobre la Renta Financiera que grava las ganancias obtenidas por los rendimientos de las operaciones financieras de cada año, con un mínimo no imponible para excluir a los pequeños ahorristas. La creación de esta imposición es una respuesta muy deficiente a un antiguo planteo, pero se imple-

13 La R.G. (AFIP) 3.550 estableció una percepción de 35% para las operaciones en moneda extranjera y viajes al exterior y la R.G. 3.583 una percepción de 20% a la compra de moneda extranjera para tenencia en el país. Estos regímenes fueron dejados sin efecto por la R.G. (AFIP) 3.819 que estableció una percepción de 5% para la adquisición de paquetes turísticos y pasajes pagados en efectivo.

14 El Dto. (P.E.N.) 394/2016 dispuso mayores montos para el cómputo de las deducciones personales para el ejercicio 2016.

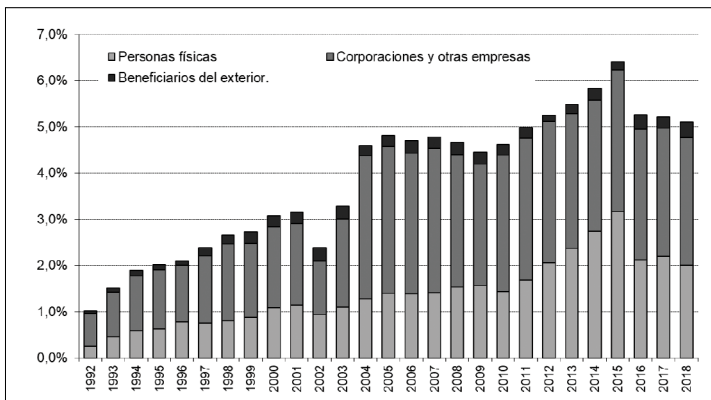
15 ley 27.260 derogó la retención del 10% sobre los dividendos y utilidades distribuidas por las sociedades y otorgó la exención del impuesto aplicable a la primera cuota del SAC del periodo fiscal 2016 para quienes hubieran cumplido sus obligaciones tributarias correspondientes a los periodos fiscales 2014 y 2015.

16 La recaudación alcanzó 63.344 millones de pesos en 2018, 31.745 millones de pesos en 2017, mientras que el año 2016 esta suma había sido de 10.159 millones de pesos.

17 Establecidos por la ley 27.346 y la R.G. (AFIP) 4.078 aplicable por única vez a las personas jurídicas, humanas y sucesiones indivisas que hubieran obtenido utilidades por operaciones de compra y venta de contratos de futuros sobre subyacentes moneda extranjera, que no hubieren tenido como finalidad la cobertura respecto de una determinada operación de comercio exterior o financiera, denominada en moneda extranjera.

mentó con serias limitaciones. La más evidente, no quedan gravadas las rentas por diferencias de cotización y las monedas extranjeras compradas para atesoramiento no están alcanzadas. Otra crítica, más desde la técnica impositiva, es que se grave a esta fuente de ingreso de manera independiente (cedular), en lugar de las metodologías tradicionales de unificar todas las fuentes o la de moda en los últimos tiempos que se conoce como el sistema dual, que diferencia las fuentes del trabajo y las del capital.

**Gráfico 4. Recaudación del Impuesto a las Ganancias.  
En % del PBI**



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNIAF. Min. Hacienda.

En el año 2018 se obtuvieron ingresos provenientes de Transferencias Bancarias Internacionales de sujetos residentes en el exterior, por la ganancia obtenida en la compraventa de acciones y demás títulos o valores de empresas, que no fueron realizadas a través de bolsas o mercados de valores según lo establecido por la R.G (AFIP) 4.227 que determinó la modalidad de ingreso de la retención o impuesto para los beneficiarios del exterior. Cuando el sujeto residente del exterior no tuviese representante legal en el país, debe ingresar el impuesto a través de transferencia bancaria internacional.

En sentido contrario, la recaudación del impuesto disminuyó por los movimientos de compensación netos cuyo principal efecto positivo se registra en el Impuesto a los Combustibles Líquidos y GNC. En el mismo sentido operó el incremento en el cómputo del pago a cuenta del impuesto a los Débitos y créditos. Por el contrario, se incrementó por la acreditación de mayores montos de compensaciones netas provenientes del IVA.

Las retenciones impositivas crecieron por los ingresos correspondientes a las ganancias obtenidas por los rendimientos en las operaciones financieras de beneficiarios del exterior en el año 2018. Las retenciones aduaneras aumentaron en forma constante por la devaluación del peso y el incremento de las exportaciones.

Hubo modificaciones de las alícuotas, escalas, el aumento de las deducciones admitidas, así como también los mínimos no imponibles y devoluciones especiales para contribuyentes cumplidores que incidieron en forma negativa en el impuesto aplicado efectivamente a las personas humanas en términos de recaudación.

**Tabla 7. Variación interanual de impuesto determinado por ganancias de sociedades. En %**

Periodo	Variación media	Variación de empresas de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
2015-2016	27,5	51,3
2016-2017	24,9	83,2
2017-2018	30,7	129,4

Fuente: Elaboración propia en base a recaudación de AFIP.

También influyó el retroceso de los salarios reales. A pesar de las promesas del gobierno que asumió en diciembre de 2015 y como resultado de la variación nominal de los salarios la cantidad de contribuyentes en Personas Físicas o Humanas se incrementó en más del 60% entre 2015 y 2018: según los informes de la Jefatura de Gabinete al Congreso de la Nación, en el año 2018 los trabajadores



con retenciones por Ganancias eran 1.939.994, mientras que en el año 2015 eran 1.194.149.

En consonancia con el aumento de las tarifas de los servicios públicos, las actividades que tuvieron mejor desempeño medidas por su impuesto determinado fueron las sociedades de las actividades relacionadas con el suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado. En el año 2016 la variación interanual promedio fue del 27,5% y la de esta actividad el 51%, en el 2017 la media fue de 24,9% y esta rama alcanzó el 83,2%, finalmente en el 2018 se alcanzó un promedio de 30,7% y para las empresas relacionadas a los servicios públicos la variación fue del 129,4%.

#### 4.2.2. IVA

La recaudación del IVA crecía hasta 2015 por el incremento del consumo y dicho aumento se vio atenuado por los planes de financiación de la deuda corriente aprobados en los últimos años<sup>18</sup>, los mayores montos abonados por devoluciones y la realización de movimientos de compensación netos cuyo principal efecto positivo se registró en el Impuesto a los Combustibles Líquidos y GNC. Las retenciones impositivas se vieron afectadas por el incremento de los montos no sujetos a retención para ciertas operaciones<sup>19</sup>.

En relación a las Micro y Pequeñas Empresas, en el 2017 se implementó el Programa de Recuperación Productiva. El mismo incluía una reducción de la carga tributaria sobre estas empresas a través de

18 La R.G. (AFIP) 3.827 (B.O. 10/02/2016) amplió la posibilidad de financiación de deuda corriente a todo el universo de contribuyentes. La R.G. (AFIP) 3.870 (B.O. 26/04/2016) modificó la cantidad máxima de cuotas por plan, las tasas de interés y estableció un tope máximo de planes concurrentes. El acogimiento de deuda corriente alcanzó \$ 12.943 millones este año.

19 La R.G. (AFIP) 3.905 (B.O. 12/07/2016) incrementó los montos no sujetos a retención de la R.G. (AFIP) 2.300 (B.O. 06/09/2007) -Régimen de Retención IVA a la comercialización de granos-, Régimen de Percepción de Venta de Cosas Muebles, Locaciones y Prestaciones que realicen los inscriptos en IVA, Régimen aplicable a las operaciones de venta de cosas muebles nuevas, locaciones y prestaciones de obras y/o servicios concertadas electrónicamente a través de "portales virtuales" y Régimen de operaciones realizadas por las empresas de servicios de limpieza de edificios, de investigación y/o seguridad, y de recolección de residuos domiciliarios. Las alícuotas no se modificaron.

la eliminación del impuesto a la Ganancia mínima presunta, compensación de impuestos a los Débitos y créditos bancarios como pago a cuenta del impuesto a las ganancias: 100% en micro y pequeñas y 50% en medianas industriales, y en IVA un beneficio financiero por la cual se dispuso la presentación mensual de las declaraciones juradas y el ingreso del saldo resultante a los sesenta días posteriores al vencimiento de la obligación.

Asimismo, se promueve el Fomento a Inversiones productivas mediante la desgravación del Impuesto a las Ganancias, hasta el 10% de las inversiones realizadas, la devolución de IVA de las inversiones a través de un Bono de crédito fiscal para el pago de impuestos y extensión del plazo para el ingreso de divisas para exportadores: de 180 a 365 días (después se aumentó a 10 años). Por otra parte, se alientan con incentivos fiscales a la inversión permitiendo una amortización acelerada de los bienes de uso en el impuesto a las Ganancias.

En 2018 se dispuso la reducción de la alícuota para las ventas e importaciones definitivas de animales vivos de especie aviar y cunícula (conejos) mediante la ley 27.430 y mayores montos por devolución de retenciones por el Régimen de Comercialización de Granos y devolución a exportadores.

En sentido contrario, se incorporaron por medio de la ley 27.430 en el IVA los servicios digitales prestados por un sujeto residente o domiciliado en el exterior cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el país.

Este mismo ejercicio la recaudación se vio favorecida por el incremento en la distribución de Facilidades de pago debido a los diversos planes vigentes y a la modificación en la modalidad de distribución.

Estas modificaciones no implicaron cambios significativos en la recaudación y se mantuvo en alrededor del 8% del PBI, siendo el impuesto más importante en términos de recaudación, ya que explica el 46% del total de los recursos impositivos.

#### **4.2.3. Bienes Personales**

El impuesto sobre los bienes personales si bien no es significativo

en términos de recaudación, explica aproximadamente el 1% y bajó al 0,05% luego de las modificaciones de los últimos tres años. Pero es un gravamen que le da progresividad al sistema tributario, por lo cual su reducción o eliminación propuestas en los primeros años por la Alianza Cambiemos era una señal de una regresividad en la política tributaria.

La ley 27.260 dispuso un mínimo no imponible de \$ 800.000 y una alícuota de 0,75% para el periodo fiscal 2016, de \$ 950.000 a una tasa de 0,5% para el 2017 y de \$ 1.050.000 a una tasa de 0,25% para el 2018. Además, otorgó a los contribuyentes que hayan cumplido con sus obligaciones tributarias correspondientes a los periodos fiscales 2014 y 2015 la exención sobre este impuesto por los periodos fiscales 2016, 2017 y 2018. Los anticipos correspondientes al periodo fiscal 2016 abonados desde el podrán ser devueltos o compensados. Asimismo, se incrementó la base imponible por la ampliación de los bienes declarados mediante la Ley de Sin- ceramiento Fiscal.

El gobierno había empezado un recorrido en el sendero de la eliminación del impuesto sobre el patrimonio que revirtió restituyendo las escalas y alícuotas progresivas en consonancia con el pedido del FMI ante la disminución de la recaudación.

#### ***4.2.4. Débitos y créditos bancarios***

El desempeño del impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente hasta el 2015 se explicó por el aumento de las transacciones bancarias. En el 2016 se permitió el cómputo de parte de lo abonado en este tributo como pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias y a la Ganancia Mínima Presunta.

En el 2017 se restringió por la incorporación de la exención del impuesto a cuentas utilizadas exclusivamente por corredores de cereales, para transferencias a través de dispositivos móviles y/o electrónicos y por las empresas dedicadas al servicio electrónico de pagos y/o cobranzas. También se eximió a las cuentas utilizadas en forma exclusiva por empresas que celebren contratos de leasing.

También en el año 2017 se dispuso la posibilidad de computar el 100% del impuesto como pago a cuenta de Ganancias por las empresas que sean consideradas micro y pequeñas y del 50% para las industrias manufactureras consideradas medianas según la ley 27.264 y la Resolución General de AFIP 3.946. En el 2018 se unificó el cómputo como pago a cuenta de Ganancias al 33% y se encuentra vigente la posibilidad de cómputo del 100% por las empresas que sean consideradas micro y pequeñas y del 60% para las industrias manufactureras consideradas medianas.

#### *4.2.5. Combustibles líquidos y GNC*

El aumento de la recaudación de estos impuestos fue hasta el 2015 por incremento de precios y/o modificaciones en los impuestos. En 2016 las subas obedecen a las subas registradas en el Impuesto al Gas Oil y a los Combustibles líquidos (excepto gas oil, diesel oil y kerosene). Este resultado se debe principalmente a la suba de los precios y, en menor medida, a la no aplicación de la exención a la importación de combustibles y a la regularización de la mora registrada en el sector.

En el 2017 se modificó el impuesto a los combustibles líquidos que pasó de un esquema ad-valorem a un esquema de impuesto fijo por unidad vendida que se actualiza por trimestre calendario por IPC-INDEC y se creó un Impuesto al Dióxido de Carbono, con la misma base de tributación.

El aumento de los precios del gas del 2016 explica gran parte de la variación interanual del Fondo hídrico de infraestructura.

Se eliminaron la Tasa del Gasoil y el Fondo Hídrico de Infraestructura y se dejó sin vigencia el Impuesto sobre el gas natural distribuido por redes con destino a gas natural comprimido (GNC) para el uso como combustible en automotores.

#### *4.2.6. Seguridad Social*

Las fuentes contributivas de la Seguridad social habían sido uno de los pilares del crecimiento de la década anterior, como resultado del aumento de la cantidad de trabajadores y de los salarios. Este des-

empeño se revirtió con el actual gobierno, porque ambas variables, empleo formal y salario, empezaron a registrar dificultades. En consecuencia, los ingresos obtenidos por estas fuentes empezaron a caer en relación al PBI, pasando del 7,0% al 6,3%, 0,7 p.p. menos entre 2015 y 2018. La mitad de esta caída es explicada por la rebaja en las contribuciones patronales, una política tributaria que ya fue aplicada en nuestro país en la década del noventa sin resultados positivos. El gobierno insiste con el recetario neoliberal pero los resultados confirman el fracaso de las rebajas de las contribuciones para generar empleos.

Los ingresos en concepto de Contribuciones de empleadores se incrementaron en valores nominales por el aumento de las remuneraciones pero el mayor acogimiento de deuda corriente a planes de pago contrajo la recaudación por este tributo. Asimismo, se amplió el tope mínimo para aplicar retenciones para los contratistas de servicios de investigación y seguridad y la industria de la construcción<sup>20</sup>.

El aumento de las contribuciones del Régimen de Casas Particulares del año 2018 incidió positivamente en la recaudación de este tributo<sup>21</sup>.

En 2018 se modificaron las alícuotas y mínimo no imponible a las Contribuciones Patronales a través de la ley 27.430 con una alícuota única de 19,5% a aplicarse de forma gradual y un monto mínimo no imponible que se actualizará por IPC, a detraerse en un porcentaje creciente hasta alcanzar el 100% en el año 2022. Asimismo, se estableció que los empleadores de los sectores textil, de confección, de calzado y de marroquinería aplicarán dicha detracción en un 100% para las remuneraciones devengadas a partir de noviembre de 2018<sup>22</sup>.

El comportamiento de las contribuciones y aportes de la seguridad social puede explicarse en relación al desempeño del empleo. Según la información de los boletines de seguridad social de la AFIP,

20 Se implementó mediante la R.G. (AFIP) 3.883.

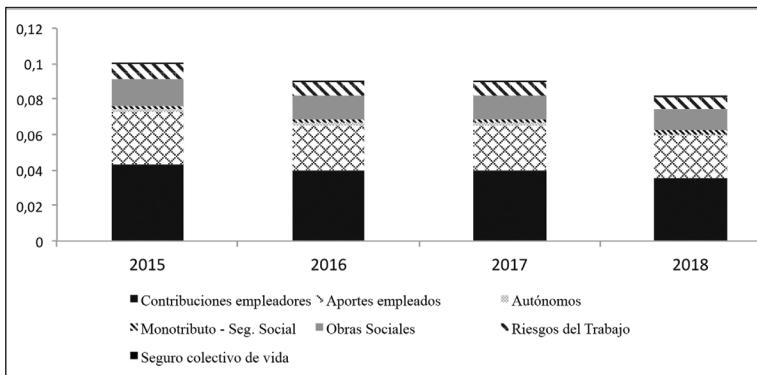
21 La R.G. (AFIP) 4.180 incrementó el importe de las contribuciones del Régimen de Casas Particulares.

22 Dto. 1.067/2018.

entre 2015 y 2018 la cantidad de empleadores disminuyó en 5.351, explicado por la diferencia entre los empleadores del año 2015 que ascendían a 566.300 y los del 2018 que disminuyeron a 560.949.

Por el lado de los empleados, para este mismo periodo se generaron 78.699 empleos, de los cuales el 55% fue empleo público y el 45% empleo privado. Además, dentro del empleo privado cayó el empleo en relación de dependencia un 4,5% y crecieron los autónomos y monotributistas, un 68,8% y un 12,8% respectivamente.

**Gráfico 5. Evolución de la recaudación de Seguridad Social entre 2015 y 2018 en % del PBI**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP. Nota: este es el desempeño de los ingresos obtenidos por AFIP, que incluyen componentes que no son tributos del Estado.

De esta forma queda evidenciado el cambio en el mundo laboral que destruyó trabajo en relación de dependencia y generó trabajos para autónomos o monotributistas, que muchas veces son indicadores de la precarización de los nuevos empleos. También creció el empleo público por sobre el privado. Esta situación empeoró con el retroceso de las variables económicas de las cuales la pérdida de puestos de trabajo no fue ajena.

#### 4.2.7. *Derechos de Exportación*

La política del actual gobierno en las Retenciones a las Exportaciones puede ser considerada emblemática: a poco de asumir<sup>23</sup> las eliminaron a la mayoría de los productos y establecieron un cronograma para la reducción gradual del resto (básicamente el complejo sojero), pero como parte del acuerdo del FMI las reimplantaron y subieron a niveles similares (y en algunos casos superiores) a los heredados.

Los recursos conocidos como Retenciones a las Exportaciones explicaron parte de los récords de recaudación de la década pasada. Con el cambio de gobierno, entre el 2015 y el 2018 pasaron de 1,3% del PBI al 0,8%, esto es, perdieron 0,5 p.p. de recaudación. Si no fuera por el nuevo acuerdo con el Fondo que implicó la aplicación desde octubre de 2018 de Derechos de Exportación a todas las exportaciones de bienes y servicios la disminución hubiese sido de 0,7 p.p. en el periodo.

En relación a los recursos aduaneros, aumentaron los derechos de importación por el incremento de los volúmenes de las importaciones y por el aumento del tipo de cambio. Por otra parte, se redujeron los derechos de exportación por los cambios en la normativa<sup>24</sup> que dispusieron la eliminación (alícuota de retención de 0%) para la mayoría de los productos de exportación y una disminución de 5 p.p. para el complejo sojero, quedando la alícuota en 30% para granos y 27% para aceite y pellets.

Asimismo, se creó un régimen especial optativo de pago anticipado de los derechos de exportación<sup>25</sup>, a través del cual el exportador puede optar por efectivizar el pago de los derechos dentro de los cinco días hábiles posteriores a la aprobación de la declaración jurada, tiene un plazo de hasta 180 días para realizar dicha exportación, cuando hasta esta modificación normativa era de 365 días en el caso del trigo y el maíz. Esta disminución del plazo de pagos anticipados y el aumento del tipo de cambio no alcanzaron para compensar la

23 Dto. 133/2015, el Dto. 160/2015 y el Dto. 349/2016, entre otras normativas.

24 Dto. 133/2015, el Dto. 160/2015 y el Dto. 349/2016.

25 Mediante Res. (ONCCA) 2.846/08 y modificatorias.

eliminación y reducción de alcúotas por lo que cayeron los derechos de exportación.

En el año 2017 se redujeron las alcúotas de importación<sup>26</sup> para vehículos automotores eléctricos, híbridos y a hidrógeno, así como para bienes de capital y de bienes usados para la industria hidrocarbúrica. También se modificaron determinados aranceles del Listado de Elevo Transitorio (LET) y del Listado Nacional de Excepciones (LNE) para la importación de bienes de capital principalmente para fabricación de motos y para la actividad vitivinícola y forestal. Los aranceles para la importación de componentes para fabricar computadoras y para el ingreso de notebooks, tablets y computadoras se eliminaron.

En el 2017 se acentuó la caída de los derechos de exportación porque disminuyeron los volúmenes exportados y por la baja de los precios de los principales *commodities*.

Durante el ejercicio 2018 crecen los derechos de exportación por la suba del tipo de cambio y las mayores exportaciones valuadas en dólares por las cuales se pagaron derechos, esto se debe a la aplicación del derecho adicional de exportación establecido mediante el Decreto 793/2018 que crea un derecho de exportación al 12% para todas las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Sur (NCM) con una limitación: no puede exceder los cuatro pesos (\$4) por dólar del valor imponible o precio FOB según corresponda en el caso de productos primarios y de tres pesos (\$3) por dólar estadounidense, para el resto de los productos y será adicionado a los derechos de exportación de mercaderías cuya exportación ya se encontraba gravada.

Con esta modificación normativa y el aumento del tipo de cambio crecieron los derechos de exportación un 72% en 2018 respecto del 2017. Asimismo, aumentó la alcúota del derecho de exportación para el biodiésel y sus mezclas de 8% a 15%<sup>27</sup>.

26 Decretos de reducción y eliminación de aranceles de importación: 331/17, 622/17, 629/2017, 673/17, 674/17 y 117/2017.

27 Dto 486/2018.



## 5. Conclusiones

Las políticas económicas impuestas desde el 2015, que tuvieron efectos negativos en la producción y en el empleo, generaron una serie de modificaciones tributarias que produjeron una caída de la recaudación nacional de 2,6% del PBI explicados por los recursos impositivos y las contribuciones de la seguridad social.

La tan mentada baja de la presión fiscal no tuvo los efectos buscados porque las inversiones extranjeras nunca llegaron al país, se incrementó la desigualdad por el mayor peso de los impuestos al consumo que son soportados en mayor medida por los sectores de los deciles más bajos y tampoco se generó empleo, con una tasa de desocupación nuevamente de dos dígitos, llegando al 10,1%.

Además, dentro de los impuestos los cambios se centraron en la reducción de aquellos que gravan la renta o el patrimonio conformando un sistema tributario más regresivo.

Parte importante de las políticas tributarias aplicadas por la Alianza Cambiemos ya habían sido implementadas en las otras experiencias de gobiernos neoliberales y habían obtenido los mismos resultados.

La extensión y generalización del IVA y los impuestos al consumo habían sido una bandera de la década del noventa dejando un sistema regresivo donde los sectores de menores recursos terminan soportando una carga tributaria mayor.

La rebaja de las contribuciones patronales para reducir la presión tributaria y así generar más empleo, en los noventa generó una tasa de desempleo mayor al 18% en 1995 y en esta última experiencia con el 10,1% en el primer trimestre del 2019 después de 12 años (tercer trimestre del 2006) con desempleo de un dígito.

La experiencia de la reducción de impuestos denominados distorsivos para alentar las inversiones y la productividad y con ello asegurar el crecimiento de la economía terminó en la crisis del 2001.

Aprender de los errores y fracasos en materia tributaria y fiscal parece otra cuenta pendiente para la Argentina, que debe de una vez y para siempre dejar de aplicar las mismas recetas, para generar los

mismos resultados: desempleo, trabajo informal, pobreza e indigencia. Es decir, un modelo económico con exclusión.

Durante un largo periodo del siglo XX, las experiencias internacionales de los países centrales y los consensos teóricos nos indicaron que las políticas tributarias son un instrumento esencial para distribuir la riqueza, mediante un sistema tributario diseñado para que los sectores de mayores recursos paguen más impuestos y el Estado los redistribuya en mayores beneficios a aquellos sectores más vulnerables. Esto fue así durante el régimen de acumulación fordista que predominó a escala global desde la segunda gran guerra y entró en crisis durante la década del 70.

El estancamiento con inflación (estanflación) en el que se empujó ese régimen fue aprovechado por el neoliberalismo para establecer un “nuevo” marco regulatorio destinado a reducir los espacios de intervención estatal. De la crisis del capitalismo de los años 30 se había salido con más Estado y si ese régimen estaba agotado parecía de sentido común que la forma de retomar el sendero de crecimiento era con menos Estado.

Esta nueva ola internacional tuvo, en materia tributaria, su prueba de fuego durante el gobierno de Reagan en los primeros 80, a partir de un postulado conocido como la curva de Laffer: las cargas tributarias habían llegado a tasas demasiado elevadas durante el Estado Benefactor, a tal punto que si se aplicaba una política direccionada a reducirlas no sólo no se perdería recaudación, sino que se incrementaría. Aunque nunca se comprobó la validez de tal postulado, la reducción de las cargas impositivas se propagó por todo el mundo y llegó a los países de la periferia como el nuestro, aunque los sistemas tributarios previos fueran muy distintos a los existentes en los países centrales y la estructura social y económica sobre las cuales incide también.

Los cambios en materia tributaria acompañaron una gran variedad de políticas que favorecieron la internacionalización del capital, conocida como globalización, y tuvieron entre sus efectos una inaceptable concentración de la riqueza y los ingresos entre países y

personas, con una proporción ínfima de la población cada vez más rica y grandes masas de la población cada vez más pobres.

En Argentina, este proceso se había iniciado antes que en EE.UU, durante la última dictadura cívico-militar, principalmente al desarmar los alcances más novedosos de la reforma impositiva de fines de 1973, tal vez, la más sustantiva de la historia. Ya en el sendero global, el sistema tributario argentino tuvo una profunda transformación durante la década de los 90s, que se podría resumir con las recomendaciones de política en la materia del Consenso de Washington: una estructura basada en pocos impuestos con base imponible universal y alícuotas uniformes, de forma tal que no se distorsionen los precios que determina el mercado. Al mismo tiempo, y apoyados en la Organización Mundial de Comercio (OMC) se avanzó en una drástica reducción de los aranceles de importación para “facilitar” el comercio internacional y, de paso, utilizar las importaciones para ponerle un techo a los precios internos y para “disciplinar” a los formadores de precio.

Con el colapso de la convertibilidad y en especial durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner no hubo una reforma que adecuara el sistema tributario a las necesidades de la política económica aplicada en ese periodo. Sin embargo, se deben destacar tres elementos: en primer lugar, se logró mejoras en la recaudación, alcanzado récords históricos; el hecho de no haber continuado con la tendencia internacional a una mayor regresividad de la estructura; algunas de las modificaciones instrumentadas, como la instrumentación de los Derechos de Exportaciones (las retenciones) o la imposición a las ganancias de capital y los dividendos tuvieron en esos años mucha resistencia de los sectores dominantes, que en algunos casos pusieron en vilo al gobierno.

Resulta paradójico que, al poco tiempo de asumir Macri el gobierno avanzara en la eliminación de los cambios aplicados en el gobierno anterior, pero poco tiempo después volviera a reimplantarlas, aunque mediante técnicas tributarias que parecían haber quedado en el pasado.

Estas no fueron las únicas modificaciones instrumentadas por el actual gobierno. Para ser sintéticos, se podría decir que retomó el sendero definido a escala global que había iniciado la última dictadura cívico-militar y moldeado el gobierno de Menem, con una nueva y amplia reforma tributaria dirigida a favorecer la concentración del ingreso y la riqueza.

La ola internacional establece algunos límites que son difíciles de franquear, pero se puede decir que el marco global define un sendero y son los gobiernos de cada Estado Nación quienes resuelven si eligen ir por el lado derecho o izquierdo de ese sendero. El de Macri, claramente, optó por el derecho. Un nuevo gobierno tiene la obligación de instrumentar una reforma que no sólo elija ir por el lado izquierdo, sino que debe forzar a correr, al menos, un poco ese límite. En realidad, ya algo empezó a cambiar en el lado izquierdo del sendero a escala global como consecuencia de la crisis de 2008-09. Aunque muy tímidamente, se observa, por ejemplo, que son varios los países que en los últimos años volvieron a subir las tasas marginales máximas del impuesto personal a la renta, como es el caso de Francia, Portugal, Irlanda, Australia, Italia, Reino Unido, entre otros.

El escenario en América no es alentador. La ilusión que generaron las experiencias novedosas del inicio del milenio en varios países de esta región corre el riesgo de pasar a la historia como una anomalía en el medio de la era neoliberal. Por lo pronto, sólo quedan algunos restos de esas experiencias en países sin influencia a escala global. Tal vez, el cambio político reciente en México abre una posibilidad, aunque todavía no es clara su estrategia en la política internacional. Pero pareciera confirmarse que para que se produzca un cambio en el régimen de acumulación, es crucial lo que suceda en los países centrales.

## 6. Referencias bibliográficas

- Administración Federal de Ingresos Públicos, (2016-2018). Informes de Recaudación.
- Amarante, V. y Jiménez, J.P. (2015). Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. En P. Jiménez (Ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Libros de la Cepal.
- Bárcena, A. (2015). Prólogo en A. Bárcena y A. Prado (Eds.). *Neoes- tructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del Siglo XXI*. Santiago de Chile, Chile: Li- bros de la Cepal.
- Boyer, R. (2015). Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado. E A. Bárcena y A. Prado (Eds.), *Neoes- tructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI, CEPAL-IDRC/CRDI*. Santiago de Chile, Chile.
- Bresser-Pereira, L.C. (2009). *El asalto al Estado y al mercado: neoli- beralismo y teoría económica*, Nueva Sociedad N° 221.
- Cepal (2011). *Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectu- ra del Estado para el desarrollo*. CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C. (2006). *Tributación en Améri- ca Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C. (2009). *La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patri- monios y otros tributos considerados directos*. Serie Modelos de Desarrollo N°84. CEPAL.
- Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, (2016). Bo- letín anual de Empleo Registrado y Empresas. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, (2016). Bo- letín de Remuneraciones de Trabajadores Registrados, Ob- servatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de

- Trabajo, Empleo y Seguridad Social. [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (2016). *Tributos Vigentes en la República Argentina a nivel nacional*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).
- Dos Santos, T. (1997). *O papel do Estado num mundo em globalizacao, en La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros*, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Gaggero, J. (2008). *La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)*. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 23.
- Gaggero, J. y Grasso, F. (2005). *La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*. CEFIDAR. Documento de Trabajo N° 5.
- Gómez Sabaini, J.C.; Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2010). *Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe*. En *Evasión y equidad en América Latina*. CEPAL y GTZ.
- Informes Jefatura de Gabinete de Ministros a la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación N° 114 y 118. [www.argentina.gov.ar/jefatura/informes-al-congreso](http://www.argentina.gov.ar/jefatura/informes-al-congreso)
- Iñiguez, A. (2015). *Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes*. Revista Nueva Sociedad N° 257.
- Jiménez, J.P y Solimano, A. (2012). *Elites económicas, desigualdad y tributación*, Santiago de Chile, Chile: CEPAL,
- Nuñez Miñana, H. (1998). *Finanzas Públicas*, Buenos Aires, Argentina: Macchi.
- OCDE (2015). *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013*.
- Oszlak, O. (2001). *Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego*. Enoikos N° 19.
- Otero, A. e Iñiguez, A. (2015). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina: Editorial UNM.

**Restricción externa o  
la política estratégica  
para el desarrollo  
económico**

**PARTE III**

## Capítulo 10

### Sistema tributario en disputa

Mercedes Ramos y Leonardo Pérez Candreva

#### 1. Introducción

En este documento analizamos la evolución del sector externo argentino, periodo 2016-2018, periodo en el cual el gobierno de Mauricio Macri aplicó políticas de liberalización de la cuenta corriente, la cuenta capital y financiera.

Podemos definir que el principal problema de la economía argentina - y las economías periféricas en general-, es la restricción externa. Argentina exporta bienes que poseen ventajas competitivas con relación a otros productores del resto del mundo; mientras que importa otros bienes de capital e insumos necesarios para el desenvolvimiento productivo del país<sup>1</sup>.

Sin embargo, esta estructura productiva ha generado recurrentes crisis de “Balance de Pagos” o “restricción externa” a lo largo de nuestra historia; es decir, la economía no genera las divisas suficientes como para hacer frente a los pagos requeridos y el balance de pagos colapsa. Esta dinámica con ciclos de “*stop-and-go*” ha sido recurrente en la historia argentina: verificándose por ejemplo durante la segunda posguerra, en el periodo de liberalización y apertu-

---

1 En promedio el 78% del total de las importaciones del periodo 2016 -2018 corresponden a la compra de Bienes de capital, Bienes intermedios, Combustibles y lubricantes y Piezas y accesorios para bienes de capital (Cuadros Estadísticos, INDEC, Importación por uso económico. Años 1980 - 2018. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>).



ra financiera de fines de la década de 1970, en la crisis de la deuda externa en los años ochenta, en el periodo de la convertibilidad y en el actual 2016-2018.

Se destaca así, que el sector externo y el tratamiento de la restricción externa, ha sido determinante en toda la historia económica de nuestro país. Esta temática cobra aún más relevancia en el marco de una economía global cada vez más interdependiente, dado el carácter que posee la economía argentina: abierta, periférica, pequeña, subdesarrollada y tomadora de precios, lo que define la imposibilidad de establecer precios en los mercados internacionales.

Esta interdependencia se manifiesta por medio de varias vías, como el intercambio de bienes, de factores de producción, de servicios y de capitales. Esta situación genera desafíos y oportunidades y obliga a los gobiernos a tomar decisiones de política económica diseñadas en función de este contexto. En particular Argentina posee una elevada exposición a los flujos financieros especulativos de corto plazo. En este sentido, se puede interpretar que, si las inversiones financieras de corto plazo (menos de un año) son importantes, la economía corre riesgo de que gran parte de esas inversiones salgan del país abruptamente y ocasionen fuertes variaciones en el nivel de reservas o en el tipo de cambio, según el régimen cambiario existente.

Por este motivo, luego de la presente introducción a la relevancia del sector externo y sus problemáticas en el caso argentino, en la sección 2 se procede a describir las principales corrientes teóricas sobre la temática. En la sección 3 se mencionan las distintas políticas económicas orientadas a este frente por el modelo económico implementado a partir de diciembre de 2015. Allí se analizan algunas normas seleccionadas de algunos periodos elegidos con impacto tanto en el plano comercial (Tabla 1) como en el plano de controles de capitales (Tabla 2). Luego, en la sección 4, se analiza la evolución de las principales cuentas de la Balanza de Pagos en el marco de las políticas económicas impulsadas en el periodo, y finalmente en la sección 5 se presentan las principales conclusiones del trabajo.

## 2. Marco teórico<sup>2</sup>

La relevancia de la restricción externa en el caso argentino nos lleva a analizar antecedentes teóricos relacionados a su inserción en el mundo ya sea como simple proveedor de materias primas, o si se propone una estrategia de desarrollo industrial que haga uso del tejido productivo existente, aunque esté dañado luego de cada experiencia neoliberal. La inserción externa argentina como proveedor de materias primas a la que, una vez más, ha recurrido la política ortodoxa no resuelve como nunca lo ha hecho, el problema del empleo de la población activa que constituye la oferta de trabajo, y cuya adopción implica descartar las capacidades productivas instaladas.

Suele escucharse de boca de diferentes actores que hay que fijar un tipo de cambio más alto, y ésta es tan sólo una dimensión del problema. Una devaluación genera diferentes impactos. Por un lado, suele afirmarse que la devaluación mejora la cuenta corriente por incremento de las exportaciones y disminución de las importaciones. Sin embargo, ello es cierto siempre que se cumpla la condición de Marshall-Lerner: o sea en caso que las  $X$  e  $M$  tengan elasticidades precio tales que, sumadas, den mayor a uno. Esto se expresa señalando que la reacción de  $X$  e  $M$  es lo suficiente como para que la balanza comercial mejore. El punto clave es que, para el caso de la Argentina, según investigaciones empíricas realizadas en diferentes momentos del tiempo, en escasas situaciones se cumplen dichas condiciones. Zack y Dalle (2014) publicaron un relevamiento de la bibliografía especializada en este tópico. Argentina presentó históricamente una elasticidad ingreso de las importaciones mayor a la de las exportaciones, lo que genera que aparezca la restricción externa conforme la economía crece en el tiempo. Esto dio lugar al péndulo de la economía argentina, correlato de la política económica sobre estos fenómenos (Diamand, 1983).

El planteo que proponen modelos de economía política ortodoxos consiste en que la economía argentina se inserte internacio-

---

<sup>2</sup> Esta sección se basa en Perez Candreva (2018).

nalmente como proveedor de materias primas, ya que posee una producción primaria más competitiva en relación a otros países. Así, los países industrializados que son más eficientes produciendo manufacturas venden a los países no desarrollados esos bienes con mayor valor agregado. Por ello, no debería haber protecciones o restricciones al comercio internacional, promoviendo las tradicionales recetas neoclásicas de liberalización de los mercados. Detrás de este planteo está la formulación de ventajas comparativas estáticas que hizo el economista clásico David Ricardo (1821). Insistir en tales preceptos, se fundamenta en la aplicación automática de la “metodología de la economía positiva” (Friedman, 1953) por parte de economistas formados en escuelas de pensamiento ortodoxo que no distinguen momento histórico ni características geográficas de la economía en la cual se aplican tales políticas (Robinson, 1960). Resultan adherentes a la filosofía liberal, algunos en honesta actitud y otros por puro interés, que acompañan dichos procesos políticos que terminan muy lejos de la austeridad fiscal, resultando en enormes erogaciones para el Sector Público y el condicionamiento para generaciones futuras. Por otro lado, el economista asiático Chang (2003) plantea que los países industrializados lograron tales estadios de desarrollo tras largos periodos de protección y políticas activas a favor de la industria. Nada más lejos que el liberalismo económico.

El enfoque ortodoxo, sostiene entonces que las economías deberán especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes en los cuales sean más eficientes en relación a otras. Entonces, esta fuente de productividad proviene de la dotación de recursos naturales. Sin embargo, la bibliografía especializada reconoce la existencia de otras fuentes de productividad, denominadas ventajas comparativas dinámicas, asociadas con la adquisición de nuevos conocimientos, habilidades y capacidades que los agentes económicos desarrollan y construyen a través del tiempo (Lugones, 2013). Esto se relaciona a la restricción externa ya mencionada y a su vez a otra categoría de análisis, denominada estructura productiva desequilibrada (Diamand 1972). Ésta, se refiere a los problemas de disparidades relativas o he-

terogeneidades en las productividades laborales que existen entre los diferentes sectores productivos y al interior de cada uno.

El establecimiento de un tipo de cambio sobrevaluado sesga la estructura productiva nacional hacia una esencialmente agraria y extractivista. Las excelentes condiciones climáticas y de fertilidad del suelo argentino garantizan elevados niveles de productividad y eficiencia, que permitieron al sector agropecuario seguir siendo competitivo a nivel internacional aun en el marco del régimen de convertibilidad durante el periodo 1991-2001 con un dólar sobrevaluado (tipo de cambio bajo). Por el contrario, en el caso del tejido industrial sobreviviente a la dictadura militar (1976-1983) caracterizado por su menor productividad relativa, la paridad peso-dólar situó sus costos internos muy por encima de los precios internacionales, lo que contribuyó a disminuir la capacidad del sector de competir en el mercado externo.

Otro aspecto de impacto decisivo sobre la restricción externa y el éxito de los programas de gobierno es la evolución de los precios internacionales de los productos transados internacionalmente. Ocampo y Parra (2003) examinan la evolución de los términos de intercambio entre productos básicos y manufacturas en los años 1900 a 2000 partiendo de los fundamentos teóricos de lo que se conoce como la hipótesis de Prebisch (1950)-Singer (1950). Estos últimos autores desarrollaron en paralelo explicaciones (Prebisch, 1950; Singer, 1950) para dar cuenta de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo en la década de 1950.

Los aportes heterodoxos mencionados anteriormente abordaron estas características estructurales de la economía argentina y de aquí surge que, si lo que se desea es superar la restricción externa, originada en la estructura productiva desequilibrada, debe formularse un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y aplicar diferentes políticas económicas que permitan el ingreso de más divisas de las que necesita la economía para funcionar. Entre estas políticas económicas, pueden mencionarse diferentes medidas concretas tanto desde la regulación de los flujos comerciales, así como los flujos

financieros para direccionar los recursos de la economía en el marco de un Plan de Desarrollo Nacional sin sufrir el estrangulamiento externo: cuotas a las importaciones, las licencias no automáticas, los cupos, los aranceles, etc. Cabe destacar que todas las economías industrializadas han utilizado estas herramientas para convertirse en tales y, recién una vez que alcanzaron un estadio económico desarrollado han bregado por políticas de libre comercio (Chang, 2003) desde los organismos multilaterales. Estas son medidas que pueden apreciarse por el lado del comercio internacional, impactando sobre la cuenta corriente. Asimismo, hay todo otro conjunto de medidas que pueden aplicarse sobre la cuenta capital y financiera en lo que se refiere a la administración de los flujos de capital internacionales y la administración de la oferta y demanda de divisas lo que atañe tanto a la liquidación de exportaciones, la demanda de dólares para importaciones, para atesoramiento, el giro de utilidades al exterior, etc.

La política industrial puede definirse como un conjunto de herramientas (incentivos, financiamiento, regulaciones, participación estatal directa, etcétera) que utiliza el Estado con el fin de promover determinadas actividades económicas manufactureras. Ello implica discriminar las medidas según los sectores económicos, subsectores y ramas de actividad. Obviamente el objetivo es el de impulsar la economía en el marco de un plan estratégico de desarrollo.

“Promover” sería mejorar la competitividad de la actividad industrial. Una cuestión esencial para el éxito de cualquier política es contar con una capacidad de gestión que asegure su aplicación. Hay diferentes clasificaciones para las políticas de desarrollo productivo; sin embargo, exceden los objetivos de este capítulo.

La política comercial, es decir, aquella política que administra las relaciones comerciales entre los residentes de una economía con el resto del mundo, en sí misma puede operar como una herramienta en el marco de una estrategia de industrialización que asegure en un mediano o largo plazo la superación de la restricción externa en forma sostenible y sin depender “para siempre” de actividades basadas en ventajas competitivas. Aquí debe considerarse también en forma

ineludible qué tratamiento se le dará a la Inversión Extranjera Directa (IED). Si una economía necesita financiar sus desequilibrios comerciales, entonces el ingreso de capitales a través de la cuenta capital y financiera mediante IED implica la posibilidad de dejar un beneficio en la economía local en comparación al ingreso de capitales mediante la Inversión en cartera. Ello es porque la IED es más estable, puede impactar en la creación de empleo y por lo general opera como vector de transferencia tecnológica, generando un efecto positivo no solo sobre la industria a la cual se destinan esos capitales, sino también sobre el resto de las ramas productivas vinculadas. Sin embargo, en Argentina la IED ha contribuido al desequilibrio de las cuentas externas. Si los proyectos de inversión de IED en el país llevan un grado de maduración tal que implican mayores salidas de capital (mediante utilidades y rentas que se computan en la Cuenta Corriente) que entradas (nuevos capitales que llegan para realizar inversiones y que se contabilizan en la Cuenta Financiera), la IED está poniendo presión a las cuentas externas, no aliviándolas. De esta manera, resulta clave toda IED que se destine a sectores con potencial exportador en el país receptor.

Entonces, la evolución del sector externo, los flujos de capital y de rentas, deben interpretarse en el marco de las características estructurales de la economía argentina, en particular la restricción externa y aplicar políticas económicas en consecuencia. La administración de medidas regulatorias del comercio internacional debe darse en el marco de una política de desarrollo nacional que busque superar esta restricción externa, y que debería hacer eje en incrementar las exportaciones (incentivándolas con créditos favorables, subsidios, etc.), controlar los flujos de capitales y las importaciones, a fin de abastecer las necesidades de insumos extranjeros necesarios para la producción local y limitar las importaciones de bienes de consumo superfluo. Asimismo, tener una política de endeudamiento responsable evitando la fuga de capitales que ingresan vía deuda o exportaciones. Todas estas medidas deberán aplicarse mediante adecuadas implementaciones que no atenten contra el modelo de desarrollo propuesto, por lo cual

deberán respetar las condiciones pactadas para el ingreso de los capitales que desarrollan capacidades productivas locales con potencialidad de generación de divisas (IED).

Los últimos 30 años de capitalismo que precedieron a la crisis internacional de 2007-2008 se caracterizaron, entre otras cuestiones, por un aumento ininterrumpido y exponencial de los flujos de capital internacionales. Las fronteras se abrieron al comercio y a los flujos puramente financieros y esto redundó, en particular en economías en desarrollo como la argentina, en una mayor exposición a movimientos bruscos que causaran desequilibrios en las cuentas externas.

Ya sea por exceso (superávit) o por defecto (déficit), un desequilibrio pronunciado en la Balance de Pagos de un país siempre resulta problemático. Esto es claramente así en el caso de déficits, en el que las divisas escasean, caso típico de crisis externas. Sin embargo, también cuando se produce una entrada masiva de dólares a una economía la misma puede generar problemas. En principio, lo que está indicando esta entrada es alguna diferencia en la ganancia que puede obtener el capital en el país receptor versus en el resto del mundo:

¿Qué problemas pueden generar ingresos o egresos sostenidos de divisas en la Balance de Pagos? La autoridad monetaria de un país, i.e., el Banco Central, tiene especial interés en administrar o controlar la cantidad de dólares que se ofrecen en una economía para así poder incidir en su precio, el tipo de cambio, resulta una variable clave para la economía en su conjunto. De esta manera, ante entradas o salidas de dólares, el Banco Central tenderá a equilibrar el mercado según el objetivo de tipo de cambio que tenga, ofreciendo o demandando lo que se necesite. Si el ente monetario rector decide priorizar su objetivo de tipo de cambio, se verá en la necesidad de aplicar una política monetaria que en última instancia no está siendo producto de su decisión sino de lo que el mercado está provocando con sus movimientos de capitales. Si, en cambio, decide priorizar la política monetaria que pretende aplicar, entonces no tendrá total libertad para fijar el tipo de cambio. En última instancia, la política económica siempre deberá contener un *mix*

de ambos objetivos, según las prioridades del caso. La disyuntiva presentada se conoce con el nombre de trilema monetario, ya que solo puede optarse por dos de los tres objetivos siguientes: política monetaria; tipo de cambio y libre movilidad de capitales. El caso explicado corresponde a permitir la libre movilidad de capitales y optar por priorizar la política monetaria o la cambiaria. También puede darse el caso de fijar el tipo de cambio y la política monetaria que desee el Banco Central y restringir la libre entrada y salida de los flujos de capitales.

### **3.- Diagnóstico de la situación actual: Políticas económicas aplicadas en el periodo 2016-2019**

Las medidas tomadas por el gobierno de Mauricio Macri fueron todas tendientes a la liberalización de la cuenta corriente y la cuenta capital y financiera, como una forma de cambiar la inserción internacional de la economía argentina. Desde la retórica, el gobierno declaraba que “había que volver a integrarse al mundo”. Sin embargo, ha impuesto metas a la política monetaria y mantenido al tipo de cambio en un régimen de flotación sucia en combinación de una política acelerada y de magnitudes inéditas de endeudamiento, lo que ha generado una situación de extrema vulnerabilidad con bruscos saltos cambiarios que retroalimentan el problema inflacionario.

Se discontinuaron las medidas de administración de ambos flujos tanto de cuenta corriente como de la cuenta financiera, así como del mercado cambiario que estaban vigentes al 9 de diciembre de 2015 con el gobierno saliente de Cristina F. de Kirchner (CFK).

Es decir, se desmontaron, una vez más, medidas tendientes a mejorar el impacto sobre la economía argentina de las exportaciones de bienes y servicios, que imponían retenciones a las exportaciones que aseguraban recaudación y a la vez un desacople entre precios internos, el tipo de cambio y los precios internacionales. Complementariamente estaba vigente la obligación de liquidar en el sistema financiero ar-



gentino las divisas producidas por las exportaciones de residentes con fechas ciertas y de corto plazo. Asimismo, existían medidas de administración de las importaciones y de la adquisición de divisas para este y otros fines. También con impacto en la cuenta corriente, se habían regulado los flujos de pagos de servicios netos a factores productivos del exterior que se desempeñan en la economía local.

Recordemos que en relación al mercado cambiario, las medidas tendían por el lado de la demanda a asegurar la disponibilidad de divisas para la importación de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la producción nacional, en tanto que la demanda de divisas con otros fines (ahorro, viajes al exterior) fue racionalizada en un contexto de imposibilidad de acceso a los mercados de deuda como fuente de divisas. Estas últimas mediante el Mercado Único y Libre de Cambios (MULC) bajo la regulación del BCRA. Pero también existían regulaciones de la Comisión Nacional de Valores (CNV), en particular las operaciones bursátiles de contado con liquidación, que da lugar al llamado “dólar cable”) a fin de minimizar el impacto sobre las reservas internacionales.

Con estas medidas implementadas en el periodo 2002-2015 fue posible un periodo de fuerte recuperación socioeconómica desde niveles críticos que en 2002 quedó la Argentina luego de la devastación que impuso la última experiencia neoliberal local, llegando a contener altos niveles de empleo a pesar de haber tenido bajos niveles de crecimiento en el último periodo 2012-2015. Todo ello en un contexto de nulo ingreso de capitales a través de deuda externa.

A continuación, vamos a brindar algunos detalles en relación a algunas normas seleccionadas que operan sobre la oferta de divisas ya sean referidas a retenciones a las exportaciones como a la liquidación de exportaciones.

### **3.1. Las retenciones a las Exportaciones**

El gobierno que asume en diciembre de 2015 utilizó, como promesa de campaña, la eliminación de los derechos de exportación so-

bre los cereales y la disminución gradual sobre la soja, recibiendo así el apoyo de los sectores exportadores tradicionales del país, lo que contribuyó al resultado de los comicios en la instancia de ballottage. Al poco tiempo de asumir, a través del decreto 160/2015<sup>3</sup> se eliminaron las retenciones a una gran cantidad de posiciones arancelarias relacionadas a la minería y productos industriales, ampliando posteriormente a más productos de la minería por el decreto 349/2016<sup>4</sup>.

En febrero de 2016 a través del decreto 361/2016<sup>5</sup>, se establecieron alícuotas del cero por ciento para una amplia variedad de productos que revisten la condición de orgánico, tales como animales vivos, carne, pescados, leche, cereales, harinas, semillas y frutos oleaginosos, lana, algodón, etc.

Sin embargo, tras sufrir una serie de episodios de corridas cambiantes fruto de la política aperturista y de endeudamiento público (interno y externo), en septiembre de 2018 el gobierno decidió restablecer los derechos de exportación justificado por la necesidad de acelerar la consolidación fiscal (déficit cero) tras la fuerte devaluación y su transferencia a los precios internos. A través del decreto 793/2018<sup>6</sup> se fijan los derechos de exportación hasta el 31/12/2020 del 12% a todas las posiciones arancelarias de la nomenclatura común del Mercosur (NCM). No obstante, este no podrá exceder los \$4 por cada dólar estadounidense del valor imponible o precio FOB, según corresponda, y se detalla un grupo de mercaderías con un tope máximo de \$3.

En la Tabla 1, resumimos las normas comentadas. Allí se aprecia que en 2018 se aplica una norma que va en sentido opuesto a orientación ortodoxa que propuso el gobierno de Macri desde un principio de su gestión.

---

3 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=257076>.

4 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258595/norma.htm>

5 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=258674>.

6 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314042/norma.htm>.

**Tabla 1. Normas durante el gobierno 2015-2019 que Intervienen (establecen o aumentan) o Liberalizan (disminuyen o eliminan) retenciones sobre exportaciones**

Norma	Fecha	Interviene	Liberaliza
Decreto 160/15			x 1
Decreto 349/16			x 2
Decreto 361/16			x 3
Decreto 793/2018		x 4	

Fuente: Elaboración propia en base a INFOLEG. Notas: 1- A través del decreto 160/2015 se eliminaron las retenciones a una gran cantidad de posiciones arancelarias relacionadas a la minería y productos industriales; 2- Amplía Decreto 160/15 a más productos de la minería; 3- Establece alcúotas del cero por ciento para una amplia variedad de productos que revisten la condición de orgánico, tales como animales vivos, carne, pescados, leche, cereales, harinas, semillas y frutos oleaginosos, lana, algodón, etc; 4- El decreto 793/2018 fija los derechos de exportación hasta el 31/12/2020 del 12% a todas las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM). No obstante, este no podrá exceder los \$4 por cada dólar estadounidense del valor imponible o precio FOB, según corresponda, y se detalla un grupo de mercaderías con un tope máximo de \$3.

### 3.2. Los dólares de las Exportaciones<sup>7</sup>

La política de eliminación de retenciones de Macri fue acompañada por la modificación de las normativas relativas a la liquidación de las divisas provenientes de la exportación de bienes, servicios y materias primas, ampliando paulatinamente los plazos para la liqui-

<sup>7</sup> Las referencias históricas de esta sección fueron tomadas de Narodowski y Panigo (2007).

dación de las divisas, de 30 días a 5 años,<sup>8</sup> luego a 10 años<sup>9</sup> hasta eliminar totalmente la obligación mediante el decreto 893/17<sup>10</sup>.

Hay antecedentes de normas regulatorias aplicadas en Argentina desde el inicio de la década de 1940 durante el gobierno de Juan Domingo Perón, al compás de la introducción de instrumentos que comenzaban a utilizar los Estados para intervenir en la economía, tras la crisis de la década de 1930, que rompe con la hegemonía del pensamiento ortodoxo vigente hasta ese momento. Para enfrentar los efectos de las crisis, se establece una política de control de cambios junto a otras medidas esenciales para la regulación económica: se forman las Juntas reguladoras de Carnes y granos, se crea el BCRA, se dicta una ley de Bancos, se organizan el Banco Hipotecario y el Banco Nación a fin de dar un fuerte estímulo financiero a la producción nacional. Eran momentos de implementación del modelo sustitutivo de importaciones. Señalan algunos autores que, en 1957 con la política ortodoxa de Krieger Vasena, parece iniciarse el pasaje de este modelo sustitutivo a otro con preponderancia central de la Inversión Extranjera Directa y profundizarse desde 1958 durante la presidencia de Frondizi con contratos con petroleras norteamericanas y una política de austeridad. Así se generaba una nueva vía de presión sobre el balance de pagos, a través de las utilidades que se deberían girar en el futuro.

En la Tabla 2, se incluye una norma recurrentemente implementada y derogada en la política económica de los últimos 50 años: el Decreto 2581 de 1964, emitido durante la Presidencia de Illia, en cuyo artículo 1 establecía que deben liquidarse en el país las divisas provenientes de las exportaciones. Desde 1975 y durante la dictadura de 1976 a 1983, se vuelven a implementar políticas ortodoxas destacándose la reforma financiera del año 1977 que rompe con todo ves-

---

8 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/264928/norma.htm>

9 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=271007>

10 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/285000-289999/285798/norma.htm>

tigio regulatorio de la actividad económica y endeuda a la economía en moneda extranjera, lo que sería una pesada carga para generaciones futuras. En particular, se liberaliza el mercado cambiario y hacia fines de 1980 se libera totalmente el ingreso y egreso de capitales, que volvería a generar una fuerte carga al Balance de Pagos.

A partir de 1989, tras la hiperinflación que termina con el gobierno de Raúl Alfonsín, asume la presidencia Carlos Menem quien rápidamente implementa un modelo ortodoxo aplicando desregulaciones comerciales y financieras, y tras ingresar al Plan Brady le asegura el acceso a mercados internacionales de crédito tanto al Sector Público como al privado, lo que terminaría en 2001 durante el gobierno de Fernando De La Rúa. Lo que quedó fue un gran crecimiento de la deuda externa que, de nuevo, generaría una fuerte carga sobre el Balance de Pagos.

Tras la implosión de la convertibilidad y la crisis de 2001 se reconstruyó la economía a partir de una situación de escasez de divisas, una pesada carga de la deuda externa y una sociedad diezmada por la pobreza. Entre 2002 y 2006 se prohibió la distribución de utilidades, ya que se exigía la recapitalización para recomponer los niveles de solvencia luego del colapso de la convertibilidad, un modelo inspirado en las mismas ideas liberales que guió al macrismo.

Durante la segunda presidencia de CFK, vinieron mayores controles a partir de 2012 a través de las declaraciones anticipadas, DJAI, el dólar turista y el dólar ahorro. Sin embargo, todas las importaciones requeridas como insumos industriales se pagaban al tipo de cambio oficial. Existía un dólar paralelo, el dólar “blue”, por donde se canalizaban las demás operaciones. Era de facto un desdoblamiento cambiario, aunque sin tener status legal el dólar paralelo, ahora llamado “blue”.

Macri devaluó de 9 a 16\$ el dólar oficial ni bien asumió, perdiendo gran diferencial con el blue que, sin embargo, siguió existiendo puesto que allí se canalizan las transacciones cuyo origen de fondos desde el punto de vista antilavado no pueden justificarse.

Rebajó las retenciones conforme se expone en la tabla 1. Concomitantemente, extendió el plazo de ingreso de divisas (a cinco y

luego a diez años) hasta eliminar totalmente la obligación mediante el decreto 893/17 tal como se comentó anteriormente.

En 2018, el macrismo terminó de implementar su estrategia de integración “inteligente al mundo”. Esta medida se percibió como útil para recuperar la calificación de “emergente” por parte de Morgan Stanley Capital Investment (MSCI) y va en la lógica de desregular totalmente la cuenta financiera del Balance de Pagos.

*Tabla 2. Obligación de liquidar Exportaciones en el mercado de cambios argentino. Normas que Ponen Obligación (establecen o reducen plazo para liquidar) o Quitan (disminuyen plazo o eliminan la obligación)*

Norma	Fecha	Orientación de Gobierno	Interviene	Liberaliza
Decreto 2581/64	13-4-64	Heterodoxa: Illia	x 1	
Decreto 1555/86	9-9-86	Heterodoxa: Alfonsín	x 2	
Decreto 530/91	28-3-91	Ortodoxa: Menem		x 3
Decreto 1011/91	31-5-91	Ortodoxa: Menem		x 4
Decreto 1606/01	6-12-01	Ortodoxa: De La Rúa	x 5	
Decreto 1638/01	12-12-01		x 6	
Resolución 269/01 Secretaría de Comercio	17-12-01			x 7
Resolución 142/12 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	25-4-12	Heterodoxa: Fernández de Kirchner	x 8	

Resolución N° 30/16 Secretaría de Comercio	11-3-16	Ortodoxa: Macri		Relaja hasta (360) días corridos Nota 9
Resolución N° 57/16 Secretaría de Comercio	11-4-16			Relaja hasta (360) días corridos. Nota 10.
Res 91/2016 Secretaría de Comercio	10-5-16			Relaja hasta (360) días corridos para todos los capítulos 1 a 97 del NCM Nota 11
Resolución 242-E/2016	30-8-16			Relaja hasta 5 años (1825 días), para todos los capítulos 1 a 97 del NCM Nota: 12
Resolución E47/2017	20-1-17			Relaja hasta 10 años (3.650) días corridos para los capítulos 1 a 97 del NCM. Ver nota 13.
Decreto 893/17	1-11-17			Eliminan la obli- gación de liquidar las divisas en el sistema finan- ciero local. Ver Nota 14

Fuente: Elaboración propia en base a INFOLEG: Notas: Se clasifica simplificada-mente a los gobiernos imperantes en cada momento, según nuestra apreciación cualitativa de acuerdo a si se define su política económica en "Heterodoxia" u "Ortodoxia"; 1- Heterodoxia Presidencia Illia, establece en el Art. 1 del decreto 2581/64 que deben liquidarse en el país las divisas provenientes de las exportaciones; 2- Heterodoxia Presidencia Alfonsín, el Decreto 1555/86 establece en su Art. 10 un régimen de devolución de impuestos; 3- Ortodoxia Convertibilidad: Presidencia Menem mediante Decreto 530/91 Deja sin efecto Decreto 2581/64 y el Decreto 1555/86; 4- Ortodoxia Convertibilidad: Presidencia Menem Establece régimen de reintegros en reemplazo de los Decretos 2581/64 y 1555/86; 5- Ortodoxia Convertibilidad (final): Presidencia

De la Rúa Deroga decreto 530/91 y reestablece Decreto 2581/64 y Decreto 1555/86;

6- Ortodoxia Convertibilidad (final): Presidencia De la Rúa por el Decreto N° 1.638 de fecha 11 de diciembre de 2001, se establecieron las normas para canalizar los fondos del comercio exterior a través del sistema financiero y, asimismo, las excepciones necesarias a fin de no afectar el financiamiento internacional;

7- Ortodoxia Convertibilidad (final): Presidencia De la Rúa Resolución N° 269 de fecha 14 de diciembre de 2001 de la Secretaría de Comercio del Ex Ministerio de Economía, (autoridad de aplicación del Decreto N° 1.638 junto al BCRA) sus modificatorias y complementarias, por la cual se establecieron diferentes plazos para ingresar las divisas provenientes de las operaciones de exportación según el tipo de mercadería involucrada;

8- Heterodoxia Presidencia CFK (Segunda): Resolución 142/12 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: Modifícase la resolución n° 269/01, en la cual se establecieron los plazos para el ingreso de divisas al sistema financiero;

9- Ortodoxia Presidencia Macri Resolución N° 30/16 Secretaría de Comercio. Sustituyese el artículo 1° de la resolución n° 269 de fecha 14 de diciembre de 2001 de la Secretaría de Comercio del entonces Ministerio de Economía, sustituido en último término por el artículo 1° de la resolución n° 451 de fecha 8 de agosto de 2014 del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Sustituyese el anexo i de la Resolución n° 269/01 de la Secretaría de Comercio, sus modificatorias y complementarias. sustituyese el artículo 3° de la resolución n° 142 de fecha 24 de abril de 2012, sustituido por el artículo 2° de la resolución n° 231 de fecha 24 de mayo 2012, ambas del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Deróganse los artículos 4° y 5° de la resolución n° 142/12 del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.;

10- Ortodoxia Presidencia Macri Resolución N° 57/16 Secretaría de Comercio: Sustituyese el Anexo de la resolución n° 30 de fecha 9 de marzo de 2016 de la Secretaría de comercio del Ministerio de Producción por el anexo que, con diecinueve (19) hojas, forma parte integrante de la presente medida;

11- Ortodoxia Presidencia Macri Res 91/2016 Secretaría de Comercio: Sustituyese el anexo de la resolución n° 30 de fecha 9 de marzo de 2016 de la secretaría de comercio del ministerio de producción por el anexo que, con diecinueve (19) hojas, forma parte integrante de la presente medida;

12- Ortodoxia Presidencia Macri Resolución 242-E/2016: sustitúyese el artículo 1° de la resolución n° 269 de fecha 14 de diciembre de 2001 de la Secretaría de Comercio del ex Ministerio de Economía, sustituido en último término por el artículo 1° de la resolución n° 91 de fecha 5 de marzo de 2016 de la Secretaría de Comercio del Ministerio



de Producción, por el siguiente: “artículo 1°.- los exportadores cuyas operaciones están comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.) que se consignan en las planillas, que como anexo i forman parte integrante de la presente resolución, deberán ingresar las divisas al sistema financiero local dentro del plazo de mil ochocientos veinticinco (1.825) días corridos”. sustituyese el anexo i de la resolución n° 269/01 de la Secretaría de Comercio, sus modificatorias y complementarias, por el anexo que, como if-2016-00555816- apnssce#mp, forma parte integrante de la presente medida; 13- Ortodoxia Presidencia Macri Relaja hasta 3650 días corridos (10 años). Sustituyese el artículo 1° de la Resolución n° 269 de fecha 14 de diciembre de 2001 de la Secretaría de Comercio del ex Ministerio de Economía, sustituido en último término por el artículo 1° de la Resolución n° 242 de fecha 28 de agosto de 2016 de la Secretaría de comercio del Ministerio de Producción, por el siguiente: “artículo 1°.- los exportadores cuyas operaciones están comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.) que se consignan en las planillas, que como anexo i forman parte integrante de la presente resolución, deberán ingresar las divisas al sistema financiero local dentro del plazo de tres mil seiscientos cincuenta (3.650) días corridos”; 14- Ortodoxia Presidencia Macri Elimina todo plazo, elimina la obligación de liquidar en el mercado local las divisas de las exportaciones. Deroga Decretos que se reestablecieron al final de la convertibilidad al intentar evitar la debacle (2581/64, 1555/86 y 1683/2001): “deróganse el artículo 1° del decreto n° 2581 del 10 de abril de 1964, el artículo 10 del decreto n° 1555 del 4 de septiembre de 1986 y el decreto n° 1638 del 11 de diciembre de 2001.”

Esta evolución reciente merece unas reflexiones en el marco analítico planteado en el presente capítulo. La gestión de Macri ha incrementado exponencialmente el endeudamiento del sector público, al tiempo que existe una importante suma de depósitos en moneda extranjera, cuyos encajes se cuentan como reservas líquidas. El endeudamiento externo impone una pesada carga concreta sobre la necesidad de divisas, y ya se ha contraído un préstamo con el FMI por estar cerrados los mercados voluntarios de crédito. Se acordó con el FMI un monto de USD 57mil millones, gran parte desembolsado durante el mismo 2018 y previsto que se desembolsen

USD 52 mil millones durante la gestión de Macri. Semejante préstamo es inédito tanto para la Argentina como para el FMI mismo, representando aproximadamente el 60% de la cartera del organismo crediticio (el segundo mayor tomador de crédito tan sólo posee USD 11 mil Millones). Los depósitos constituyen una caja amplificadora de inestabilidad en caso de una corrida, habida cuenta de la memoria de crisis que existe en la sociedad argentina, aunque el sistema financiero esté mucho más sólido en el sentido de no estar descalzado (se dice que se le prestaron dólares únicamente a exportadores con ingresos en moneda extranjera) y con mayores encajes sobre estos depósitos, que en la última gran crisis de 2001. Otra fuente de presión sobre las reservas internacionales, lo constituyen las operaciones de REPO con bancos extranjeros, cuyas garantías están constituidas con bonos soberanos que cotizan en mercados secundarios que han experimentado alta volatilidad, creciente desde la crisis cambiaria de abril 2018. En estas operaciones REPO el Tesoro emite bonos bajo el compromiso de recomprarlos una vez terminado el acuerdo y para lo cual esos bonos son tomados como garantía por los prestamistas durante el tiempo que dure la operación. En suma, los elementos mencionados suponen una alta condicionalidad para el programa financiero argentino a corto plazo. Ello ha sido producto de las medidas tomadas por el gobierno de Macri que fueron todas tendientes a la liberalización de la cuenta corriente y la cuenta capital y financiera, como una forma de cambiar la inserción internacional de la economía argentina. Desde la retórica, el gobierno declaraba que “había que volver a integrarse al mundo”.

#### **4. Evolución reciente del Sector Externo Argentino (2016 - 2018)**

Para poder analizar el impacto que las políticas económicas mencionadas en la sección anterior tuvieron sobre el sector externo argentino, resulta útil observar la evolución de las principales cuentas

del Balance de Pagos. Con este objetivo, se presenta a continuación un cuadro de elaboración propia en base a los datos del Balance de Pagos publicados trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Para poder encuadrar históricamente el análisis, se seleccionaron los datos correspondientes a la última gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) comprendida entre dic. 2011 y dic. 2015 y de Mauricio Macri (dic. 2015 - en ejercicio).

**Tabla 3. Balance de Pagos: Cuenta corriente y cuenta capital**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
1. Cuenta corriente (A) = (B) + (C) + (D)	-5340	-2138	-13124	-9179	-17622	-15105	-31598	-28003
1.A Bienes y servicios (B)	9198	10944	-694	900	-6600	-4035	-15611	-10575
1.A.a Bienes	12351	15041	4635	5541	-785	4416	-5462	-867
1.A.a.1 Mercancías generales según la BP	9897	12686	2823	3679	-3071	2324	-7740	-3131
1.A.a.2 Exportaciones netas de bienes de compra-venta	139	101	-35	36	25	51	18	17
1.A.a.3 Oro no monetario	2315	2254	1847	1826	2261	2041	2260	2247
1.A.b Servicios	-3152	-4097	-5329	-4641	-5815	-8452	-10149	-9707
1.A.b.3 Transporte	-2427	-2401	-2535	-1708	-2155	-2539	-3259	-3133
1.A.b.4 Viajes	-236	-1104	-1408	-1023	-2055	-4713	-6000	-5112

1.A.b.8 Cargos por el uso de la propiedad intelectual n.i.o.p.	-1924	-2059	-2149	-1925	-2016	-1940	-2089	-1737
1.A.b.10 Otros servicios empresariales	1388	1628	1187	1027	1076	1313	1507	801
Resto de servicios**	46	-162	-424	-1012	-665	-574	-308	-528
1.B Ingreso primario (Renta) ( C )	-15073	-13754	-13165	-11614	-12105	-12192	-16388	-18723
1.B.1 Remuneración de empleados	-46	-63	-65	-34	26	-94	-88	-103
1.B.2 Renta de la inversión	-15027	-13691	-13099	-11580	-12130	-12098	-16299	-18620
1.B.2.1 Inversión directa	-11136	-9616	-8979	-7300	-8145	-7166	-8682	-7495
1.B.2.2 Inversión de cartera	-2745	-2659	-2773	-2939	-2687	-3505	-5981	-9323
1.B.2.3 Otra inversión	-1228	-1470	-1385	-1359	-1322	-1487	-1767	-2220
1.B.2.4 Activos de reserva	82	54	37	17	24	61	130	417
1.C. Ingreso secundario (Transferencias corrientes) (D)	534	672	734	1535	1083	1123	401	1295
1.C.1 Gobierno general	777	602	909	1118	967	1315	903	1596

1.C.1.1 Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio etc. Crédito	874	697	1038	1271	1131	1690	1524	1729
Resto trans- ferencias Gobierno General	-97	-96	-129	-153	-164	-375	-622	-133
1.C.2 Sociedades financieras, sociedades no financia- ras, hogares e ISFLSH	-242	70	-175	417	116	-192	-502	-301
2. Cuenta de capital (E)	63	48	33	57	52	366	139	86
Capacidad/ Necesidad de financia- miento (F) = (A) + (E)	-5277	-2090	-13091	-9122	-17570	-14739	-31459	-27917

\* Dato provisorio. \*\* Se agrupa dentro de esta categoría: 1.A.b.1 "Servicios de manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a otros"; 1.A.b.2 "Servicios de mantenimiento y reparaciones n.i.o.p."; 1.A.b.5 "Construcción"; 1.A.b.6 "Servicios de seguros y pensiones"; 1.A.b.7 "Servicios financieros"; 1.A.b.9 "Servicios de telecomunicaciones, informática y de información"; 1.A.b.11 "Servicios personales, culturales y recreativos" y 1.A.b.12 "Bienes y servicios del gobierno, n.i.o.p.". Fuente: INDEC.

Como se puede apreciar, la evolución del Balance de Pagos en el trienio 2016 – 2018, refleja un fuerte deterioro en las cuentas externas de Argentina. La necesidad de financiamiento del país (saldo de la cuenta corriente más la cuenta de capital) casi se duplica en tan sólo 3 años, pasando de U\$S 14739 millones de dólares en 2016 a U\$S 27917 millones de dólares en 2018. El promedio de necesidad

de financiamiento del periodo 2016 – 2018 es casi tres veces el correspondiente al periodo 2011 – 2015 (2.65 veces para ser exactos).

Este deterioro es explicado tanto por el desempeño deficitario de las transacciones de bienes y servicios como por el de la cuenta ingreso primario.

Respecto al déficit de la cuenta de bienes y servicios, entre 2016 y 2018, se incrementa en un 162%, pasando de U\$S4035 a U\$S10575 millones y en promedio asciende a U\$S 10074 millones. Este comportamiento es explicado principalmente por el saldo en la cuenta servicios y dentro de esta, por la subcuenta viajes que en 2018 alcanza un saldo negativo de U\$S 5112 millones, explicando aproximadamente la mitad del déficit en Bienes y Servicios.

Como se mencionó anteriormente, otra fuente relevante que contribuye a la necesidad de financiamiento del país es el saldo deficitario de la cuenta ingreso primario. La remisión de utilidades, intereses y dividendos devengados en favor de los inversionistas no residentes es el flujo principal que explica el déficit de esta cuenta.

Entre dichos flujos, el saldo negativo más elevado proviene de la inversión de cartera (capital especulativo) que en 2018 asciende a U\$S 9323 millones, mostrando un incremento del 166% respecto al saldo de 2016 - y explican la mitad del saldo deficitario de todo el ingreso primario-. El segundo lugar lo ocupa el saldo negativo proveniente por la inversión directa que en 2018 resulta de U\$S 7495 millones.

La cuenta ingreso secundario es el único rubro con saldo positivo dentro de la cuenta corriente que asciende a U\$S1295 millones en 2018, siendo explicada en mayor proporción por los ingresos provenientes por impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio etc. por parte del Gobierno General que alcanza los U\$S 1729 en ese mismo año<sup>11</sup>.

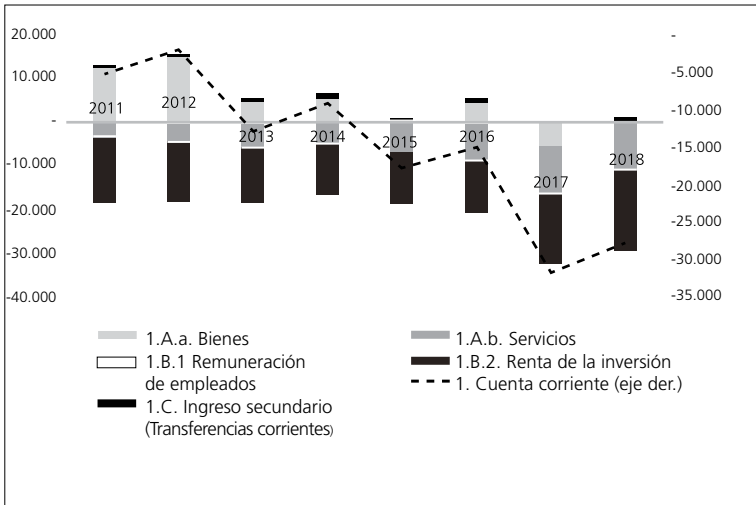
---

11 Dentro de esta categoría se incluyen los impuestos sobre salarios de trabajadores no residentes o ganancias de capital, intereses o dividendos, transacciones financieras realizadas por no residentes (FMI, 2009).

El saldo de la cuenta de capital presenta una caída del 76% entre 2016 y 2018 y evidencia la merma en el ingreso de fondos por transferencias de capital y activos no financieros no producidos<sup>12</sup>.

Se puede apreciar en el siguiente gráfico, las subcuentas Servicios y Renta de la inversión resultan deficitarias durante todo el periodo seleccionado, sin embargo, el resultado negativo se profundiza fuertemente a partir de 2017. Vemos en el cuadro anterior que, en promedio, la gestión Macri más que duplica el déficit de la subcuenta Servicios (U\$S9436 millones contra U\$S4607 millones).

**Gráfico 1. Composición de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos de Argentina (2011 – 2018, en millones de USD)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

12 La cuenta de capital incluye las transferencias de capital (como la condonación de deudas y otras transferencias poco frecuentes como el reclamo por seguros no de vida debido a catástrofes), así como la adquisición y disposición de activos no financieros no producidos entre residentes y no residentes (como recursos naturales, contratos arrendamientos y licencias y activos de comercio).

El saldo de la cuenta de capital sumado al de la cuenta corriente refleja la necesidad o capacidad de endeudamiento de una economía y resulta equivalente al saldo de la cuenta financiera (considerando los errores y omisiones) (FMI, 2009).

El incremento más elevado en el déficit por servicios se da en 2016 cuando escaló un 45% respecto al año anterior, alcanzando los U\$S8452 millones, llegando a U\$S9707 millones en 2018 representando el 35% de los U\$S27918 millones de las necesidades de financiamiento de toda la economía, explicado principalmente en la subcuenta Viajes, que superó los U\$S5000 millones como ya se dijo antes.

Cabe destacar que en el periodo 2016-2018 el peso de la subcuenta viajes se da en un contexto de muchos más pesados servicios de deuda y giro de utilidades al exterior (desreguladas por Macri a diferencia de lo ocurrido en el anterior periodo 2011-2015). Por lo tanto, es mucho más insostenible dicha cuenta viajes en 2016-18 que en 2011-2015.

El déficit en la subcuenta Renta de la inversión presenta su mayor crecimiento en 2017 cuando alcanza los U\$S16299 millones de dólares, es decir, un 35% mayor que el año anterior, explicado básicamente por los flujos devengados en favor de la inversión especulativa y la inversión directa que se mencionó anteriormente.

Respecto al saldo de las transacciones por bienes, entre los años 2011 – 2015 asciende en promedio a U\$S 7357 millones y es positivo durante todos los años, a excepción de 2015, donde se produce un déficit de U\$S785 millones. En cambio, en los tres años comprendidos entre 2016 y 2018, sólo en 2016 se registra un superávit en la cuenta de bienes que asciende a U\$S4416 millones. En promedio, en este último periodo el déficit de la cuenta bienes asciende a U\$S638, un resultado distante en U\$S7994 millones en relación al promedio de periodo presidencial anterior.

Para comprender cómo se financia el déficit neto entre la cuenta corriente y la cuenta capital, se presenta a continuación un cuadro resumen de la evolución de la cuenta financiera del Balance de Pagos:

*Tabla 4. Balance de Pagos: Cuenta financiera*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
3. Cuenta financiera	-5252	-2788	-16165	-9321	-18498	-13964	-31273	-28385



3.1 Inversión directa	-9352	-14269	-8932	-3145	-10884	-1474	-10361	-10251
3.2 Inversión de cartera	-143	150	-433	2339	-437	-35255	-35922	-6647
Activos	-392	265	497	-25	93	798	5502	6093
Pasivos	-248	115	929	-2365	530	36053	41424	12740
3.3 Instrumentos financieros derivados	2356	2908	-32	-168	-25	222	-96	-35
Activos	-	-	-	-	-	-	-	-
Pasivos	-2356	-2908	32	168	25	-222	96	35
3.4 Otra inversión	7995	11728	5056	-9542	-2246	8232	550	-22730
Activos	19013	9722	3893	1422	8814	2689	12506	24869
Pasivos	11019	-2006	-1163	10964	11060	-5542	11956	47599
3.5 Activos de reserva	-6108	-3305	-11824	1195	-4906	14311	14556	11277
Errores y omisiones netos	25	-698	-3074	-198	-928	775	186	-468

\* Datos provisorio. Fuente: INDEC.

Dicha cuenta exhibe que tanto en 2016 y en 2017, la principal fuente de financiamiento provino de la inversión de cartera (capital financiero a corto plazo), hasta que en 2018 el influjo de este tipo de capitales se ve fuertemente reducido. A partir de ese momento, asume el rol de principal fuente de financiamiento externo la cuenta Otra Inversión.

Ahora bien, si analizamos más en detalle los componentes de ésta última, se puede observar en el siguiente cuadro que el principal rubro dentro de la cuenta “otra inversión” es el de los préstamos recibidos por el gobierno general.



3.4.4.2 Sociedades captadoras de depósitos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.4.4.3 Gobierno general	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.4.4.4 Otros sectores	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.4.5 Créditos y anticipos comerciales	-3351	-3128	-1001	43	-1649	1607	-3618	-6124	
3.4.5.1 Banco central	-	-	-	-	-	-	-	-	
3.4.5.2 Sociedades captadoras de depósitos	-	-	-	-	-	-	10	6	
3.4.5.3 Gobierno general	-	-	-	-	-	-	-	-	
3.4.5.4 Otros sectores	-3351	-3128	-1001	43	-1649	1607	-3628	-6130	
3.4.6 Otras cuentas por cobrar/por pagar	112	381	108	45	-220	240	-140	-105	
3.4.6.1 Banco central	-	-	-	-	-	-	-	-	
3.4.6.2 Sociedades captadoras de depósitos	112	381	108	45	-220	240	-129	-29	
3.4.6.3 Gobierno general	-	-	-	-	-	-	-	-	
3.4.6.4 Otros sectores	-	-	-	-	-	-	-11	-76	
3.4.7 Derechos especiales de giro (emisión neta de pasivos)	-	-	-	-	-	-	-	-	

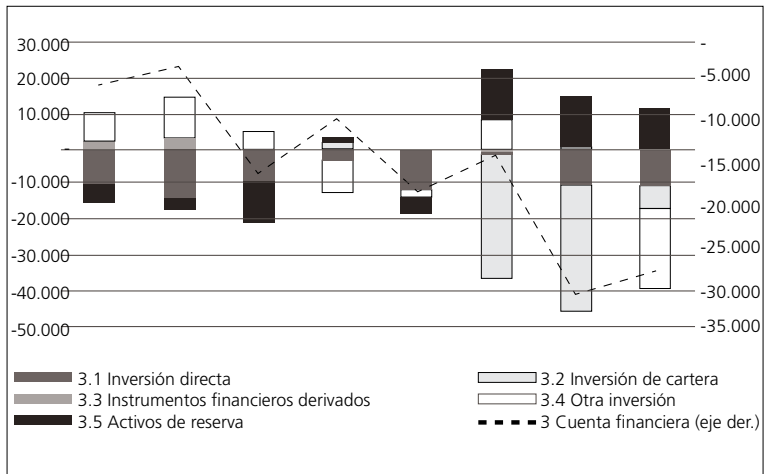
# Adquisición neta de activos financieros - Emisión neta de pasivos \* Dato provisorio. Fuente: INDEC.

Éste refleja principalmente los desembolsos realizados por el FMI como parte del acuerdo firmado por el gobierno argentino con el Fondo Monetario Internacional a mediados de ese año<sup>13 14</sup>.

Es decir, que desde 2018 ni siquiera los capitales especulativos de corto plazo son los que posibilitan financiar a la economía argentina, asegurando dicho funcionamiento el FMI.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la cuenta financiera en el periodo bajo análisis. Se puede apreciar claramente el cambio en la composición en la fuente de financiamiento en los dos periodos presidenciales.

**Gráfico 2. Composición de la Cuenta Financiera de la Balanza de Pagos de Argentina (2011 – 2018, en millones de USD)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

13 Informes técnicos. Cuentas internacionales. Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa (INDEC). Disponibles en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-45>

14 Estados Contables al 31/12/2018, BCRA. Disponible en: <http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/e2018estadoscontables.pdf>.

El diagnóstico de las cuentas externas, resulta más alarmante si se consideran los flujos que efectivamente salieron del país en concepto de inversión de portafolio (corto plazo) y formación de activos externos de residentes argentinos en el exterior (se considera el sector privado no financiero). La tabla presentada a continuación muestra la evolución de ambos flujos, se puede observar que en los primeros dos años del macrismo, el saldo de inversión de portafolio es positivo y creciente, reflejando una entrada neta de U\$S 1539 millones en 2016 y sube a U\$S 9933 millones en 2017 y luego, en consonancia con lo visto anteriormente en el Balance de Pagos, en 2018 el saldo se desploma y pasa a ser negativo con una salida de U\$S 6184 millones.

Por otra parte, la formación de activos externos de residentes argentinos en el exterior refleja una salida de capitales creciente pasando de U\$S 8412 millones en 2016 a U\$S 27230 millones en 2018. Es decir que las salidas de capitales por esos dos conceptos totalizan una cifra de U\$S 33414 millones en 2018.

Esos valores, no son más que el reflejo de las políticas aperturistas y de levantamiento de regulaciones de las políticas macristas que incentivaron la especulación financiera y fuga de capitales del país en una economía que adolece una restricción externa secular.

*Tabla 6. Formación de activos externos e inversión de portafolio*

Año	Inversión de portafolio de no residentes	Formación de activos externos del sector privado no financiero	Total
2016	1.539	-9.951	-8.412
2017	9.933	-22.148	-12.215
2018	-6.184	-27.230	-33.414

Fuente: BCRA.

## 5. Conclusiones

Argentina y los países en vías de desarrollo han enfrentado a lo largo de su historia crisis de Balance de Pagos de manera recurrente, caracterizadas por la incapacidad de generación de divisas del sector exportador para cubrir los requerimientos de la economía.

El déficit habitual de la cuenta corriente representa un desafío a la hora del diseño de estrategias de políticas públicas que fomenten el desarrollo sostenible de las economías emergentes. En este sentido, la adopción de un determinado régimen cambiario y las políticas que apunten a regular el sector externo, son ejes claves en la estrategia de desarrollo de éstos.

Como se ha mencionado en la sección 2, desde los enfoques teóricos más ortodoxos se sostiene que las economías deberán especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes en los cuales las economías sean más eficientes en relación a otras, entonces, de esto se deriva que en países como Argentina la principal fuente de productividad proviene de la dotación de recursos naturales. Por lo tanto, el perfil de políticas públicas recomendadas son medidas tendientes a la liberalización de los mercados y minimizar las intervenciones del Estado respecto a los flujos de comercio internacional. Así también, desde estos enfoques se impulsan políticas “amigables con los mercados financieros” como la liberalización de la cuenta de capital y financiera, en la creencia de que esto atraería capitales y fomentaría la inversión productiva.

Por otro lado, la visión heterodoxa, a diferencia de los anteriores, sostiene la idea de que la primarización estructural en las exportaciones de los países en desarrollo ha generado a lo largo de su historia crisis cíclicas de Balance de Pagos. La menor elasticidad ingreso de las importaciones respecto de las exportaciones, combinada con que estas economías son generalmente tomadoras de precios, genera una gran vulnerabilidad en el frente externo que obliga a poner en práctica regulaciones para limitar los efectos negativos de la exposición al mercado internacional. En este sentido, las recomendacio-

nes apuntan a la superación de la restricción externa a través de la regulación de los flujos comerciales y financieros, con el objetivo de controlar la cantidad de divisas con las que cuenta el país, y destinarlas a un Plan de Desarrollo Nacional. Entre tales medidas se encuentran las cuotas a las importaciones, las licencias no automáticas, los cupos, los aranceles, los requisitos de permanencia mínima a los ingresos de capitales, y demás herramientas de regulación de los flujos de ingreso y egreso de divisas del país.

Para el periodo que se dedica este capítulo (2016-2018), en la sección 3 se han reseñado las políticas llevadas a cabo durante la gestión de Macri, que se alinearon claramente con el enfoque ortodoxo de la economía. Las estrategias políticas descritas tienen un perfil liberalizador tanto de la cuenta corriente, de capital y financiera, que fueron sostenidas y ampliadas hasta la eliminación de ciertas obligaciones, como en el caso de la liquidación de las divisas para una amplia gama de exportadores.

Sin embargo, luego de la corrida cambiaria sucedidas en 2018 -debida a que los capitales especulativos se retiraron masivamente de país-, el gobierno recurrió al endeudamiento con el FMI y restableció derechos de exportación, justificándose en la necesidad de lograr la consolidación fiscal, uno de los requisitos que estableció el Fondo. **Una vez más los programas ortodoxos aplicados en la historia argentina comenzaron con una política de liberalización total comercial y financiera, luego de una crisis, derivó en el restablecimiento de regulaciones.**

La evolución en el Balance de Pagos de Argentina, analizada en la sección 4, pone de manifiesto la necesidad de modificar las estrategias del sector público destinadas a fortalecer el frente externo de la economía.

La orientación de las políticas públicas debería modificarse hacia la generación de recursos propios, para financiar los rubros de la cuenta corriente y generar un tipo de financiamiento favorable para el país, a través de la inversión de largo plazo en sectores estratégicos que tengan perfil exportador. A su vez, el tipo de financiamiento

que debe fomentarse es el de mediano y largo plazo, evitando o restringiendo el ingreso de fondos tipo golondrina cuyo único objetivo es la especulación financiera, que solo aporta volatilidad a la economía haciéndola más vulnerable al contexto internacional.

Este contexto nos permite delinear las siguientes propuestas de políticas:

- Regular la IED para limitar la salida de divisas como renta de la inversión:

La IED, en tanto fuente de ahorro externo, contribuye a incrementar el stock de capital de la economía doméstica, y es una fuente de transferencia tecnológica. Este tipo de inversión puede impactar positivamente en la economía incrementando la producción local, no solo en el sector en que se invierte, sino también para generar un efecto positivo en las cadenas industriales y sectores relacionados.

No obstante, a través de la remisión de utilidades a la casa matriz, la IED puede resultar en un balance negativo en términos de salidas de flujos de capitales. Por lo tanto, resulta necesaria la regulación de la remisión de utilidades en relación al ingreso de capitales, que tienda a propiciar un equilibrio entre ambos.

- Orientar el ingreso de IED a sectores con potencial exportador.

En una economía como la Argentina, que necesita reducir la brecha en la cuenta comercial, el ingreso de capitales a través de la IED puede mejorar las cuentas externas, si ésta es orientada a sectores con potencial exportador. Asimismo, esta fuente de financiamiento es comparativamente mejor que la inversión de cartera, por ser más estable y relevante para dinamizar la producción interna.

De esta manera resulta fundamental que, a través de un programa de incentivos, la política pública oriente la IED hacia sectores con potencial exportador, que se relacionen con el tejido productivo del país y la demanda de insumos de producción local.

- Regular el mercado de capitales, para limitar el ingreso y



salida de capitales especulativos de corto plazo y establecer plazos mínimos de permanencia.

Los flujos de capital de corto plazo se caracterizan por ser volátiles y proclives a reversiones repentinas. Esto conlleva a efectos nocivos sobre la estabilidad macroeconómica y financiera en las economías receptoras, sobre todo si su magnitud es importante respecto al tamaño del mercado.

En este sentido, el ingreso irrestricto de capitales especulativos genera mayor vulnerabilidad externa, debido a que expone la economía a los vaivenes internacionales. Por este motivo, el desafío para los hacedores de política pública es la regulación de estos flujos especulativos, mediante un esquema de encajes y plazos mínimos de permanencia en el país.

- Reestablecer los plazos para la liquidación de divisas a los exportadores.

Es necesario reestablecer los plazos para la liquidación de las divisas generadas por los exportadores para que el país pueda reducir la dependencia de divisas, fuente de los desequilibrios estructurales del sector externo.

- Administración del tipo de cambio (competitivo)

Establecer un tipo de cambio competitivo que incentive las exportaciones y desincentive la importación de bienes y servicios que sean superfluos en términos de desarrollo nacional.

La administración de las cuentas externas de un país debe realizarse en el marco de un modelo de desarrollo económico nacional, a fin de poder superar la brecha externa que enfrentó la economía argentina de manera recurrente en su historia.

El marco de desarrollo debe contemplar una combinación adecuada de políticas de incentivos destinados a la producción local, el incremento de las exportaciones, la generación de empleo y el consumo de los productos nacionales. Por lo tanto, en una primera etapa, debe desincentivar la importación de bienes y servicios que no resulten estratégicos para el desarrollo nacional, limitar las fuentes de financiamiento perjudiciales como los capitales golondrina, y

canalizar los flujos de capitales hacia la inversión productiva.

La macro indica que deberían volver imperiosamente los controles de capitales y las regulaciones sobre el comercio exterior. Si tales medidas tendrán lugar en el marco de esta gestión, y el grado o la profundidad con que se aplicarán, se definirá durante el año 2019.

## 6. Referencias bibliográficas

- Arora, V., Habermeier, K., Ostry, J., & Weeks, R. (2013). La liberalización y el manejo de los flujos de capital. *Revista de economía institucional*, 205-255.
- Chang, Ha-Joon (2003). "Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio". Trabajo presentado en la conferencia sobre "Globalisation and the Myth of Free Trade" («La mundialización y el mito del libre comercio») celebrada en la New School University de Nueva York, el 18 de abril del 2003. Traducción al castellano de José A. Tapia. [en línea.] Disponible una presentación resumida en <<http://www.rebelion.org/docs/6790.pdf>>
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective* («Patada a la escalera: La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica», Anthem Press).
- Diamand, M; (1972) La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio). *Desarrollo Económico* Vol. 12, No. 45 (Apr. - Jun., 1972), pp. 25-47 Instituto de Desarrollo Económico y Social DOI: 10.2307/3465991. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3465991> [Consulta: 8 julio 2018]
- Diamand, M; (1983): El péndulo argentino: ¿hasta cuando?. Conferencia sobre Medidas de Cambio Político Económico en América Latina organizada por Venderbilt University, de Nashville, Tennessee, Estados Unidos.
- Diamand, Marcelo (1985). El péndulo argentino: Hasta cuando? [Buenos Aires, Argentina]: CERE, Centro de Estudios de la

Realidad Económica.

- Friedman, Milton (1953). La metodología de la economía positiva. Essays in Positive Economics, editada por The University of Chicago Press. La versión castellana ha sido realizada por Enrique Fuentes Quintana.
- Fondo Monetario Internacional (2009). Manual de Balance de Pagos y Posición de Inversión Internacional Sexta edición (MBP6). Washington, D.C.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018): Balance de Pagos, posición de inversión internacional y deuda externa. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : INDEC. ISBN 978-950-896-504-2.
- Lugones, G. (2013). *Teoría del Comercio Internacional*. Editorial: Centro Cultural de la Cooperación. I.S.B.N : 9789871650323. 272 páginas.
- Medeiros, C. (2011): Dependencia financiera y ciclos de crecimiento en países latinoamericanos. Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad vol. XIX, no. 38. (diciembre 2011). Buenos Aires : FIHES.
- Narodowski P. y Panigo D. (2007). “La Política macroeconómica y el desarrollo. Una aplicación al caso argentino”, en Teoría y Política Macroeconómica. Aplicaciones a la Economía Argentina (Naclerio, A.; Narodowski, P.; De Santis, G.), EDULP y CIEPYC, La Plata. Cap. 17. pags. 483-529.
- Ocampo y Parra (2003). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. Revista de la CEPAL 79. pags. 7 - 35.
- Perez Candreva, L.F. (2018): Sector Externo argentino. 1ra ed. Bernal. Universidad Virtual de Quilmes.
- Prebisch, R. (1950): Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo, Estudio económico de América Latina, 1949, E/CN.12/164/Rev.1, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.51.II.G.1. Este texto corresponde a la primera parte

de dicho Estudio económico y fue publicado posteriormente como Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949, en la Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.

- Ricardo, D. (1821): “Principios de Economía Política y Tributación”. Londres. John Murray. (Edición original de 1817. La 3ra ed. revisada de 1821 está disponible en inglés en: <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricPCover.html>).
- Robinson, Joan (1960): La Enseñanza de la Economía. La Ruta de la India. «Economic Weekly», Bombay, enero 1960.
- Singer, H. W. (1950): U.S. foreign investment in underdeveloped areas, the distribution of gains between investing and borrowing countries, American Economic Review, Papers and Proceedings, N° 40, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Zack, G. y Dalle D. (2014). Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento?. CEI | Revista Argentina de Economía Internacional | Número 3 | Octubre 2014. [en línea], <http://www.cei.gov.ar/es/revista-argentina-de-econom%C3%AD-internacional> [Consulta: 18 Agosto 2018].

## Capítulo 11

### El desafío de la vulnerabilidad externa

**Itai Hagman y Pablo Wahren**

#### 1. Introducción

En 2018 Argentina sufrió una profunda crisis cambiaria que colmó las portadas de la prensa económica internacional y afectó la vida de la población por su impacto negativo en la actividad, el empleo y la distribución del ingreso. En este artículo analizaremos ese episodio a la luz del crecimiento de la vulnerabilidad externa registrado desde 2016.

Los problemas de escasez de divisas y las crisis del sector externo no son algo novedoso en la historia argentina. Por tal motivo, resulta alarmante la política económica de los últimos años en lo que respecta a este frente. En este sentido, algunas de las preguntas que buscará contestar este artículo apuntan a ¿cómo influyó la política económica en el incremento de la vulnerabilidad externa? ¿cómo se encuentra la vulnerabilidad externa actualmente? ¿qué vinculación existe entre la vulnerabilidad y la restricción externa? ¿qué medidas deberían tomarse para abordar este problema?

Diversos economistas han explicado la dinámica de la economía argentina a partir de la restricción externa (Diamand, 1972; Braun y Joy, 1968; Canitrot, 1975), siendo esta un límite en las posibilidades de crecimiento de la actividad económica. El problema radica fundamentalmente en la estructura productiva, donde un sector (primario) tiene capacidad de competir en el mercado internacional a los precios relativos vigentes y otro (industrial) no

alcanza ese nivel de competitividad. Esta realidad fue la que dio lugar a la clásica caracterización de una “estructura productiva desequilibrada” (Diamand, 1972). La contradicción que implicaba esta situación estructural en el marco del proceso de industrialización de mediados del Siglo XX, era que la industria operaba como el principal sector que motorizaba el crecimiento económico pero al mismo tiempo no lograba generar sus propias divisas, por lo que el consumo de importaciones necesario para su normal funcionamiento y su expansión dependía de la capacidad de generación de divisas del agro. A su vez, este último al depender del mercado externo, presentaba una dinámica de crecimiento diferente, con una curva de oferta de producción más rígida por la existencia de un factor cuasi-fijo de producción.

Schvarzer y Tavosnaska (2008) señalan que a partir de los '70 se detiene la dinámica de los ciclos de Stop & Go, y nace un esquema de Go & Crush. Este cambio se asocia a la apertura financiera y al mayor peso que cobran las partidas financieras en el balance de pagos. En este sentido, estos autores señalan que las fases de crecimiento pueden ser prolongadas, aún en contextos de déficit comercial, por el ingreso de divisas derivados de los flujos de capital. Sin embargo, a la larga el país deberá afrontar su clásico problema comercial y un nuevo problema asociado al pago de rentas por los ingresos de capital. De este modo, el ajuste de la actividad económica que permite restablecer el equilibrio externo es superior al de la etapa del Stop & Go.

La misma idea se encuentra desarrollada en Diamand y Crovetto (1988). Estos autores apuntan a que los capitales extranjeros en estructuras productivas desequilibradas tienen dos roles. Por un lado, como ahorro externo para suplantar ahorro nacional, por el otro, como fuente de divisas. Destacan que mientras rija la restricción externa, este segundo aporte es mucho más significativo ya que permite dilatar las crisis del sector externo al financiar el déficit comercial.

Sin embargo, si su ingreso se prolonga en el tiempo estos capitales pasan a financiar también el déficit originado en los intereses

y otras cargas financieras derivadas de su propio ingreso. Dado el crecimiento de estos déficits, la crisis de balance de pagos termina siendo mucho más aguda. La única alternativa a este desenlace sería que los flujos de capital se utilizan para financiar el crecimiento de las exportaciones (agrarias o industriales) y la sustitución de importaciones, de manera que se generan las condiciones para aumentar la acumulación de divisas y que las mismas alcancen para cubrir las salidas. En otras, palabras la idea sería que los capitales externos generen su propia capacidad de repago.

Según vimos, salvo excepciones los procesos de endeudamiento no se utilizan para subsanar la tendencia a los desequilibrios externos, que fue la que impulsó dicho endeudamiento. Incluso a menudo la refuerzan, mediante políticas de apertura “saneadora”. Dado que el desequilibrio persiste, el pago de los intereses se cumple únicamente gracias a la entrada de capitales frescos que engrosan cada vez más el stock de la deuda y aumentan la necesidad de nuevos capitales. Este proceso, frecuentemente acompañado de persistentes atrasos del tipo de cambio frente a los costos, utilizado como instrumento de atracción de capitales, con el tiempo se vuelve extremadamente inestable y basta cualquier desencadenante momentáneo para provocar el colapso del esquema. Cuando éste ocurre, la entrada de capitales se detiene y aparece con todo su peso la carga de los intereses de “la deuda acumulada” Diamand y Crovetto (1988 pp. 16).

Un aspecto transversal en los distintos autores señalados es que la restricción externa aumenta la exposición a shocks internacionales. Por lo que podemos decir que la restricción externa aumenta la vulnerabilidad externa, entendida como los riesgos de ser afectado negativamente por un acontecimiento de origen externo y por el grado de capacidad de respuesta una vez ocurrido el mismo (Abeles y Valdecantos, 2016).

De este modo, en la actualidad los flujos internacionales de capital muchas veces se dirigen hacia la periferia movidos por un ciclo

financiero global que dista mucho de reflejar las necesidades de financiamiento de los países deficitarios en su cuenta corriente. Así, se verifica que el ingreso de capitales a muchos países de la región en contextos de liberalización financiera supera con creces sus necesidades de financiamiento en moneda extranjera, lo cual agrava severamente la restricción externa en el futuro.

Una de las formas de medir la evolución de la vulnerabilidad externa es el Indicador de Vulnerabilidad Externa (IVE) que desarrolla el OCEPP<sup>1</sup>. El IVE sintetiza el grado de vulnerabilidad externa de origen comercial o financiera de la economía Argentina (Cappa et al. 2018). Un grado de vulnerabilidad más elevado refleja un mayor grado de exposición a una crisis de divisas, o una dinámica que devendrá en una mayor exposición. El mismo, intenta captar la multiplicidad de factores que deben ser considerados al evaluar la sustentabilidad externa de un país, entre los que se encuentran factores estructurales (vinculados a la estructura productiva y la modalidad de inserción comercial en la economía internacional), financieros y coyunturales (vinculados a la evolución de los pasivos externos y la disponibilidad de divisas) como se puede apreciar en la Tabla 1.

En la sección dos analizaremos la evolución del Indicador de Vulnerabilidad Externa en la era Macri y su vinculación con la crisis cambiaria desatada en abril de 2018. En la tercera sección, presentaremos y analizaremos un conjunto de propuestas tendientes a reducir la vulnerabilidad externa. Por último, expondremos las conclusiones que nos deja la experiencia reciente.

---

1 Los informes del IVE pueden consultarse en <https://www.ocepp.com/ive>



**Tabla 1. Componentes del Indicador de Vulnerabilidad Externa (IVE)**

IVE	Ratio	Definición	Definición abreviada	Descripción
IVE financiero	Liquidez	Pasivos de la inversión en cartera sobre Reservas Internacionales	IC/RRII	Poder de fuego de las reservas internacionales para enfrentar ventas de pasivos líquidos de no residentes
	Solvencia	Pasivos Externos sobre Activos Externos	PE/AE	Posición neta internacional en términos relativos
	Resultado	Déficit de cuenta corriente sobre Exportaciones	DCC/X	Indicador clásico de resultado. Mide el déficit de cuenta corriente en términos de los ingresos genuinos que lo financian
	Endeudamiento	Variación de pasivos externos del sector público, incluido BCRA, con no residentes sobre Exportaciones	PESP/X	Nuevo endeudamiento del sector público con no residentes en términos de las fuentes genuinas de divisas
IVE comercial	Primarización de exportaciones	Exportaciones de productos primarios sobre el total exportado	XP/X	Dependencia del financiamiento genuino con respecto a sectores expuestos a mayor volatilidad de los precios internacionales
	Importaciones ociosas	Importaciones de bienes de consumo y vehículos sobre total importado	MC/M	Incidencia de las importaciones que no generan capacidad exportadora

Fuente: Elaboración propia en base a OCEPP (2017).

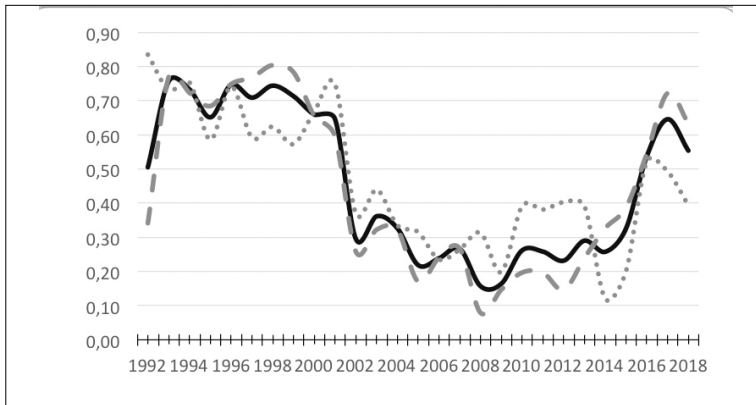
## 2. Diagnóstico de la situación actual

### 2.1. El IVE en perspectiva histórica

El análisis del IVE permite dar cuenta de cinco periodos diferenciados. Los registros disponibles reflejan primer periodo entre 1992

y el 2000, cuando en el marco de la Convertibilidad el IVE se mantuvo en niveles muy elevados de manera sostenida. Por el contrario, entre 2001 y 2002 se observa que la vulnerabilidad externa argentina se reduce como consecuencia de la crisis económica, la cual fue causada por el deterioro de los años precedentes y se cristalizó en una masiva fuga de capitales y desplome de las importaciones a causa de la recesión económica. Posteriormente, entre 2003 y 2009 se registra el mejor desempeño del IVE. Sin embargo, para el año 2010 el indicador comienza a elevarse nuevamente lo que señala la reactivación de la restricción externa. Por último, en 2016 el IVE acelera su tendencia a la alza producto de un conjunto de modificaciones macroeconómicas que tuvieron su cristalización en la crisis cambiaria iniciada en 2018.

*Gráfico 1. Indicador de Vulnerabilidad Externa*



Fuente: OCEPP.

## 2.2. El IVE en el periodo 2016-2017

Entre el año 2015 y 2017 la vulnerabilidad externa se incrementó un 98,3%. En el periodo contemplado por el indicador (1992-2018) nunca se había registrado un crecimiento tan pronunciado

en dos años. Todos los componentes IVE explicaron la suba de la vulnerabilidad.

En el plano financiero, se destacó el empeoramiento del indicador de solvencia y de endeudamiento. En conjunto, dieron cuenta del auge de la inversión en cartera y del endeudamiento del sector público durante el periodo. Asimismo, los indicadores de resultados y de liquidez también mostraron un deterioro. El primero aumentó un 32,5% a causa de un creciente déficit de cuenta corriente, y el de liquidez se deterioró a causa de que el aumento de la inversión en cartera se incrementó por encima de las reservas internacionales.

En el plano comercial, el indicador de importaciones ociosas aumentó un 251,3%. Esta suba se explica porque el crecimiento de las importaciones de bienes de consumo y automóviles fue superior al del resto de las compras al exterior. En lo que respecta a las exportaciones, las de carácter primario aumentaron su participación, por lo que el indicador de primarización aumentó un 46%.

La política económica resultó decisiva para explicar el deterioro acelerado del IVE. Por un lado, se destacaron las medidas de desregulación financiera (ver tabla 2) que derivaron en un incremento de la fuga de capitales (formación de activos externos + remisión de utilidades) que fue cubierto mediante un incremento significativo del endeudamiento externo e ingreso de capitales especulativos. Por otro lado, las nuevas disposiciones en materia comercial que derivaron en un mayor índice de aprobación del ingreso de bienes de consumo.

**Tabla 2. Cambio normativo en materia financiera**

Fecha	Medida
18/12/2015	Reducción de 365 días a 120 del límite mínimo de permanencia de capitales financieros en el país.
31/12/2015	Reducción de encaje para depósitos en moneda extranjera.
05/05/2016	Aumento del límite mensual a la compra de dólares, de USD 2 M a USD 5 Millones.

05/05/2016	En caso de debitar una compra en el exterior, el cliente puede elegir si los fondos se extraen de su cuenta en moneda local o extranjera (en caso de tener ambas). Antes automáticamente se debitaba de la segunda.
------------	---

**Tabla 2: Cambio normativo en materia financiera (cont.)**

10/05/2016	Ampliación de plazo a 365 días para liquidación de las divisas de exportaciones de todos los rubros.
09/08/2016	Eliminación del límite mensual a la compra de dólares de USD 5 M.
09/08/2016	Incremento del monto de compra permitido en efectivo, de USD 500 a USD 2.500
30/12/2016	Eliminación de la obligación de liquidar las divisas de exportaciones a los exportadores de servicios.
05/01/2017	Eliminación del plazo mínimo de permanencia para capitales especulativos
20/01/2017	Extensión a 10 años del plazo para liquidar divisas de exportaciones de todos los rubros.
02/11/2017	Eliminación de plazo para liquidación de divisas de todas las exportaciones.

Fuente: elaboración propia en base a BCRA.

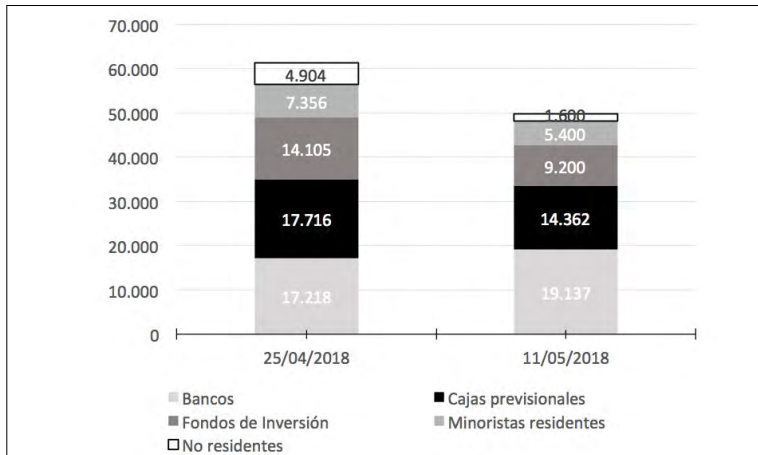
### **2.3. Un análisis de la crisis cambiaria desde la vulnerabilidad externa**

Como se mostró en el apartado anterior, la vulnerabilidad externa argentina se incrementó de manera acelerada producto del endeudamiento y el ingreso de capitales especulativos para financiar partidas absolutamente ociosas (en una economía bimonetaria con elevada inercia inflacionaria y un pasado de reiteradas crisis de deuda). En abril de 2018 esa vulnerabilidad quedó al descubierto.

Abril de 2018 fue un momento crucial donde la conjunción de eventos internacionales y una deficiente reacción del gobierno nacional hicieron implosionar el esquema vigente. En ese momento

se registró un éxodo de capitales especulativos que derivó en una extrema dolarización de carteras. El dato que grafica esa situación fue que entre el 25 de abril y el 11 de mayo la posesión de Lebac (instrumento financiero en pesos) en manos de extranjeros pasó de 4.904 a 1.600 millones de dólares. Es decir, los “no residentes” (fondos externos especulativos, “hedge funds” o bancos de inversión) decidieron sacar su dinero. Así, lo que venía siendo una fuente de ingreso se convirtió en salida.

**Gráfico 2. Tenencias de Lebac, en millones de dólares**



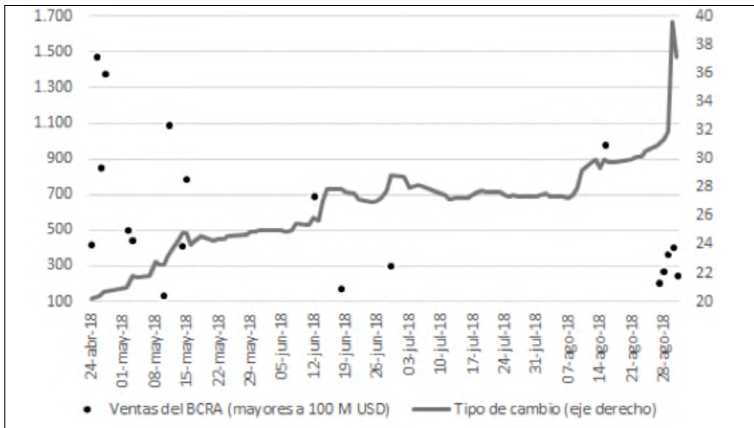
Fuente: Allaria Ledesma.

La reacción del Banco Central contribuyó a profundizar el problema. Primero consumió el récord de 4.000 millones de dólares de reservas en una semana a fin de sostener el tipo de cambio en un nivel similar a 20 pesos, para que, pasados pocos días, el tipo de cambio se encontrara en 25 pesos por dólar. En el ínterin, la autoridad monetaria subió las tasas de interés locales a niveles récord internacional, para atraer inversiones en pesos y desestimular la demanda de dólares. Devaluación, pérdida de reservas y suba de tasas de interés: medidas muy costosas para la sociedad que, por la forma

desordenada en que fueron adoptadas, no frenaron la dolarización masiva. En ese marco, se anunció el regreso al FMI.

Esta sucesión de hechos marcó la muerte del esquema vigente. Entre los cambios en las condiciones financieras internacionales, la sobreacumulación de deuda argentina y la muestra de debilidad que implicó el pedido de ayuda del país al FMI, ya nadie quería prestarle a Argentina. Asimismo, tras la devaluación y la perspectiva de nuevos movimientos del tipo de cambio, las inversiones en pesos para los no residentes perdieron el atractivo de antaño.

*Gráfico 3. Ventas netas del Banco Central en millones de dólares y Tipo de Cambio*



Fuente: elaboración propia en base a BCRA. \* No incluye ventas del tesoro.

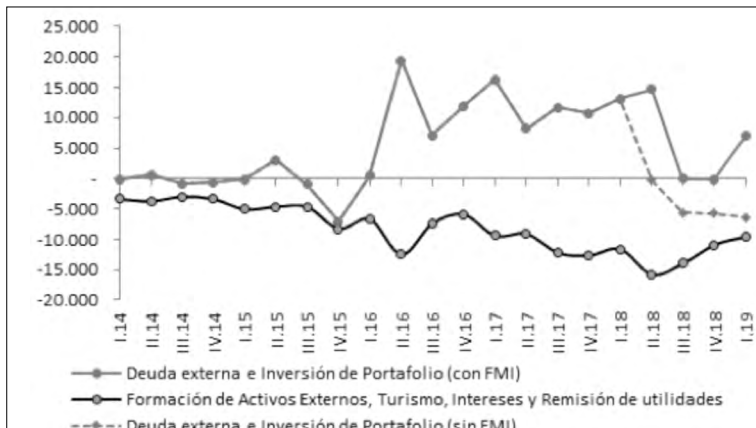
#### 2.4. La vulnerabilidad externa post-FMI

El IVE da cuenta de una caída de la vulnerabilidad externa en relación a inicios de 2018 de 20 por ciento. Esto se explica fundamentalmente por el retiro de parte de los capitales especulativos de no residentes. Sin embargo, el IVE sigue siendo un 63% más alto que antes de asumir Macri y se mantiene en torno a los elevados niveles observados durante la convertibilidad. Esa situación se vincula, por ejemplo, con

que el indicador de liquidez (cociente entre la inversión en cartera de no residentes y las reservas internacionales) asciende al 163%. En otras palabras, más allá de la presión que a futuro pueden generar los vencimientos de deuda, incluso en el corto plazo nada impide que haya una venta masiva anticipada como sucedió el año pasado con las Lebac. Asimismo, el país continúa experimentando un déficit de cuenta corriente a pesar del superávit comercial que generó la recesión económica al desplomar las importaciones. Por si esto fuera poco, el país deberá afrontar vencimientos por 150.000 millones de dólares en los próximos cuatro años, de los cuales la tercera parte corresponde al FMI.

Tal como se puede apreciar en el gráfico 5, las salidas que antes se financiaban con el sector privado, ahora son financiadas por el FMI. En menos de dos años el organismo habrá desembolsado 50.000 millones de dólares, lo que representa el préstamo más alto de su historia. Sin embargo, este flujo de ingresos se corta después de las elecciones de 2019. Durante los siguientes cuatro años están pautados desembolsos adicionales por 7.000 millones de dólares y el pago de prácticamente la totalidad de la deuda más sus intereses.

**Gráfico 5. Ingresos y salidas de divisas en partidas seleccionadas. En millones de dólares**



Fuente: elaboración propia en base a BCRA.

### 3. Propuestas

El debate sobre la sustentabilidad externa sigue siendo uno de los principales debates en términos económicos para el próximo gobierno, en una situación que se ha agravado fuertemente por el masivo endeudamiento perpetrado por Macri. En este contexto, se necesitan propuestas coyunturales y estructurales para atacar problemas como la extrema dolarización de carteras, los movimientos dañinos de capitales especulativos, el ajustado cronograma de pagos de deuda para los próximos cuatro años y el déficit comercial que se genera cuando el país crece, entre otros.

#### 3.1. Frente financiero

##### *1- Regulación a los movimientos de capitales especulativos y restablecimiento de plazos de liquidación de exportaciones*

La excesiva volatilidad causada por la desregulación de los flujos de capital y los fenómenos de interrupción súbita (sudden stop) de los flujos internacionales de capital tienen fuertes repercusiones sobre la economía argentina, tal como se observó en 2018. Para evitar el ingreso de estos capitales que no contribuyen al desarrollo de la economía argentina se propone restaurar el plazo de permanencia de los mismos por 180 días y establecer encajes variables según plazo de permanencia y tipo de instrumento en que se inviertan. Asimismo, se propone establecer un plazo de 90 días para la liquidación de exportaciones. De esta manera, el Banco Central contará con información más precisa sobre la potencial demanda y oferta de divisas, aumentando su capacidad de administrar el tipo de cambio.

##### *2- Replantear la utilización de préstamos internacionales*

Es evidente que los ciclos de endeudamiento externo intenso que hemos visto en los últimos cuarenta años de historia argentina no han servido para financiar el crecimiento económico. Más bien han sido una pesada carga que ha limitado las posibilidades de desa-



rollo. Por eso una cuestión fundamental es establecer que el crédito internacional no sea utilizado para financiar el carry trade sino que tenga fines productivos y para políticas sociales, de manera de poder construir estabilizadores automáticos que se activen en momentos de recesión. A su vez, una alternativa al esquema actual es que los dólares necesarios para incrementar las reservas internacionales (claves para enfrentar corridas cambiarias) sean adquiridos priorizando los swaps de monedas por sobre la deuda externa.

### *3- Desarrollo de un mercado local de bonos en pesos*

Hoy al menos la mitad del ahorro local se vuelca a activos externos con un doble problema: no contribuye a aumentar la capacidad de financiamiento del mercado interno y genera tensiones en el mercado cambiario. Existe la posibilidad de desarrollar un mercado local de bonos en pesos que tendría impactos positivos en estos frentes. Este objetivo requiere diversas medidas. Desarrollar instrumentos de ahorro atractivos en pesos (dólar link, tasa real positiva, diferentes variantes). Modificar la ley que grava la renta financiera para cambiar los incentivos a favor instrumentos en pesos y bonos públicos, que actualmente premian la inversión en acciones por sobre otras. Obligación de realizar todas las transacciones en moneda nacional (especialmente las transacciones inmobiliarias). Toda vez que se quiera realizar una extracción de montos elevados (importe a definir) en pesos tiene que justificarse su uso (para evitar compra de dólares en el mercado informal).

### *4- Beneficios fiscales condicionados para la repatriación de capitales*

Resulta fundamental promover la declaración y el ingreso de capitales que se encuentran fuera de las fronteras de nuestro país, agilizando y disminuyendo los tiempos de la tramitación. La diferencia con el blanqueo tradicional, es que estos nuevos ingresos de capitales se canalizarán hacia el aparato productivo con el fin de generar empleo genuino. Asimismo, se incrementará fuertemente

el impuesto a las cuentas que se mantengan en el exterior. Para asegurar el éxito del blanqueo se realizarán acuerdos de cooperación financiera.

#### *5- Apoyo a una nueva arquitectura financiera regional*

La Arquitectura Financiera Internacional actual, y el rol dependiente de la región en la misma, aumentan las fragilidades de nuestras economías. Existe potencialidad de cambiar esto promoviendo una Nueva Arquitectura Financiera Regional que permita desdolarizar el comercio intrarregional, fortalecer mecanismos de cooperación financieros para momentos de crisis y favorecer la capacidad de negociación de nuestros países con acreedores internacionales.

#### *6- Restringir la toma de financiamiento externo por parte de gobiernos locales*

Durante el macrismo las provincias han registrado un boom de endeudamiento en moneda extranjera a pesar de que sus gastos se realizan en moneda doméstica. A partir de la devaluación esta deuda multiplicó su costo. Es necesario prevenir este tipo de eventos estableciendo mecanismos no discrecionales para autorizar este tipo de endeudamiento y mecanismos de asistencia para poder acceder a financiamiento alternativo.

### **3.2. Frente comercial**

#### *1- Importaciones*

Expandir obstáculos técnicos para comercio de algunas ramas productivas y reestablecer uso de las Licencias no Automáticas (con foco especial en vehículos, semillas y frutos, calzados y textiles, y juguetes) con un triple objetivo: proteger la producción local, cuidar el empleo y orientar las divisas a importaciones reproductivas. En este sentido, es preciso reforzar controles en aduana para asegurar incidencia de aranceles y evitar evasión.

## *2- Acuerdos comerciales*

Los acuerdos comerciales son muy importantes para ampliar el horizonte de exportaciones y generar así dólares genuinos desde la producción y el empleo. Creemos que se debe avanzar en dos direcciones. Por un lado, a nivel regional se deben promover acuerdos que permitan avanzar en el diseño de cadenas regionales de valor. Es decir integrar el proceso productivo de determinados bienes y sectores a nivel regional y luego negociar en bloque. Por otro lado, se deben profundizar la búsqueda de nuevos socios comerciales a lo largo del globo con quienes existan complementariedades productivas. Es decir, países cuya estructura productiva sea distinta de la argentina por lo que en lugar de la competencia se pueda desarrollar una asociación razonable de intercambio.

## *3- Políticas de estímulo a las exportaciones*

Más allá de los acuerdos comerciales, se debe promover el crecimiento de las exportaciones. Para eso es necesario seleccionar aquellos sectores con potencial exportador, donde el apoyo del Estado pueda implicar un salto en materia exportadora.

## **4. Reflexiones finales**

Entre el inicio del gobierno de Mauricio Macri a fines de 2015 y el inicio de la crisis cambiaria en abril de 2018, la vulnerabilidad externa de la economía argentina se había incrementado un 97 por ciento. Allí radica el origen de la inestabilidad cambiaria que derivó en la devaluación del año pasado. Cuando un conjunto de fondos de inversión internacionales retiraron en dos semanas el 70 por ciento de sus inversiones en Lebac y solicitaron los dólares para retirarse del país, generaron una demanda extraordinaria que inició la disparada del tipo de cambio. En ese contexto, los capitales financieros que salían del país superaron a los que entraban, y los bonos del Estado argentino, las provincias y las empresas dejaron de ser deman-

dados en el exterior. A partir de entonces lo único que “sostiene” al modelo es más endeudamiento. En este caso quien suministra ese fondeo no es el mercado sino el Fondo Monetario Internacional.

En tanto las Leliq continúen funcionando como atractoras de pesos, la vulnerabilidad externa continúa en niveles muy elevados. Esto significa que se podrían volver a repetir episodios como el del año pasado si no se toman recaudos. En efecto, en la crisis tuvo mucha responsabilidad las desregulaciones en materia financiera y la ausencia de políticas macro prudenciales por parte de la administración nacional. Esto es muy relevante para el país ya que el tipo de cambio se ha convertido en el principal factor explicativo de la inflación y por tanto impacta en el poder adquisitivo del salario, el empleo y la actividad económica.

Bajar la vulnerabilidad externa debe ser uno de los objetivos del próximo gobierno. Las propuestas mencionadas van en esa dirección porque permiten una política de mayor cuidado de las reservas, bajan el nivel de salidas ociosas de divisas e intentan avanzar en un sentido de desdolarización de la economía argentina. Algunas medidas tienen carácter urgente para evitar nuevos episodios de inestabilidad extrema como hemos sufrido recientemente. Otras remiten a problemas estructurales que por supuesto requerirán tiempo y coordinación con otras políticas económicas necesarias para alcanzar un sendero de transformación positiva de la estructura económica argentina.

## 5. Referencias bibliográficas

- Abeles, M., & Valdecantos, S. (2016). Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe: un análisis estructural.
- Braun, O., & Joy, L. (1968). A Model of Economic Stagnation--A Case Study of the Argentine Economy. *The Economic Journal*, 78(312), 868-887.
- Cappa, A., Grancharoff, J., Wahren, P. y Weigandi, I. (2018). *Ín-*

dice de Vulnerabilidad Externa ¿se podía predecir la crisis cambiaria de 2018?. Congreso de EPPA, 11 de noviembre de 2018, La Plata.

- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo económico*, 331-351.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo económico*, 12(45), 25-47.
- Diamand, M., & Crovetto, N. (1988). La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha. Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas.
- Schvarzer, J., & Tavonanska, A. (2008). Modelos macroeconómicos en la Argentina: del 'stop and go' al 'go and crush'. Documento de trabajo, 15.

## Capítulo 12

### Fuga, deuda y neoliberalismo

**Alejandro Vanoli y Lucas Gobbo**

#### 1. Introducción

Históricamente en nuestro país los distintos procesos neoliberales se caracterizaron por incentivar la desregulación financiera. Como consecuencia, esto generó: un circuito de endeudamiento, apreciación del tipo de cambio real, déficit de cuenta corriente y valorización financiera; lo cual, termina desembocando en una dolarización de activos, fuga de capitales y fuertes procesos de devaluación e inflación.

Ello ocurrió en la primera fase neoliberal de la Dictadura Militar con un proceso de fuerte endeudamiento público y privado que estalló en 1980 con una grave crisis financiera. Esto arrastró a la quiebra a los bancos privados más importantes y desembocó en una mega devaluación, acompañado de una hiperinflación y default, a raíz el estallido de la “tablita” de Martínez de Hoz.

Luego de una década los 80 de alta inflación e inestabilidad, la Convertibilidad implicó la segunda fase del modelo neoliberal. Al finalizar la fase inicial de crecimiento con exclusión social, se desembocó en fuertes déficits gemelos y endeudamiento. Este modelo implosionó en 2001 cuando el FMI tomó la determinación de cortar el crédito al país, generando la peor crisis económica y financiera en 70 años. Como consecuencia nuevamente se derivó en una mega devaluación y default.

La gestión de Mauricio Macri a partir de diciembre de 2015 también se caracterizó por una fuerte apertura comercial y financiera, que

derivó en un profundo déficit fiscal y de cuenta corriente cubierto con endeudamiento. En esa fase se produjo una colosal especulación financiera con fuertes ingresos de capital especulativo. Cuando el nivel de endeudamiento del país se tornó insostenible, con una deuda de 100% del PBI, nivel superior a 2001, la valorización financiera se tornó en una fuerte devaluación y salida de capitales con una duplicación de la inflación y una fuerte recesión. Sólo la irrupción del FMI con un voluminoso apoyo financiero pudo mantener una precaria calma financiera en el segundo trimestre de 2019 que parece disiparse en una nueva fase de dolarización e inestabilidad.

Como es de esperar el tercer modelo neoliberal de Macri, sigue el mismo terrible derrotero de las dos experiencias anteriores, con una combinación explosiva de inflación y recesión. Luego de más de tres años y medio de gobierno, la gestión de Cambiemos ha agravado el conjunto de las variables económicas y sociales, lo que dejará como herencia un endeudamiento insostenible.

Las tres fases neoliberales implican un serio retroceso productivo que incrementa la desigualdad y mina la capacidad de pago del país. En todos los casos, el ingreso de capitales especulativos y el propio excedente del país se van por la puerta giratoria de una fuga de capitales descontrolada que aumenta la vulnerabilidad externa del país. Así la propia agencia de noticias financiera Bloomberg<sup>1</sup> ha señalado que la Argentina es el país más vulnerable del mundo por su nivel de endeudamiento en moneda extranjera, de corto plazo y por el fuerte déficit de cuenta corriente agravado por la apertura importadora y el peso de los intereses de la deuda.

El modelo de endeudamiento y fuga genera una aparente paradójica restricción externa derivada de la insuficiencia de divisas genuinas para atender los pagos de importaciones, utilidades y dividendos, intereses y fuga de capitales que termina dilapidando las reservas internacionales del país. Como puede verse, el endeudamiento y fuga

---

1 Daoud, Z. & Johnson, S. (2019, 24 de julio). Emerging crisis from Turkey - Tragedy but not farce. Blomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-24/emerging-markets-less-at-risk-from-turkey-this-time-round-chart>

de capitales son las dos caras de un mismo modelo neoliberal de valorización financiera y salida del país, quedando el país inerme y sin instrumentos para proteger la estabilidad financiera y cambiaria.

La renuncia a emplear instrumentos macro-prudenciales de regulación cambiaria, utilizados por todos los países y aceptados por el Banco de Basilea (BIS) y hasta por el propio FMI, impiden evitar presiones sobre el mercado de cambios generando un círculo vicioso de dolarización, devaluación, inflación y mayores presiones cambiarias. Como consecuencia hoy nos encontramos en una situación de extrema delicadeza e imprevisibilidad a futuro.

El lunes 13 de agosto -posterior a las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias- el Presidente de la Nación tomó la determinación de culpabilizar a la sociedad por la elección que quedó plasmada en el escrutinio provisorio del día anterior. Alegó que las consecuencias de esa elección son el 40% de devaluación que se visualizaba en un solo día. Sin embargo, las causas por las cuales se llegó a esa situación son muchas y estructurales; producto de medidas irresponsables que tenían el objetivo de favorecer a sectores concentrados de poder, pero no al conjunto de la población.

Al mismo tiempo existió una intencionalidad en el gobierno de que esa devaluación se lleve a cabo después de intentar frenar el tipo de cambio como ancla nominal para disminuir las tasas de inflación. A modo de adoctrinamiento, el BCRA tomó la decisión de intervenir por menos de la mitad de lo pautado con el FMI una vez que el dólar supere la banda superior de \$51,45. Inclusive se le había dado la potestad a las autoridades del BCRA de que en caso de emergencia el tope de intervención de U\$S250.000 millones pueda ser superado. Así también, la cotización en el Banco Nación superó por uno o dos pesos a la de la City y otros bancos privados el día lunes y martes, a lo largo de las jornadas cambiarias.

Hoy, una semana después del lunes negro, las expectativas a futuro son graves y generan preocupación en el mercado financiero, pero por sobre todo en el conjunto de la población. Las expectativas de inflación para agosto ya se prevén en torno al 6% (cuando



previamente era del 2%), en el tercer trimestre se espera un fuerte aumento de la pobreza y debido a la pérdida de poder adquisitivo también aumentará la desocupación.

Sin embargo es importante remarcar que más allá de las decisiones que se tomaron en estas semanas, hay una economía que tiene problemas estructurales. El descontrol financiero y económico que actualmente atraviesa la Argentina es el desenlace anunciado luego de las medidas tomadas a lo largo de estos tres años y medio. La fuga de capitales y el endeudamiento forman parte de un modelo más complejo donde estos dos factores son solo parte necesaria, pero no suficiente.

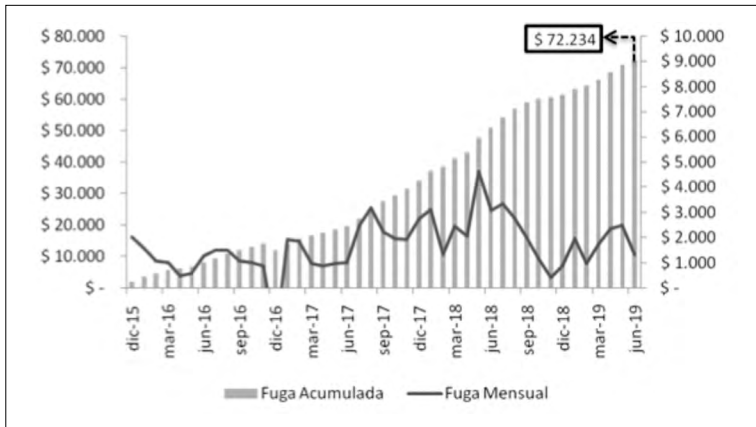
## **2. Fuga de capitales y escasez de divisas**

Desde la llegada de Macri al poder se tomaron un conjunto de decisiones que nos llevaron a la situación de crisis que atraviesa el país al momento de escribir este capítulo. Una de las más relevantes fue la libre circulación de capitales que permitió la fuga que se dio en estos 3 años y medio. Ya en enero de 2016 el Banco Central (BCRA) instauró las Letras del Banco Central (LEBACS) con tasas superiores al 38% cuando la inflación proyectada era del 20% y el dólar ya estaba devaluado. Esto generó una galopante entrada de capitales golondrina para poder generar ganancias extraordinarias, sin generar ni un nuevo puesto de trabajo. El problema es que cuando estos capitales sienten que la rentabilidad futura se ve amenazada. Es ahí cuando inicia la fuga sin ningún tipo de costo para ellos y con grandes consecuencias para el conjunto de la población. Así se llevan muchas más divisas que las que trajeron, justamente gracias a las altas tasas pagadas por el BCRA.

En estos tres años y medio la fuga de capitales alcanzó los U\$72.234 millones. La apertura del mercado de capitales permitiendo la libre entrada y salida de los mismos fue clave en este desenlace. Y no solo hubo libertad sino también incentivo, como sucedió en

el caso de las LEBACS mencionado anteriormente y posteriormente con las Letras del Tesoro (LETES) que llegaron a dar una tasa de interés en dólares del 6% anual, las LECAPS y las Letras de Liquidez del BCRA (LELIQ). Después de las corridas y fugas de junio de 2018 se empezó a desarmar la cartera de LeBacs para terminar creando las LELIQ en octubre de ese año.

*Gráfico 1. Formación de activos externos entre diciembre de 2015 y junio de 2019 (en millones de U\$S)*



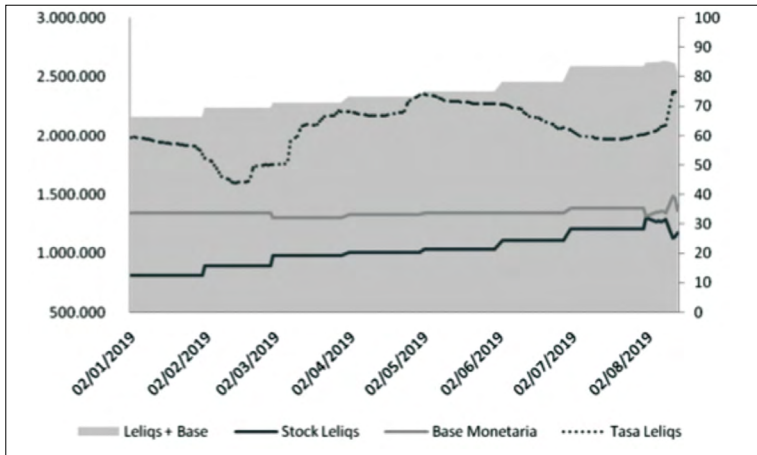
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

Hoy uno de las mayores erogaciones que enfrenta el Estado nacional es la especulación financiera y la fuga de capitales. Actualmente el gasto financiero más fuerte financiado por el Estado se realiza a través del BCRA con sus Letras de Liquidez (LELIQ). Al 14 de agosto de este 2019 el stock de <sup>ooo</sup> ascendía a \$1,174 billones. Mientras que su tasa de interés es del 75%. En este sentido, su costo anual es de aproximadamente \$880.543 millones.

El stock de las LELIQ y su tasa representan un peligro para la macroeconomía Argentina y eso se vio el lunes 12 de agosto luego de las elecciones. Con vencimientos de \$250 mil millones, solo se

renovaron \$90 mil millones por lo que el stock de estas letras bajo de \$1,28 billones a \$1,13 billones. De esta manera se expandió la base monetaria un 11% en un día, la más alta desde que existe este esquema. Gran parte de la corrida tiene su correlato en esta bomba de tiempo que representan las LELIQ. Son corridas que operan sobre las expectativas futuras y suponen que los rendimientos en moneda extranjera bajaran por la devaluación, por lo que salen de su “posición” en pesos y se resguardan en los dólares.

*Gráfico 2. Letras de Liquidez y Base Monetaria en 2019 hasta el 16 de agosto (En millones de U\$S y en %)*

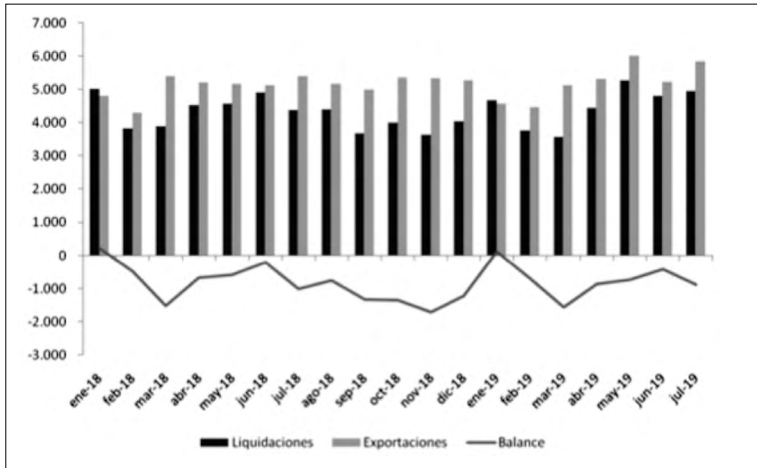


Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

Otro factor que nos llevó a esta situación es la escasez de divisas que sufre el mercado local por la falta de liquidaciones de dólares provenientes de las exportaciones. En dicho sentido, como se observa en el siguiente gráfico solo en dos meses desde 2018 hubo liquidaciones por encima de las exportaciones y fue en enero de 2018 y 2019. En total, el acumulado en ese periodo de exportaciones no liquidadas es de U\$S15.400 millones. Inclusive a lo largo de 2018 tampoco se liquidó la totalidad de las exportaciones a

pesar de la fuerte devaluación que se llevó a cabo en mayo y luego en septiembre de ese año. Por lo tanto, las expectativas de que a raíz del aumento de las exportaciones para este año, se incremente entrada de divisas, no son tan lineales. Y esta es solo otra medida del gobierno que nos llevó a esta situación.

*Gráfico 3. Exportaciones y liquidaciones mensuales entre enero de 2018 y julio de 2019 (En millones de U\$S)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y el BCRA.

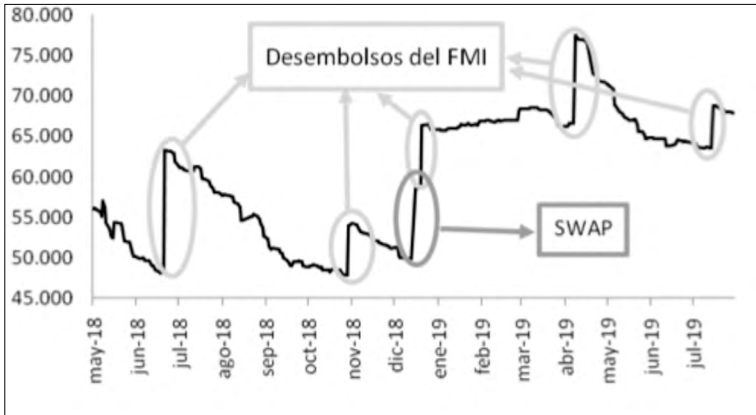
En este sentido también se puede observar cómo, si bien en estos seis primeros meses de 2019 las exportaciones crecieron, no lo hicieron así las liquidaciones de las mismas. Estas son las que realmente tienen un efecto sobre el tipo de cambio. Por ende, el rebote de las exportaciones provenientes del agro, no necesariamente se transformen en un factor que coopere a la estabilidad financiera. Mayo fue el único mes en que la liquidación de divisas fue positiva respecto al año anterior. Mientras que en el acumulado, cuando las exportaciones subieron más de un 2,4% las liquidaciones cayeron un 0,8%. Ahora se deberá observar de qué manera se comporta la economía

luego de la fuerte devaluación que se llevó a cabo en los últimos días. Es probable que debido al incremento de la competitividad-precio y la caída de las importaciones por el derrumbe del consumo haya un respiro en la cuenta comercial. Pero esto claramente no bastará para revertir la caída económica ni la inestabilidad financiera, teniendo en cuenta que la cuenta corriente continua deficitaria por efecto del peso de los intereses de la deuda.

Ahora bien, ya desde las corridas cambiarias que se dieron lugar desde mediados de 2018 que las reservas no paran de caer, ya sea para cubrir vencimientos de deuda o para intervenir en el mercado cambiario de forma ineficiente garantizando la fuga de capitales a precios cuidados. Esta situación se agravó a tal punto que se debió realizar un acuerdo *Stand By* con el Fondo Monetario Internacional para no caer en un default por falta de divisas. Hasta el mes de agosto de 2019 ya se desembolsaron U\$S 40.000 millones, a lo que se le suma un SWAP por casi U\$S10.000 millones. Hoy (agosto de 2019) a pesar de estos salvatajes financieros, las reservas netas del BCRA se calculan en torno a los U\$S13.000 millones. Una coyuntura de extrema delicadeza dado las corridas cambiarias que se están llevando a cabo. Sin dejar de remarcar además que esto funciona como un círculo vicioso en el que las corridas exigen divisas del BCRA, si se quiere mantener el tipo de cambio y no generar fuertes devaluaciones. Y que al mismo tiempo si las reservas netas siguen cayendo, las expectativas del mercado empeorarán, pujando aún más fuerte sobre el tipo de cambio para generar nuevas devaluaciones (ver gráfico 4).

Las reservas del Banco Central cayeron luego de las elecciones primarias más de 13 mil millones de dólares en solo un mes. El viernes anterior a las elecciones primarias, las reservas brutas alcanzaban los U\$S 66.309 millones, mientras que al 2 de septiembre este monto descendía a 53.146 millones, es decir, 13.150 millones menos, lo que representa una caída de casi el 20%. Sumado a esto, el BCRA debió cubrir el pago de un Repo con bancos internacionales debido a que se cayó la garantía en base a bonos argentinos, por el desplome en sus valores.

Gráfico 4. Reservas internacionales del BCRA (en millones de U\$S)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

A raíz de esta situación el gobierno debió tomar dos conjuntos de medidas que se contradicen entre ellas. La primera, luego de la renuncia del Ministro de Hacienda Nicolás Dujovne y con la llegada de Hernán Lacunza, fue la declaración de *default* selectivo sobre las Letras del Tesoro. El reperfilamiento de los vencimientos de esta deuda de forma compulsiva, genera un incumplimiento en los pagos. Como consecuencia los mercados se alteraron aún más al día siguiente generando otra fuerte corrida, haciendo bajar el precio de los bonos y llevando el riesgo país por encima de los 2500 puntos.

Debido a las circunstancias generadas por esta decisión se avanzó sobre medidas más estructurales e intervencionistas. Sin embargo, estas fueron contradictorias con el reperfilamiento que se llevó a cabo unos días antes dado que una de las nuevas medidas fue la de establecer un control de cambios de hasta U\$S10.000 por mes por persona. Teniendo en cuenta que la reperfilación se dio sobre letras en pesos (atadas al dólar pero en moneda local) con el objetivo que ante una baja tasa de renovación esos capitales no se tornen hacia la divisa extranjera, esa medida dejó de tener sentido una vez que se estableció este nuevo “cepo”.

Otras medidas que se tomaron en este contexto, como el nuevo control sobre el giro de dividendo de los bancos o la obligatoriedad de liquidación de divisas proveniente de las exportaciones, son por un lado la declaración de un nuevo fracaso del modelo neoliberal. Por otra parte, son disposiciones que se tomaron fuera de tiempo y con la soga al cuello. Son medidas útiles para el mediano plazo que se tendrían que haber tomado al menos hace un año pero que no solucionan la situación coyuntural.

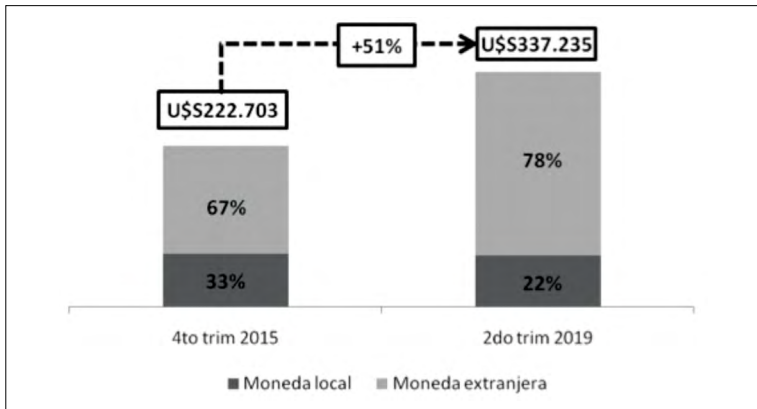
Sin embargo, como se menciona anteriormente, esta inestabilidad no es nueva. Es producto de un conjunto de medidas que favorecieron la fuga de divisas y, en consecuencia, su escasez para poder afrontar las obligaciones futuras. Obligaciones que son cada vez más elevadas por la toma de deuda indiscriminada que se llevó a cabo a lo largo de estos 4 años y que al momento de escribir este artículo alcanza casi al total del PBI Argentino, cifra superior a la de 2001. Una marca registrada en los gobiernos neoliberales pero que este supo superar, transformándose en uno de los gobiernos que más nos endeudó en la historia de nuestro país.

### **3. Endeudamiento insustentable**

La deuda contraída por el gobierno de Mauricio Macri hizo que la misma se torne insostenible. Por un lado, esto se debe a los niveles en los que se incrementó el stock de deuda a lo largo de estos 3 años y medio. Por otra parte, la composición de la deuda cada vez es más delicada. En este contexto de devaluación el hecho de que la deuda en moneda extranjera sea cada vez mayor hace que la situación sea aún más compleja. Estas líneas están siendo escritas mientras se vive una inestabilidad cambiaria enorme posterior a las PASO y cuando el dólar futuro se ubica en torno a los \$80 para diciembre de este año en el mercado ROFEX. Si esos valores se confirman, el stock de deuda pasará a representar para fines de 2019 cerca del 110% del PBI con una inflación en torno al 55% anual y una caída de la actividad del 3,5% en todo el año.

Para visualizar el incremento de la deuda en estos años se puede realizar una comparación entre la deuda bruta que existía en el 4to trimestre de 2015, en comparación al 2do trimestre de 2019 (el último dato disponible a la hora de realizar este capítulo). En este sentido mientras la deuda en el último trimestre de 2015 era de U\$S222.703 millones, ahora es de U\$S337.235 millones. Esto representa un incremento del 51% de la deuda en dólares en solo tres años y medio. Además, la participación de la deuda en moneda extranjera pasó a ser del 67% al 78% por lo que estas devaluaciones son aún más perjudiciales que lo que se observa en la economía real del corto plazo.

*Gráfico 5. Deuda Bruta y composición por moneda (En millones de U\$S y cómo % del total)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Sec. de Finanzas

En línea con lo mencionado anteriormente, se llevó a cabo un fuerte incremento de la deuda bruta respecto al PBI a raíz de la política de endeudamiento. Es decir que la riqueza que produce el país cada vez es menor en comparación a lo que debe. Así también aumentó el porcentaje de deuda externa en relación al PBI. En este último caso se triplicó, pasando de solo el 14% al 44% del PBI y en el caso de la deu-

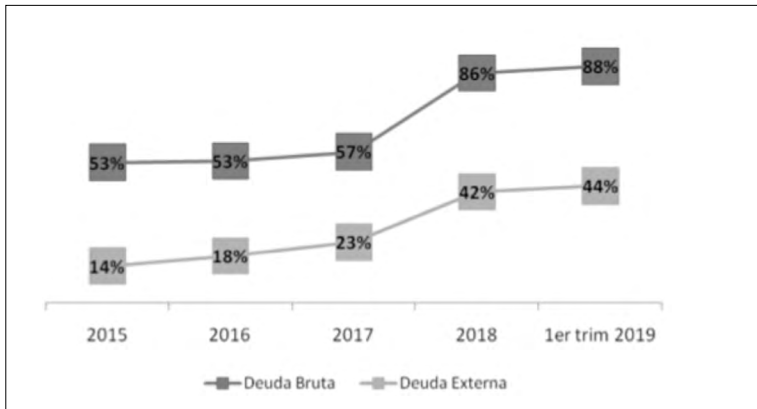


da total se pasó de un 53% a un 88% entre 2015 y el primer trimestre de 2019. Aclarando, además, que el hecho de que la deuda externa haya sido la que más aumentó le agrega una cuota de insustentabilidad y peligrosidad para negociaciones futuras. No es lo mismo deuda en moneda soberana y deuda en moneda extranjera, y tampoco es lo mismo que el acreedor sea nacional o extranjero.

### *Gráfico 6. Deuda Bruta y Deuda Externa (En % del PBI)*

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Sec. de Finanzas.

En relación a lo expresado anteriormente, se llega ahora a una situación en la que existe una incapacidad de cubrir los pagos futuros



de deuda sino se realiza una renegociación sobre los vencimientos. La consecuencia es un mercado que tiene una previsión negativa sobre el futuro de nuestra nación y por ende, no tiene la determinación de generar inversiones reales para crear puestos de trabajo y motorizar la economía. Por el contrario, debido a la inestabilidad macroeconómica y a la falta de credibilidad, se elevan las tasas de interés y las únicas inversiones que llegan son las especulativas al corto plazo.

Como se mencionó anteriormente, en la actualidad no estamos atravesando un escenario de default total debido a la intervención

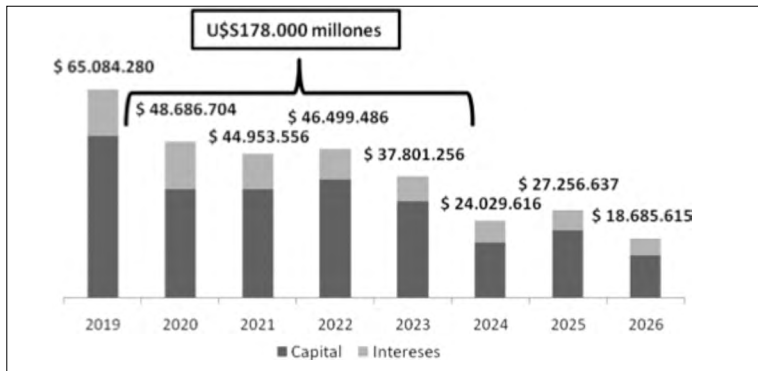
del FMI en la economía argentina. Pero la Argentina tiene el crédito externo cortado y los precios de los activos reflejan un virtual “default”. De no haberlo hecho hoy ya estaríamos con las reservas brutas del BCRA cercanas a cero. Sin embargo, esos desembolsos deberán ser devueltos, en su mayoría, en los próximos cuatro años. No siendo el único perjuicio la madurez de la deuda, sino también los efectos que esta tuvo en la economía debido a las políticas que se debieron profundizar a raíz de las condiciones que establecía dicho acuerdo. Consecuentemente, la dificultad mayor ahora subyace en la necesidad de poder cubrir esos vencimientos que fueron pautados al corto plazo.

El próximo gobierno deberá afrontar vencimientos por más de U\$S180.000 millones según los datos disponibles hasta el segundo trimestre de 2019. Es decir que, si se realizan el resto de los desembolsos, el próximo gobierno debería afrontar vencimientos (al finalizar el 2019) por más de U\$S200.000 millones. Esto demanda negociaciones que debería iniciar en este momento el Poder Ejecutivo si quiere realmente tranquilizar a los mercados, teniendo en cuenta que fue un acuerdo llevado a cabo por la actual administración. Hasta el momento se deberán afrontar pagos por U\$S48.686 millones (de los cuales el 30% son intereses) en 2020, U\$S44.953 millones en 2021, U\$S 46.499 millones en 2022 y U\$S37.801 millones en 2023. Esto sin contar las deudas a corto plazo que se vencen a lo largo del segundo semestre de 2019 y deben ser renovadas, cuyos vencimientos se sumaran a los del 2020 (ver gráfico 7).

En términos de sustentabilidad y perjuicios reales al conjunto de la sociedad, estos pagos que deben realizarse a raíz del fuerte endeudamiento que se llevó a cabo tienen como consecuencia un ajuste en otras partidas presupuestarias. Esto al mismo tiempo conlleva a una política contractiva dado que los pagos de deuda no son un gasto que tenga un efecto multiplicador en la economía. Tal es así que lo que significan los pagos de servicios de deuda en relación a los recursos tributarios hoy, es similar al porcentaje que había en el 2001. En contraposición es más del doble de lo significaba en el 2015. Esto también muestra la insus-

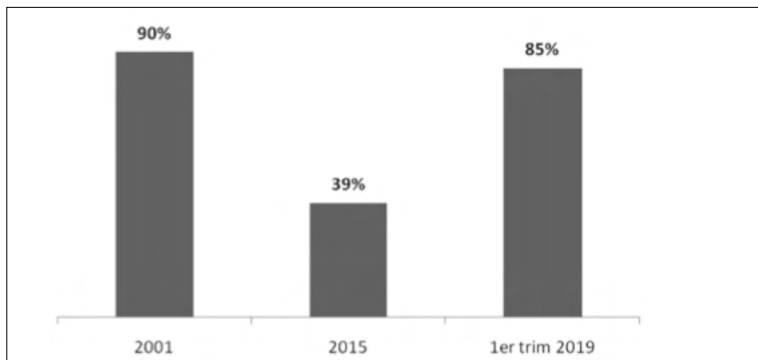
tentabilidad de la deuda, además del perjuicio que esto significa para la sociedad. Si lo correspondiente al 85% de los recursos tributarios deben destinarse al pago de servicios de deuda, significa que hoy de cada \$10 que los argentinos pagan de impuestos \$8,50 son correspondientes a pagos de intereses de deuda. En 2015 la relación era solo del 39%.

**Gráfico 7. Vencimientos de deuda desde el segundo semestre de 2019 (En miles de U\$S)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Sec. de Finanzas.

**Gráfico 8. Pago de los servicios de deuda (En porcentaje de los recursos tributarios)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Sec. de Finanzas.

Es por lo expuesto hasta aquí que se puede concluir que el modelo de fuga y sobreendeudamiento que se llevó a cabo en estos 3 años y medio significó un nuevo fracaso histórico. A pesar de que se desee atribuir a la situación actual que atraviesa el país factores exógenos, externos y políticos; lo cierto es que la economía argentina se encuentra en un contexto de debilidad absoluta. Esta debilidad se debe a las políticas que se aplicaron y lograron empeorar todos los indicadores económicos y sociales en menos de 4 años. Políticas que permitieron que la deuda que, ahora deberá afrontar el conjunto de la sociedad, se fugue fácilmente en mano de capitales especulativos.

#### 4. Propuestas

Como vimos la apertura indiscriminada de la economía generó un endeudamiento de la economía. La contracara del endeudamiento fue la valorización financiera y la fuga de capitales sin que tuviera una contrapartida productiva. (Vanoli, 2017) Así se generaron déficits gemelos fiscales y externos que hicieron de la Argentina según el ranking de la agencia Bloomberg al 24 de julio de 2019 como “la economía más vulnerable del mundo”

La base de cualquier acción que se realice en el futuro debe ser la de instalar un modelo productivo. Salarios reales a la baja, inestabilidad financiera constante y aumento del costo de servicios; son conceptos antónimos de un modelo de estas características. La única manera de hacer frente a la realidad que actualmente atraviesa el país es poner todos los esfuerzos en alcanzar la realización de una economía fuerte, sustentable y con justicia social.

Para esto es necesario dividir las políticas en dos etapas. La primera será la de estabilización económica donde exista un acuerdo entre distintos sectores de la economía y firmen un acuerdo programático en el que se defina entre otras cosas el proceso de reconstrucción salarial y la normalización de los precios relativos en la economía. En una segunda instancia se dará a lugar un conjunto

de medidas en torno a un plan de desarrollo que permita a nuestro país crecer de forma sustentable y venciendo las barreras externas e internas del mediano plazo.

#### **4.1. Estabilización financiera**

En lo que respecta a este capítulo, consideramos vital que en primera instancia se debe hacer una renegociación con el Fondo Monetario Internacional. Esta negociación se debe dar en los términos de lograr brindar previsibilidad a los mercados, demostrando que el país estará capacitado para hacer frente a los vencimientos futuros de deuda. Al mismo tiempo se debe revisar las condiciones del acuerdo Stand By, para poder ingresar en una nueva senda de crecimiento. Para esto deben finalizar las políticas contractivas, empezando a realizarse un esquema de medidas que generen apalancamiento crediticio y se priorice el crecimiento con equidad para recuperar la solvencia.

Los plazos de los perfiles de vencimiento deben acomodarse a la generación de recursos genuinos en el marco de un crecimiento sostenido que logre generar divisas. En este sentido, también debe reimplementarse la obligatoriedad de la liquidación de exportaciones. Como se mencionó anteriormente, por esa medida llevada a cabo por este gobierno en un año y medio ya se perdieron más de U\$15.400 millones. Es por esto que es necesario dar marcha atrás con esta decisión tomada por el gobierno de Mauricio Macri para recuperar lo perdido y garantizar una mayor entrada de divisas para el futuro. Finalmente, esta medida debe ser acompañada de una política que busque una balanza comercial superavitaria para que efectivamente se genere ese ingreso de divisas y poder afrontar las obligaciones futuras.

Así también deben desarmarse los \$1,3 billones que actualmente hay en stock de LELIQ. Que como se mencionó anteriormente, esto genera -con una tasa del 75%- costos anuales mayores a los \$950.000 si se mantiene en el tiempo. Esto es comparable a todo el presupuesto de la provincia de Buenos Aires. Aunque también es cierto que esa base de LELIQ funciona como una aspiradora de pesos de la eco-

nomía y tiene cierto efecto sobre el tipo de cambio. Por esto se debe buscar un instrumento paralelo que busque cumplir este rol pero sin implicar semejante gasto y cambiando la visión de la banca privada.

En este último año el crédito estuvo frenado y las ganancias de los bancos se basaron en estas grandes tasas establecidas por el Banco Central. Lo que proponemos es que las Letras de Liquidez emitidas por el BCRA sean reemplazadas por encajes remunerativos a una tasa del 5% mayor las expectativas inflacionarias relevadas por el REM para ese año. Los encajes sobre los depósitos serán obligatorios pero remunerativos, con el objetivo no desarmar la intermediación financiera que generaría un posicionamiento en dólares por parte de los ahorristas. Al mismo tiempo deben existir políticas públicas activas para impulsar el crédito privado y que la ganancia de los bancos sea en beneficio del apalancamiento de la inversión privada.

#### **4.2. Políticas para el desarrollo**

Finalmente, deben implementarse políticas en el mediano plazo con el objetivo de generar un modelo sustentable de endeudamiento y de control de entrada y salida de capitales para garantizarle estabilidad financiera al crecimiento económico. Si estas políticas se implementan de forma responsable y ordenada, se puede garantizar una reserva de divisas necesaria para un contexto de restricción externa. Y teniendo en cuenta que la escasez de monedas de liquidez internacional será un problema desde el minuto uno para el próximo gobierno, es importante tomar las medidas necesarias que garanticen el cuidado de las mismas.

Por este motivo proponemos que se establezca un plazo mínimo de “estadía” para los capitales golondrina que ingresen al país. Al igual que se hizo en junio de 2003, se debe establecer por un plazo determinado la prohibición de que estos puedan fugarse generando un perjuicio al conjunto de la sociedad. En ese momento se decidió que el plazo mínimo sea de 180 días, en esta coyuntura consideramos correcto que sea por un año.

Al mismo tiempo, y en relación a lo mencionado anteriormente respecto al desarme de las LELIQ, se debe aumentar el porcentaje de encajes no remunerativos en relación a los depósitos de los bancos. Entonces, sumado a la creación de los encajes remunerativos se debe establecer por obligatoriedad un coeficiente del 30% de los depósitos en encajes no remunerativos. De esta forma también se genera una mayor fiabilidad en el sistema financiero además de disminuir el peso de las corridas realizadas por las mismas entidades bancarias.

Por otra parte se debe iniciar un proceso de desdolarización progresiva y voluntaria. Para lograr esto se debe implementar un esquema en el que el tipo de cambio tenga una variación previsible en torno a la inflación mensual. Logrado esto, se debe impulsar una tasa de interés pasiva que sea levemente superior a la inflación estimada anual (y menor a esa estimación + 5% establecida para los encajes). En un inicio el impulso se debe realizar sobre los plazos fijos de carácter mensual, que paguen un interés levemente mayor a la inflación general de precios medida por el IPC del INDEC. De esta manera se puede volver a generar una mayor confianza en la moneda nacional al largo plazo y lograr el último cometido que es que haya una renacionalización de las divisas y una pesificación de los ahorros.

Esto debe complementarse con el desarrollo de un mercado de capitales nacional que provea instrumentos adecuados para los ahorristas y que permitan dar financiamiento a las empresas nacionales. Un sistema financiero orientado al desarrollo, la única forma de conciliar crecimiento sostenido, inclusión social y solvencia financiera.

Además se debe reperfilarse de manera voluntaria la deuda pública adecuando el pago de capital e intereses a las posibilidades del país y generando además mediante operaciones de crédito público un proceso gradual de desdolarización de la deuda pública, para que el financiamiento público sea mediante licitaciones públicas en moneda local y bajo ley y jurisdicción nacional como hacen los países más desarrollados.

## 5.- Conclusiones

Es interesante remarcar que dichas políticas tienen un correlato en la teoría del marginalismo liberal. Los gobiernos neoliberales se basan en la teoría de que el ahorro (y así la inversión) son los motores que activan el crecimiento en las economías. Por lo tanto, se concibe que para alcanzar un crecimiento sostenido se debe distribuir el ingreso de forma regresiva, bajar los salarios reales y achicar el Estado lo más posible para lograr estos cometidos. En un contexto globalizado la estrategia se traduce en generar una apertura total de capitales y desregularizar el mercado en su totalidad. En el terreno de los salarios los que deben bajar son los salarios en dólares. Por el lado del ahorro, este se logra con capitales golondrina que vienen a financiar empresas nacionales adquiriendo acciones, trayendo dólares para engrosar las reservas y de esa manera financiar el crecimiento. Con estas condiciones las inversiones reales se deberían multiplicar, generando las condiciones para un crecimiento económico sustentable que generará numerosos puestos de trabajo y consecuentemente finalizará con un efecto derrame producto de la plena ocupación.

Pero esto es solo la teoría, como se mostró a lo largo de estas páginas, en la práctica la situación es completamente diferente. La desregulación del mercado de capitales y del sistema de liquidación de divisas provenientes de las exportaciones, la apertura comercial, la destrucción del salario, la distribución regresiva del ingreso y el sobreendeudamiento solo nos llevaron a una crisis estructural. Una recesión de la que aún no se visualiza su horizonte.

La crisis de los modelos neoliberales puede producirse por factores globales o por la implosión de un modelo no sustentable. En el caso del primer neoliberalismo se produjo por la violenta suba de la tasa de interés de EE.UU a fines de los años 70 que hizo impagable pagar el elevado endeudamiento. Ese impacto provocó el default de numerosos países en desarrollo. El derrumbe económico de 2001 siguió a crisis similares de México en 1994, Asia 1997-1998 Rusia 1998 Brasil 1999 y Turquía 2001 que tenían idénticas caracterís-



ticas de desregulación financiera, apreciación cambiaria y elevado endeudamiento.

En la gestión de Macri la crisis no deriva de la pesada herencia, dado que el país había reducido su deuda del 140% del PBI en 2002 al 40% al 10 de diciembre de 2015. Tampoco es producto de una recesión global, porque salvo Argentina y Turquía que tuvieron fuertes devaluaciones, otros países casi no se vieron impactados por la leve suba de tasas de EEUU. Que además se elevó desde niveles bajos y que a la fecha está bajando, aunque eso no impacta en un riesgo país que crece velozmente.

La Argentina pudo atravesar en 2008 una colosal crisis financiera de Europa y EEUU con políticas de crecimiento y defensa del empleo, protección del superávit comercial, acumulación de reservas y desendeudamiento. La Argentina de Macri es el país más vulnerable con una devaluación de más del 100% en 2018, mientras que los países vecinos no sufren ninguna crisis de consideración. Así, si bien recesiones importantes en el centro generan efectos en los países en desarrollo por los canales del comercio y el canal financiero, hay resultados diferenciales en función de las políticas efectuadas. En muchos casos las crisis derivan de políticas inconsistentes y afectan a los pocos países que dependen del endeudamiento.

Por lo tanto, es imprescindible una inserción internacional inteligente, que evite una apertura importadora en un mundo proteccionista, políticas de regulación financiera sobre el capital especulativo, evitar el endeudamiento con el exterior en moneda extranjera e inversores especulativos que no promueva inversiones o mayores exportaciones. Así solo una política de desarrollo nacional permite a los países inmunizarse o al menos atenuar los efectos de crisis financieras que afectan a los países que promueven apertura y endeudamiento y toleran la fuga del excedente nacional por la vía de canales financieros sin ningún tipo de control.

## 6. Referencias bibliográficas

- Basualdo, E. M. (Ed.). (2017). *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica Argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Damill, M., Frenkel, R., & Rapetti, M. (2005). *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*.
- Galasso, N. (2002). *De la banca Baring al FMI: historia de la deuda externa argentina*. Ediciones Colihue SRL.
- Vanoli, Alejandro. (2017) *Patria o Dólar* Editorial Colihue

## Capítulo 13

### Las crisis económicas argentinas y el sector externo. Una relación peligrosa

Federico Vaccarezza y Julián Zícari

#### 1. Introducción

La economía argentina ha demostrado tener una larga historia de vulnerabilidades. El país ha tenido recurrentes crisis, expresando en cada una de ellas muchas de sus fragilidades estructurales y los problemas vinculados a su estrategia de inserción internacional. Puesto que, como intentaremos mostrar en este capítulo, la relación entre sus crisis y los problemas del sector externos ha sido una constante en su historia. En efecto, la economía argentina, de manera similar al resto de los países tercermundistas y subdesarrollados, ha tenido como su principal foco de vulnerabilidad a la restricción externa. Siendo ello un ahogo invariante a lo largo de toda su historia.

En este sentido, si bien es correcto señalar como principal determinante de las crisis económicas del país las limitantes impuestas por el sector externo, no es menos cierto que dos puntos deben ser destacados. El primero, es un punto paradójico y sumamente llamativo. Dado que si la restricción externa actuó como el desencadenante principal de todas las crisis argentinas, no lo ha hecho en todas ellas de la misma manera. Puesto que han existido tres formas diferentes de estructurarse las crisis en el país, respondiendo básicamente estas tres formas a los tres modelos económicos que –en líneas generales– adoptó la Argentina a lo largo de su historia. Operando entonces tres mecanismos o formas de irrumpir los problemas del sector externo bien distintas. Por otro lado, el segundo

punto que debemos destacar, es entender las características y las soluciones posibles para ese mismo sector externo que tantas vulnerabilidades le ha causado al país. Las cuales representan igualmente un punto central que no debemos descuidar.

En función de estos señalamientos, este trabajo se dividirá en los dos puntos señalados. Primero, se describirán los tres modelos de crisis económicas en la historia argentina y sus distintos tipos de funcionamiento en relación al sector externo. Luego, se abordarán de lleno las características de este sector elaborando una serie de propuestas tendientes a generar un debate sobre los modelos económicos tradicionalmente en pugna y las propuestas para la generación de otro superador para la economía nacional en base a las experiencias contemporáneas de desarrollo. Finalmente, el trabajo cerrará con algunos comentarios al respecto.

## **2. Tres modelos de crisis económicas en la historia argentina**

Como hemos señalado más arriba, todas las crisis económicas en la historia del país han estado relacionadas con el sector externo. Sin embargo, la forma en que han irrumpido las distintas crisis no ha sido siempre la misma. Sino que han existido variantes: según el modelo económico vigente en cada una de las etapas de la economía argentina ha existido un determinado modelo de crisis. Así, existió una forma típica de ocurrencia de las crisis durante la era de vigencia del modelo agroexportador (1860-1930), otra durante la era de industrialización mercado-internista (1930-1975) y, finalmente, otro tipo que fue propio de la era de la valorización financiera (1975-actualidad). De aquí que sea interesante remarcar el punto tal vez central: aún la existencia de distintos modelos económicos y diferentes mecanismos de funcionamiento de las crisis, todas ellas —sin excepción—, han mostrado tener en el sector externo su talón de Aquiles. Tratemos de abordar esto con mayor detenimiento.

## 2.1. Las crisis durante el modelo agroexportador

Cuando se logró la unidad nacional y comenzó la organización definitiva de la Argentina moderna, la estrategia de inserción del país fue muy clara. Se pensó allí que la única forma de generar el crecimiento económico y el desarrollo del país era incorporándose al mercado mundial y a la expansión del capitalismo, que en ese momento se imponía aceleradamente a escala planetaria. Bajo estas premisas, la ecuación resultaba simple: Argentina sólo podía sumarse al llamado “concierto de las naciones” y a la división internacional del trabajo como proveedora de bienes primarios. Es decir, bajo las premisas del más estricto liberalismo y de la teoría de las ventajas comparativas, el país debía especializarse en aquello que tenía ventajas relativas: debía aprovechar sus extensas superficies de tierra, abrir su economía y recibir del exterior todo lo que necesitara. Se calculaba que vendrían así los trabajadores y los capitales para poner a producir dichas tierras y, finalmente, comprar del exterior los productos manufacturados que no se produjeran aquí.

La apuesta liberal se podría decir que, de alguna manera, no resultó mal: la Argentina creció a muy buen ritmo durante los años de vigencia del modelo agroexportador (1860-1930) y fue el país latinoamericano de mejor performance por esos años. Sin embargo, dicha estrategia en varios momentos se vio seriamente afectada, teniendo cinco importantes crisis en su haber: en 1866 (la crisis del lanar, producto de la caída de los precios de la lana), en 1873 (crisis provocada por la fuerte recesión europea), en 1890 (la crisis de la Baring, que tuvo entre sus determinantes la caída de los precios externos y la suba de la tasa de interés en Londres), en 1913 (la crisis que antecedió a la primera guerra, que implicó el retraimiento de capitales, migrantes y de inversiones) y en 1930 (la crisis por el crack financiero de Wall Street). Las cinco crisis indefectiblemente comparten la misma característica: todas ellas, a pesar de los probables desaciertos locales que pudieran haber existido, tuvieron que ver con el cambio de condiciones externas. Al apostarse por un mo-

delo de apertura económica liberal irrestricta, las distintas perturbaciones de los ciclos económicos internacionales terminaban por afectar el funcionamiento de la economía local. Todo shock externo entonces repercutía fuertemente en el país.

Ello operaba de la siguiente forma: la caída de los precios externos, alguna suba de las tasas de interés, el retraimiento de capitales o fenómenos similares, afectaban el comercio argentino, ya que el motor central de la economía estaba puesto en el mercado externo. Como no entraban las divisas suficientes (ya sea por una caída exportadora o por el retiro de capitales), se producía un desbalance externo. Es decir, el país no podía seguir creciendo ya que no tenía los ingresos suficientes para seguir pagando los bienes que necesitaba. Además, como la principal fuente de ingresos del gobierno estaba en la aduana, especialmente en los impuestos a las importaciones, la caída del comercio externo también repercutía en la caída de la recaudación tributaria. De esta manera, como el gobierno veía mermar sus ingresos, debía apelar entonces a recortes de sus gastos: despedía empleados públicos, no había obra pública o bajaba partidas salvajemente. Todo lo cual retraía aún más el nivel de actividad interna, pues como dijimos las exportaciones e inversiones (como provenían del exterior) caían por la interrupción del ciclo externo. En suma, todo se resentía y paralizaba y solo volvía a funcionar cuando las condiciones externas mejoraban otra vez.

## **2.2. Las crisis durante la industrialización mercado-internista**

Con la crisis de 1929, la depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial, el modelo agroexportador terminó por quedar sepultado en nuestro país. El cual fue progresivamente reemplazado por un nuevo modelo de crecimiento endógeno, que ya no tuvo en el mercado externo su motor, sino que pasó a depender del nivel de actividad interna. Pues ahora lo principal no eran tanto las exportaciones sino el consumo. Y la recaudación del gobierno dejó de depender de la aduana para depender de los impuestos internos.

Por último, el sector que comenzó a volverse más importante fue la industria antes que el campo. Se pasó así por apostar por un nuevo modelo de crecimiento: mercado-internista, industrial y estatista, el cual pudiera armonizar las crecientes demandas distributivas de la población (especialmente la clase obrera) con el desarrollo manufacturero y un mayor nivel de complejidad productiva, dejando atrás la primacía del sector primario.

No obstante, este modelo tampoco estuvo exento de vulnerabilidades. Puesto que el sector industrial, devenido en el centro económico del país, necesitaba de grandes cantidades de divisas para crecer (demando del exterior insumos importados, maquinarias, equipos, combustibles, etc.), se producían recurrentes cuellos de botellas en relación al sector externo. La explicación era simple: la industria solo podía crecer en base a los dólares que pudiera consumir, sin poder producir dicho sector industrial esos dólares, dependiendo entonces del sector agropecuario para ello, el cual crecía a una tasa mucho más lenta que la industria. Por tanto, existía un déficit recurrente entre las divisas necesarias para sostener el proceso de desarrollo industrial y las divisas que el país generaba. La consecuencia directa de eso es que ante los recurrentes ahogos externos, el tipo de cambio saltara, se produjera una depreciación de la moneda argentina, provocando una parálisis económica local, una brusca aceleración inflacionaria, caída del salario y recesión. A su vez, por ello mismo, ante la caída de la actividad interna (que reducía la demanda de importaciones) y la devaluación (que mejoraba las condiciones para las exportaciones argentinas), se volvía a producir un superávit externo que alentaba a que el ciclo económico local pudiera recomenzar. Produciéndose así ciclos de parálisis y avances, más conocidos como *Stop and go*.

Lo que vale la pena destacar es que las cuatro crisis de este periodo (ocurridas en 1951, 1959, 1963 y 1975) no necesariamente se produjeron por los cambios de condiciones externas como ocurría durante el modelo agroexportador, sino que más bien estuvieron asociadas a las dinámicas productivas locales. Es decir,

eran típicas crisis de desarrollo de un país que soñaba con volverse industrial.

### **2.3. Las crisis de la era de la valorización financiera.**

A partir de mediados de la década de 1970 se produjo un notable viraje en materia económica. Existieron condicionantes tanto internos como externos para ello, como a su vez se produjo un cambio en las dinámicas de acumulación en el capitalismo a nivel mundial. La era del fordismo, del Estado de bienestar y del keynesianismo entraron en su ocaso. Puntualmente en la Argentina, con la irrupción de la dictadura militar, nuestro país abandonó sus sueños industrialistas para abrazar las pautas del neoliberalismo y la especulación financiera. Con ello, la economía se abrió, desprotegiendo el mercado interno, se fomentó el ingreso de capitales externos especulativos vía la liberalización de las tasas de interés (que se ubicaron en niveles más altos que los internacionales), se apreció la moneda y se practicaron políticas de endeudamiento.

El desempeño económico del modelo neoliberal implicó, en líneas generales, un profundo estancamiento en el largo plazo, acompañado con retrocesos distributivos, sociales y productivos y que dejó como saldo una economía mucho más vulnerable. Pues ahora, el sector externo siguió siendo el punto débil de la economía argentina, pero se vio agravado por nuevos factores. Es decir, el país continuó siendo frágil frente a los cambios de condiciones internacionales como durante el modelo agroexportador y siguió demandando divisas cada vez que se expandía la actividad interna como durante la industrialización mercado-internista, pero a todo ello se le agregaron dos nuevos factores de vulnerabilidad: la continúa sangría de divisas por motivo de los continuos pagos de deuda externa (tanto por parte del gobierno como del sector privado), como además la creciente fugada de capitales (dado que la economía argentina tendió a dolarizarse y a adoptar un patrón bimonetario de funcionamiento). Estos dos nuevos factores, como se ve, están totalmente vinculados



a la canalización de la crisis vía el sector financiero de la economía y la especulación. Es decir, desligados ahora de las cuestiones productivas o del ciclo económico interno.

Todo esto dejó a la economía local frente a una situación de mayor fragilidad, pues hizo subir mucho la propensión a las crisis en el país. Así, si durante la época del modelo agroexportador se produjeron cinco crisis en casi setenta años y durante la era industrial cuatro en cuarenta y cinco años, en la época de la valorización financiera se produjeron seis en poco más de cuarenta años: la crisis de la deuda (1981/82), la hiperinflación (1989), el Tequila (1995), la crisis de la convertibilidad (2001), la crisis de Lehman Brothers (2008) y la crisis macrista (2018/19). Dejando como saldo una economía más endeudada, más frágil, vulnerable y con menor densidad productiva. Lo que demuestra que el modelo neoliberal resultó un fuerte fracaso en nuestro país.

### **3. Sector externo y restricción externa: ¿una relación necesaria?**

Nuestra economía atraviesa actualmente una situación de endeudamiento exterior que pone en riesgos su desarrollo económico. Una situación que se ha repetido en diversos periodos de nuestra historia económica y que, como señalamos en el apartado anterior, tendió a agravarse mucho durante la era de la valorización financiera. Por lo que la propensión a que nuestro país sufriera crisis ha tendido a subir por el mayor peso de la denominada “restricción externa”<sup>1</sup>. La cual debe ser entendida como la incapacidad de la economía argentina en generar las divisas necesarias para sustentar su propio desarrollo.

El economista Anthony Thirlwall, quien fuera profesor de Economía Aplicada en la Universidad de Kent, estableció que “las restricciones externas, sobre todo aquellas provenientes de la balanza

---

1 Ver Diamand (1972).

de pagos, son la mayor restricción al crecimiento de las economías”<sup>2</sup>. Esto se denomina actualmente “Ley de Thirlwall” y plantea a su vez lo siguiente:

Para el supuesto, en una economía abierta, la cual no está restringida por la disposición de recursos, el crecimiento del producto está determinado por el crecimiento de las exportaciones. Así, las exportaciones son la condición necesaria y suficiente para el desarrollo. Tanto que no importa cuánto el país se esmere en ahorrar e invertir, ya que en el largo plazo el crecimiento del producto está determinado por la tasa de crecimiento de la economía mundial y las elasticidades ingreso, como en la ecuación. (Clavijo-Cortéz y Ros Bosch, 2015; pp 11-40).

Tanto Marcelo Diamand como Anthony Thirlwall marcaron el inicio de un debate teórico en el campo económico que llega hasta nuestros días. Es muy polémico identificar cuáles han sido los factores de éxito de las economías que se desarrollaron, dado que las estructuras económicas de los países son muy diversas y no es por lo tanto el objetivo de este trabajo. El objetivo es identificar entonces cuál ha sido el factor común que permite a las economías mantener distancia de la denominada restricción externa y desarrollar una serie de lineamientos que contribuyan a la elaboración de una política económica que facilite la capacidad exportadora nacional con el fin contribuir de cerrar en el futuro la brecha de divisas necesarias para nuestro desarrollo económico. Avancemos hacia ello.

### **3.1. Las exportaciones en el Producto Bruto Interno (PBI)**

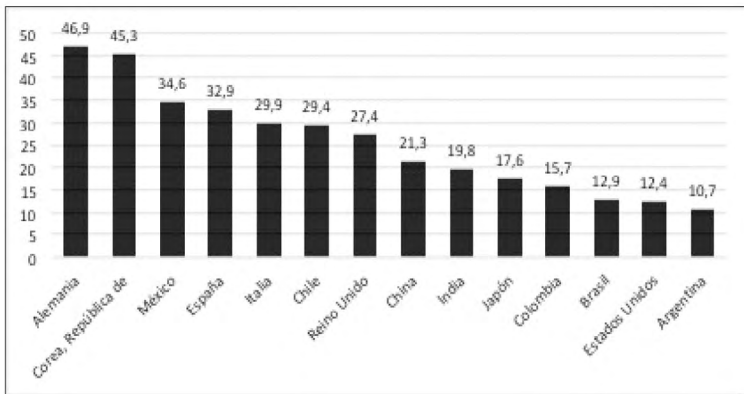
Las exportaciones de bienes y servicios ocupan un lugar central para generar ingresos y mantener la estabilidad de la balanza de pagos, pero ¿Qué peso tienen las exportaciones en Argentina en comparación con otras economías?

---

<sup>2</sup> Ver Thirlwall (1979).

Para tal comparación optamos por identificar una serie de 14 economías que poseen un PBI superior a los U\$D 300.000 millones anuales y que posean un relativo grado de estabilidad macro-económica para compararlo con Argentina. Como puede apreciarse en el gráfico N° 1, existen una serie de economías que a pesar de su diversidad tienen algo en común: Todas poseen un elevado grado de participación de las exportaciones como componente del Producto Bruto Interno (PBI).

**Gráfico 1. Exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PBI (2015)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Economías con estructuras económicas tan diversas como Alemania, México, Corea o Chile poseen una mayor participación de las exportaciones sobre el PBI en comparación con la Argentina. Alemania es la tercera economía exportadora mundial solamente superada en valor por Estados Unidos y China. La misma posee un componente de exportaciones equivalente al 46,9% del PBI y le siguen Corea 45,3%, México 34,6%, España 32,9%, Italia 29,9% y Chile 29,9% entre otras.

De estas 14 economías seleccionadas, la Argentina es la que posee la participación porcentual más baja de exportaciones en rela-

ción al PBI y también una de las más bajas del mundo: entre 191 economías relevadas por el Banco Mundial, el nivel de exportaciones sobre PBI de Argentina ocupaba el puesto 183, solamente superados por: Nigeria 10,7%; Pakistán 10,6%; Tayikistán 10,5%; Comoras 9,9%; Etiopía 9,4%; Sudán 8,2% y Burundi 6,4%. El bajo desempeño exportador de la economía argentina ha generado una restricción a las divisas necesarias para potenciar su desarrollo.

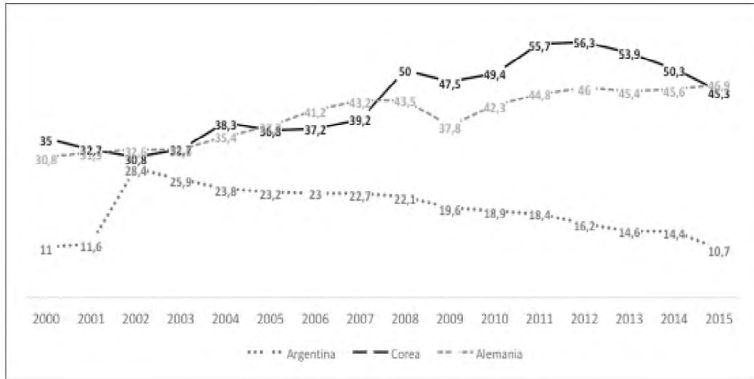
El economista y académico de la Universidad de Cambridge, John Mc. Combie, opinan que:

Un aumento de las exportaciones permite a los otros componentes de la demanda (consumo, inversión, gasto del gobierno) crecer más rápido. Por otra parte, las exportaciones son el único componente de la demanda que detenta la facultad de relajar la restricción de la balanza de pagos sobre el crecimiento, al generar las divisas que se requieren para costear los requerimientos de importación para el crecimiento, como, por ejemplo, ciertos bienes que son indispensables para el desarrollo que no se producen internamente. (McCombie, Thirlwall y Thompson, 1994; pp. 406).

En el gráfico 2 se puede apreciar la evolución de dos economías líderes con fuerte componente exportador en comparación con la Argentina.

Con todo, hay que tener presente que, igualmente, para el caso argentino un aumento de las exportaciones *per se* no solucionaría la restricción externa, si no se aplican simultáneamente medidas para atenuar la salida constante de divisas de la economía, pero al menos permitirían asegurar un flujo estable, constante y creciente desde el exterior a la economía.

**Grafico 2. Evolución de las exportaciones de bienes y servicios en relación al PBI (2000 - 2015).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

### 3.2. De la Sustitución de Importaciones a la Promoción de Exportaciones: El debate pendiente

Tal como fue expuesto líneas arriba, en Argentina hemos transitado por diversas crisis del sector externo, pero en los últimos 40 años, las políticas han pendulado incesantemente entre dos modelos económicos, la *industrialización mercado-internista* y el modelo liberal de apertura irrestricta de la economía. Ambas políticas económicas han mostrado sus claras limitaciones para generar la estabilidad macroeconómica y de la balanza de pagos que permitan sostener las condiciones necesarias para un desarrollo económico sustentable en el tiempo. Por lo tanto, o bien seguiremos repitiendo los errores del pasado o comenzamos a buscar una alternativa a estos dos modelos.

Tal como pudimos observar en los gráficos previos, las economías que mantienen un cierto nivel de estabilidad macroeconómica poseen niveles de exportaciones de bienes y servicios cercanos o superiores al 20% del PBI. Cuanto mayor es la participación de

las exportaciones mayor es el nivel de estabilidad macroeconómica. Si tomamos en consideración el gráfico 2 podemos notar cómo la participación de las exportaciones en la economía argentina creció desmesuradamente en 2002 como consecuencia de la salida del régimen de Convertibilidad, que ataba el valor del peso argentino al de la divisa estadounidense, pero fue porque la devaluación destruyó prácticamente el valor en dólares del PBI. Desde 2003 el PBI en dólares de Argentina creció, aunque la participación de las exportaciones en relación al PBI se fue reduciendo gradualmente hasta llegar al 2015 a niveles mínimos para una economía del tamaño de la Argentina.

La economía argentina necesita recuperar el crecimiento del PBI y aumentar progresivamente sus exportaciones para evitar futuras estrangulamientos de la balanza de pagos y la única forma de hacerlo es encaminarse hacia un modelo económico de promoción de las exportaciones. Esto implica un desafío para las próximas generaciones de economistas ya que hace al menos 35 años que la Argentina ha abandonado las políticas públicas para promover activamente las exportaciones industriales. Desde 1989 el rol del Estado en las políticas públicas ha ido cediendo lugares al mercado como asignador eficiente de los recursos. Ninguna política pública fue tan canibalizada por el ideario fundamentalista de mercado en la Argentina como aquellas relacionadas con la promoción de las exportaciones.

Por ello, en primera instancia, es necesario entender que el comercio internacional no funciona como explican los modelos clásicos y neoclásicos sino como lo postulan los autores de la *Nueva Teoría del Comercio Internacional* (NTCI). Dado que la competencia es imperfecta, existen retornos crecientes a escala, mientras los productos diferenciados y la información asimétrica son las características del funcionamiento contemporáneo del comercio mundial. En este sentido, la existencia de competencia imperfecta obliga a los Estados a llevar políticas activas y a destinar cuantiosos recursos públicos para asistir a las empresas para ganar mayores cuotas del mercado mundial. Los lineamientos de la “Política Industrial

y Comercial Estratégica” que se desprenden de las variantes de la “Nueva Teoría del Comercio Internacional” son las más apropiadas de las recomendaciones de política que se puede considerar en este contexto para delinear políticas para aumentar la participación de las exportaciones argentinas sobre el PBI.

Una política económica consistente con las necesidades actuales de la Argentina debe considerar la relevancia de las exportaciones de bienes y servicios como uno de los motores fundamentales para su desarrollo. Esto no implica copiar las experiencias de otras latitudes sin tomar en consideración a la estructura económica argentina sino, en tomar como referencia las experiencias de las políticas públicas de otras economías para formar un *know-how* local y propio que se ha perdido en las últimas cuatro décadas. Por su parte, endeudamiento externo, controles cambiarios y devaluaciones constantes son solo algunos de los signos de una restricción externa que se ha generado como consecuencia de la adopción de modelos económicos que limitan y en algunos casos cercenan las posibilidades de desarrollarnos económica y socialmente.

#### **4. Conclusiones.**

##### **Crisis y sector externo: un vínculo peligroso**

A lo largo de este trabajo hemos señalado que las principales vulnerabilidades y problemas de la historia económica del país estuvieron siempre vinculados al sector externo. En este sentido, señalamos a la restricción externa como fuente estructural de todas las crisis, más allá del modelo económico vigente durante las distintas etapas económicas atravesadas por la Argentina.

Lo puntos señalados deben servir para comenzar a orientar la solución de dichos problemas estructurales. Pues para salir del estancamiento nuestra economía necesita cerrar un ciclo recurrente de crisis económicas debidas al ahogo externo. A su vez, las puntualizaciones realizadas se ligan a interrogantes que este tema demanda

hacia al futuro: ¿Puede la economía argentina ir hacia un modelo económico de promoción de las exportaciones? ¿Qué es necesario adaptar de las experiencias que han llevado otras economías? ¿Qué sectores hay que impulsar? ¿Qué políticas comerciales, crediticias, fiscales, tributarias, industriales es necesario desarrollar e implementar? ¿Cuál debe ser el rol de Estado y de las instituciones?

Es la tarea de los economistas y académicos elaborar una teoría que permita dar respuesta a los interrogantes arriba expuestos y abrir el debate. El desarrollo argentino bien vale la apuesta.

## 5. Referencias bibliográficas

- Diamand, M. (1972). “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”. *Desarrollo Económico*, 12(45), pp. 1-23.
- Diamand, M. (1973). “Doctrinas económicas, desarrollo e independencia”. Buenos Aires: Paidós.
- Diamand, M. (1985). “El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?” *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*, 1, pp. 1-39.
- Krugman, P., Obstfeld, M., Melitz, M. (2016). “Economía Internacional: Teoría y Política”. Pearson. Madrid, España.
- López, J., & Cruz, A. (2000). “Thirlwall’s law” and beyond: the Latin American experience. *Journal of Post Keynesian Economics*, pp. 477-495.
- Pedro Hugo Clavijo Cortes y Jaime Ros Bosch. *La Ley de Thirlwall: una lectura crítica*. *Investigación Económica*, vol. LXXIV, núm. 292, abril-junio de 2015, pp. 11-40
- McCombie, J. S., Thirlwall, A. P., & Thompson, P. (1994). *Economic growth and the balance-of-payments constraint*. New York: St. Martin’s press
- Thirlwall, A. P (2004) “La naturaleza del crecimiento económico: Un marco alternativo para comprender el desempeño de las



- naciones” Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Zícarí, Julián (2015). “Dos formas de estabilizar una economía y sus consecuencias. Los planes de ajuste de Perón y Frondizi”. Revista *Realidad Económica*, N° 291, pp. 10-34.
- Zícarí, Julián (2016). “Las dos crisis de la convertibilidad y su dispar resolución. Una explicación sociopolítica”. *Espectros. Revista cultural* N° 3, pp. 1-38.
- Zícarí, Julián (2017). “Miradas sobre el vendaval. Una revisión crítica de las explicaciones económicas y sociopolíticas de la crisis argentina de 2001”. *Cuadernos del CENDES*, Año 34, N° 95, mayo-agosto, pp. 1-38.
- Zícarí, Julián (2018). *Camino al colapso. Cómo los argentinos llegamos al 2001*. Editorial El Continente: Buenos Aires.

## Sobre las autores y los autores

**Andrés Asiaín** es licenciado en economía y doctor en Ciencias Sociales (UBA). En la actualidad es director del Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz, integrante de la Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche y docente (UNDAV y UBA).

**Alejandro Barrios** es licenciado en Economía (UBA), y docente (UBA, UNDAV, UNM). Ha sido presidente de la Comisión Nacional de Comercio Exterior y posteriormente director de la misma institución.

**Silvina Batakis** es licenciada en Economía (UNLP), magister en Finanzas Públicas en esa Casa de Estudios, y máster en Economía Ambiental en la Universidad de York, Inglaterra. Tiene un posgrado en Ambiente, Economía y Sociedad (Flacso) y es doctoranda en Desarrollo Económico (UNQui). Ha sido ministra de Economía de la provincia de Buenos Aires y actualmente se desempeña como secretaria de Relaciones con Provincias en el Ministerio del Interior de la Nación, siendo además docente (UNDAV y UNAJ).

**Martín Carro** es licenciado en Economía (UBA) y maestrando en Economía por la misma Universidad. Actualmente es asesor económico en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y docente (UNDAV y UNM).

**Sergio Chouza** es licenciado en Economía (UBA) y maestrando en Desarrollo Económico (UNSAM). Ha sido analista en la Superintendencia de Seguros de la Nación y se desempeña actualmente como asesor en al Honorable Cámara de Diputados de la Nación y docente (UBA y UNDAV).

**Juan Pablo Costa** es licenciado en Sociología (UBA), maestrando en Sociología Económica del Instituto de Altos Estudios Sociales (UNSAM). Actualmente se desempeña como docente en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y en el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos Madres De Plaza De Mayo; es miembro del Centro de Economía Política Argentina.

**Norberto Crovetto** es licenciado en economía (UBA). Ex director Nacional de Inversión Pública, se desempeña actualmente como docente (UBA, UNDAV y UNAJ).

**Alejandra Fernández Scarano** es contadora Pública (UBA), maestranda en Economía Política y docente de la Universidad Nacional de Avellaneda.

**Santiago Fraschina** es licenciado en Economía (UBA) y magister en Sociología Económica (UNSAM). Ex superintendente de Seguros de la Nación, en la actualidad se desempeña como director de la Licenciatura de Economía (UNDAV) y como gerente General de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

**Lucas Gobbo** es licenciado en Economía (UBA). En la actualidad se desempeña como docente e investigador de la Universidad Nacional de Avellaneda, y es además director de Planificación y Evaluación del ANSES.

**Itai Hagman** es licenciado en Economía (UBA), maestrando en Economía Política (Flacso) y miembro del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas. Actualmente es diputado Nacional por la Ciudad de Buenos Aires y docente (UNDAV).

**Alfredo Íñiguez** es licenciado en Economía (UNLP) y cuenta con una Especialización en Administración Financiera y Control del Sector Público (UBA). Actualmente se desempeña como docente (UN-

DAV y UNAJ). Es además responsable del área fiscal del Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (UNLP).

**Mariano Kestelboim** es licenciado en Economía (UBA) y periodista del Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica. Ex director Ejecutivo de la Fundación Protejer se desempeña actualmente como consultor de empresas en materia de comercio exterior, industria y Pymes y es docente (UBA y UNDAV).

**Mariano Macchioli** es licenciado en Economía (UBA), magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales (UNLP) y maestrando en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma Universidad. En la actualidad se desempeña como docente (UNDAV).

**Estanislao Malic** es licenciado en Economía (UBA), especializado en el área de finanzas. Se encuentra desarrollando sus estudios doctorales en Desarrollo Económico (UNQui). Es docente de grado (UNDAV y UP), y de posgrado (UNQui). Se desempeña actualmente como coordinador de la Gerencia Económico-Financiera del PAMI.

**Demian Panigo** es licenciado en Economía (UNLP), magister en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA) y doctor en Economía de la Escuela de Altos Estudios Sociales de Paris-Francia. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y ex director del Centro de Innovación de los Trabajadores, se desempeña actualmente como docente investigador (UNDAV y UNLP), especializándose en políticas industriales dentro del Instituto Malvinas de la Universidad Nacional de La Plata.

**Federico Pastrana** es licenciado en Economía y magister en Economía (UBA). Ex Presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior se desempeña actualmente como docente (UNGS y UNDAV).

**Leonardo Pérez Candreva** es licenciado en Economía (UNLP) y magister en Generación y Análisis de la Información Estadística, Orientación Economía (UNTREF e INDEC). Ex vocal del Consejo Asesor de la Unidad de Información Financiera, se desempeña actualmente como docente (UNQui, UNDAV y UNLP).

**Mercedes Ramos** es licenciada en Economía (UBA). En la actualidad es miembro de la Dirección de Estadísticas Básicas de la Balanza de Pagos en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y se desempeña como docente (UNDAV y USAL).

**María Delfina Rossi** es licenciada en Economía de la Universidad Autónoma de Barcelona y magister en Economía del Instituto Universitario Europeo. Realizó un posgrado en Ciencia Política en la Universidad de Londres y la maestría en Asuntos Públicos en la Escuela Lyndon B. Johnson de la Universidad de Texas. Ex asesora en el Parlamento Europeo y directora del Banco de la Nación Argentina, se desempeña actualmente como docente (UNDAV) y becaria doctoral del Conicet (en el Centro de Innovación de los Trabajadores).

**Eva Sacco** es licenciada en economía (UBA), profesora de Matemáticas del Instituto Joaquín V. González, magister en Econometría de la Universidad Torcuato Di Tella y magister en Desarrollo económico del Instituto de Altos Estudios Sociales (UNSAM). Es docente universitaria (UNDAV y UNAJ) y miembro del Centro de Economía Política Argentina.

**David Trajtemberg** es licenciado en Economía (UBA) y tiene estudios de postgrado de Economía en la misma Universidad, de Estadística en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y de Relaciones Laborales en la Universidad de Bologna, Universidad de Castilla La Mancha y el Centro de Formación de la OIT. Ha sido director de Estudios en Relaciones del Trabajo en el Ministerio de

Trabajo, Empleo y Seguridad Social y actualmente es docente de la Universidad Nacional de La Matanza.

**Federico Vaccarezza** es licenciado en Relaciones Internacionales; Especialista en Economía y Negocios con Asia, Pacífico e India y magister en Relaciones Comerciales Internacionales (UNTREF). Es profesor e investigador en la Licenciatura en Economía (UNDAV). Ha sido director de Desarrollo Productivo Local de la Municipalidad de Berazategui. Actualmente asesora en temas de Comercio Internacional a gremiales empresarias, cámaras industriales y gobierno locales.

**Alejandro Vanoli** es licenciado en Economía (UBA). Ha sido presidente de la Comisión Nacional de Valores y del Banco Central de la República Argentina. Actualmente se desempeña como director Ejecutivo del ANSES y ejerce la docencia en la Universidad Nacional de Avellaneda.

**Pablo Wahren** es licenciado en Economía (UBA). Actualmente cursa la Maestría en Desarrollo Económico (UNSAM) y el doctorado en Desarrollo Económico (UNQui). Se desempeña como becario-investigador en el Centro de Innovación de los Trabajadores del Conicet y la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

**Sergio Woycheszen** es licenciado en Economía y Magister en Economía (UBA). Ha sido subsecretario de Industria, Comercio y Minería de la provincia de Buenos Aires, jefe del Departamento de Pequeñas y Medianas empresas de la Unión Industrial Argentina y consultor de la CEPAL, la UNASUR y la OIT. En la actualidad se encuentra desarrollando sus estudios doctorales sobre Desarrollo Económico (UNQui) y es asesor en temas económicos en la Presidencia del Bloque FPV-PJ, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

**Carla Yunes** es licenciada en Economía (UBA) y diplomada en gestión y control de políticas públicas (Flacso). En la actualidad se desempeña como docente de la Universidad Nacional de Avellaneda.

**Julián Zicari** es doctor en Ciencias Sociales, magíster y especialista en Historia Económica. Licenciado en las carreras de Economía, Historia, Psicología y Filosofía (UBA). Es docente (UBA y UNDAV). Becario posdoctoral del Conicet.

Las experiencias neoliberales de los últimos 50 años han fracasado en el intento de mejorar la calidad de vida de nuestra sociedad. A partir de un diagnóstico erróneo del funcionamiento de la economía argentina y de las particularidades de su inserción internacional, los gobiernos neoliberales repitieron sistemáticamente las mismas recetas ortodoxas basadas en el ajuste del gasto público, el endeudamiento externo masivo, la apertura comercial, la desregulación financiera y la destrucción del mercado interno. Indefectiblemente, cada vez que se aplicaron estos esquemas de política económica, lo único que quedó fue *tierra arrasada*.

Como resultado de la última oleada neoliberal, más de la mitad de los niños argentinos vive en condición de pobreza, diez millones de ciudadanos tienen problemas de empleo y la desigualdad se ha incrementado a niveles que no veíamos desde hacía más de una década. En la provincia de Buenos Aires, el estado de emergencia social, económica y productiva que dejan los gobiernos de Macri y Vidal es tanto o más alarmante. Casi dos tercios de los niños, niñas y adolescentes del Gran Buenos Aires son pobres, en 133 de los 135 municipios de la provincia hay menos empresas que en 2015 y se perdieron 50.000 puestos de trabajo en la industria.

Afortunadamente, la historia económica de nuestro país nos muestra que siempre han existido tiempos de reconstrucción. El resurgir de nuestra economía es particularmente potente cuando se retoma el sendero del crecimiento con inclusión social, cuando se articulan el trabajo del gobierno, las empresas, los trabajadores y, notablemente, cuando se canalizan en el sistema productivo los aportes innovadores que puedan desarrollar las universidades y los distintos organismos del sistema nacional de ciencia y tecnología.

En este contexto, como ministro de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la provincia de Buenos Aires, es un honor presentar y recomendar esta valiosa obra colectiva coordinada por Santiago Fraschina y Demian Panigo. Los artículos que componen este libro constituyen insumos de vital importancia para el diseño y la implementación de políticas públicas que vuelvan a poner en marcha la economía y nos permitan enfrentar los desafíos actuales de nuestro país.

**Augusto Costa**



Libro  
Universitario  
Argentino