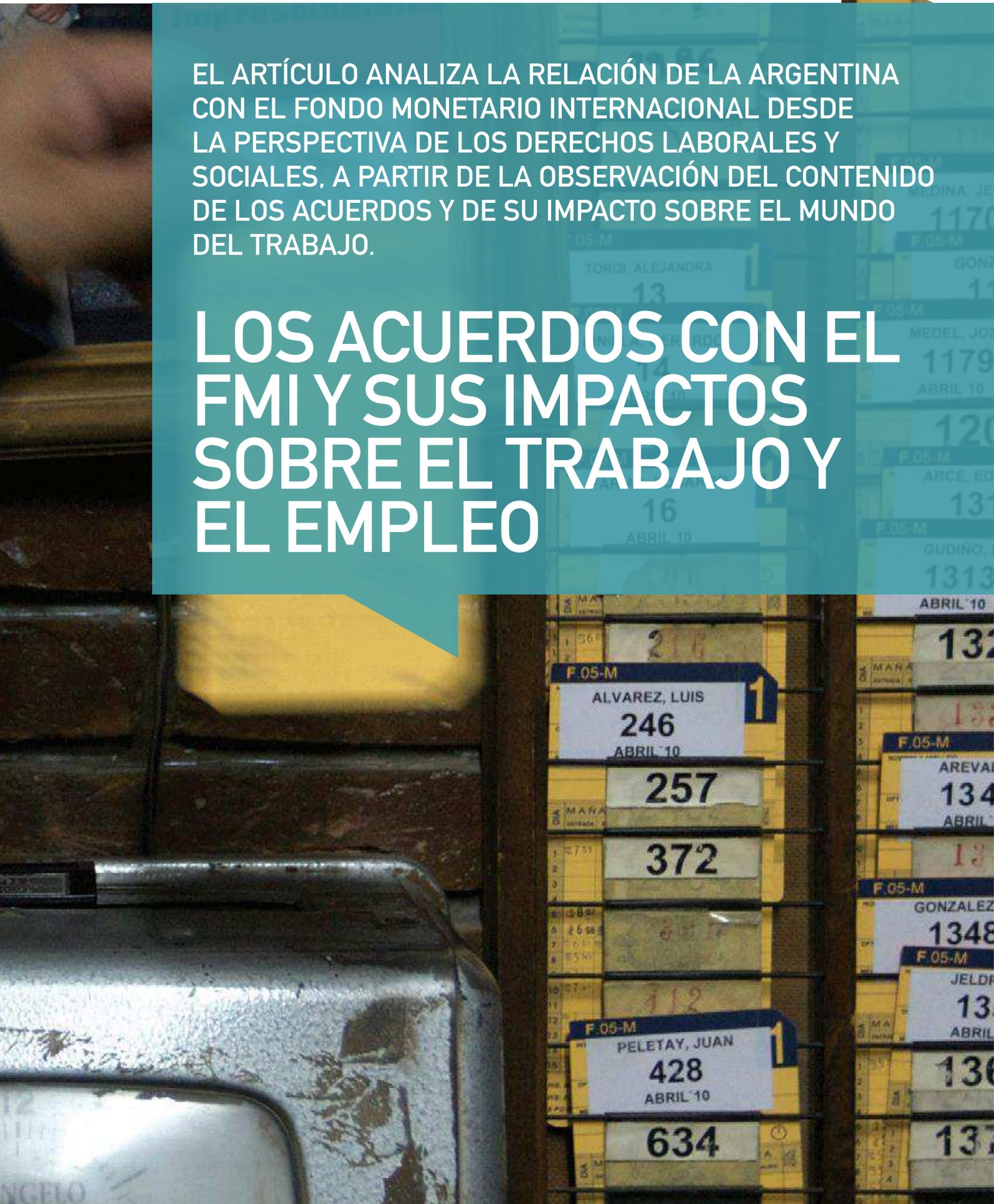




por **JULIO CÉSAR NEFFA**. *Investigador Superior del CONICET y Profesor de UNLP, UNM; UNNE. Fundador y director del CEIL del CONICET.*

EL ARTÍCULO ANALIZA LA RELACIÓN DE LA ARGENTINA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS LABORALES Y SOCIALES, A PARTIR DE LA OBSERVACIÓN DEL CONTENIDO DE LOS ACUERDOS Y DE SU IMPACTO SOBRE EL MUNDO DEL TRABAJO.

# LOS ACUERDOS CON EL FMI Y SUS IMPACTOS SOBRE EL TRABAJO Y EL EMPLEO



**L**os temas a los cuales el FMI ha dado prioridad, cuando los países le solicitan su asistencia o cooperación, se refieren centralmente a los desequilibrios monetarios, restricciones externas, déficit fiscal, inflación y auxilios para hacer frente a la deuda pública externa. De manera secundaria e indirecta se mencionan los derechos laborales y sociales, pero estos van a ser modificados como una consecuencia o una condición para implementar los planes de ajuste y estabilización.

Las negociaciones se llevan a cabo en dos etapas, las cartas de intención y los acuerdos *stand by* o de Facilidades Extendidas con algunos complementos. El trabajo de referencia es Brenta, N. (2013).

Vamos a referirnos por una parte a los aspectos teóricos de esta relación entre dimensiones económicas y laborales; a continuación analizaremos la articulación entre los planes de ajuste y sus impactos sobre el mundo del trabajo y finalmente vamos a mencionar el contenido de los últimos acuerdos firmados por el gobierno argentino y el FMI y sus resultados.

*Se constató en el caso argentino un error de diagnóstico sobre las dimensiones de la crisis económica y una contradicción entre el relato del gobierno para fundamentar la solicitud del crédito con los resultados obtenidos a nivel del trabajo, el empleo y el desarrollo social.*

## Las dimensiones teóricas

Según Lee y Woo, una vez logrado el acuerdo entre el FMI y los gobiernos, el programa de reformas se implementa a nivel local por iniciativa de los gobiernos, y cuando vulneran derechos laborales pueden encontrar resistencias de partidos de la oposición y de los sindicatos. Pero existe una gran variedad de situaciones en función de la magnitud de las reformas laborales que se busca implementar y generalmente afectan directa o indirectamente las privatizaciones, frenos al incremento del empleo y de los salarios reales tanto del sector público como del privado, los beneficios de la seguridad social, y reformas para flexibilizar las relaciones de trabajo facilitando y abaratando los despidos y tratando de reducir el poder de los sindicatos para negociar convenciones colectivas. A veces las reformas están circunscritas a regiones donde predominan empresas “maquiladoras” o zonas francas para reducir los costos de productos exportables. Pero se han constatado muchas diferencias entre los programas acordados, tanto en los cambios legislativos como en su implementación, dadas las resistencias que pueden despertar por parte de los sindicatos como de los partidos que los apoyan. Si estas son fuertes y masivas y en el Parlamento la oposición objeta el contenido o duración de las reformas, los gobiernos se ven obligados a hacer concesiones en cuanto a las normas propuestas o su implementación y volver a negociar mitigando el impacto negativo de las reformas.

En ciertos casos, la ayuda demandada al FMI se concreta, dependiendo de la previa adopción de las reformas laborales. Cuando los gobiernos dirigen las cartas de intención mencionan los problemas más graves y urgentes para cuya resolución piden apoyo y dejan entender cuáles son las reformas laborales que se deberían introducir y condicionan las políticas económicas a aplicar. Son compromisos mutuos negociados que se concretan más rápido si el país solicitante recibe el apoyo de los países que tienen buenas relaciones con los Estados Unidos o son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El trabajo de Lee y Woo presenta estadísticas muy convincentes de estas relaciones, así como muestra que, por una parte, con frecuencia el impacto negativo de los acuerdos con respecto a los derechos de los trabajadores es más considerable de lo que estaba enunciado en las cartas de intención, pero por otra parte que la existencia de una oposición parlamentaria progresista y de resistencias activas por parte de las organizaciones sindicales pueden reducir o bloquear la gravedad de las reformas laborales buscadas.

Varios países que establecen acuerdos con el FMI han incumplido varios de los convenios y recomendaciones de la OIT que promueven derechos laborales y que han sido ratificados legalmente, pero eso no impide su implementación.

## El impacto de los acuerdos con el FMI sobre el mundo del trabajo

En esta oportunidad no analizaremos las recomendaciones que se refieren a la liberación de los mercados, señalados por Brenta. En la Argentina el impacto de las devaluaciones sobre los precios se produce corto tiempo después, y también puede generar luego una restricción de la oferta para el mercado interno de los productos que se prefiere exportar.

A veces las recomendaciones para reducir controles o eliminar “cepos” sirven como argumento para provocar de manera abrupta o dejar deslizarse una devaluación del tipo de cambio. Esto beneficia de manera directa a los exportadores y aumenta las reservas de divisas y el excedente de la balanza comercial. Pero incluso si hay un sistema de retenciones a las exportaciones eso impacta directamente sobre los precios internos y por ese medio acelera la inflación que repercute incrementando la pobreza y la indigencia.

Buscaremos reflexionar de manera general sobre cuáles son las primeras consecuencias sobre el trabajo y el empleo de la aplicación estricta de las recomendaciones del Fondo a quienes solicitan un crédito o su asistencia.

Como una constante desde su fundación y hasta la crisis financiera de 2007, el FMI insiste prioritariamente en la reducción del déficit fiscal considerado como la principal –y a veces la única– causa de la inflación.

Cuando esas medidas de política (ajustes para reducir el déficit fiscal) se adoptan, independientemente de otras que busquen moderar o regular sus efectos, en el corto plazo se orientan a reducir o al menos impedir la creación de nuevos empleos estables en el sector público, así como frenar tanto el crecimiento de sus salarios reales como la actualización del salario mínimo, del valor real de las jubilaciones y pensiones, y el monto de las prestaciones sociales y demás subsidios que estén indexados sobre el salario mínimo o sobre la inflación.

La importancia de los subsidios a las empresas de servicios públicos ha sido justificada para evitar la suba de las tarifas, con la consiguiente elevación del costo del nivel de vida, que para compensarlo da lugar a demandas salariales. El FMI en acuerdo con los gobiernos propone la eliminación o al menos una reducción generalizada de los subsidios a las tarifas de servicios públicos que han sido adoptadas por ciertos gobiernos, con el objetivo de que los usuarios no paguen la totalidad del costo de los mismos, porque eso impactaría en sus recursos y a la vez tendría repercusiones sobre la inflación. Pero no se discrimina o segmenta el impacto según los diferentes niveles de ingresos y en los hechos esto puede favorecer a los sectores pudientes que son los que usan más intensamente esos servicios, sobre todo la electricidad y el gas.

La decisión de buscar que los usuarios paguen el verdadero costo de los servicios cuenta con el apoyo de las empresas proveedoras o prestadoras que lo justifican para recuperar atrasos, aumentar sus excedentes y al mismo tiempo disponer de recursos, sin necesidad de endeudarse para efectuar las inversiones a las que se habían comprometido, con el objetivo de mejorar la infraestructura, aumentar el número de usuarios, asegurar la continuidad y mejorar calidad en la prestación de sus servicios. En este sentido, las instituciones financieras y bancos privados no ponen obstáculos. Pero por lo general estas medidas de liberación de precios y tarifas para reducir el déficit fiscal y desacelerar la inflación, una vez adoptadas incrementan de manera directa o indirecta, pero sustancialmente, el costo de vida y se reflejan en la inflación.

Otra medida recomendada por el FMI para reducir el déficit fiscal ha consistido en impulsar el combate contra el trabajo informal y el trabajo no registrado para formalizar la economía y que aumente la recaudación del sistema previsional. Muchas veces esto da lugar a la represión de los vendedores ambulantes y a inspecciones del Ministerio de Trabajo a las empresas donde se sospecha que hay trabajo no registrado y “trabajo esclavo”, que constituye una competencia desleal hacia las empresas que están en regla.

En otros casos se ha recomendado, de manera directa o velada, la reforma de la legislación del trabajo, para reducir los costos salariales y laborales en coherencia con las demandas de las centrales empresarias. Asumiendo las políticas de flexibilización de la fuerza de trabajo –política que tuvo un papel central desde el Consenso de Washington–, los empresarios deslegitiman los contratos por tiempo indeterminado, promoviendo los acordados por tiempo determinado o “a plazo fijo”, los contratados por medio de empresas de servicios eventuales, las pasantías y los empleos de carácter precario, ampliando el período de prueba, promoviendo la reducción de las formalidades y costos para el reclutamiento, el preaviso e indemnización por despidos, tanto colectivos como individuales.

Como el porcentaje del presupuesto destinado a la seguridad social es elevado, el ajuste del gasto público social recomendado por el FMI contribuye efectivamente a reducir el déficit fiscal. En consonancia con el Consenso de Washington y para hacer frente a las dificultades financieras del sistema público de seguridad social, se trata de aumentar la recaudación y de reducir sus

costos, porque crece el número de jubilados debido al envejecimiento de la estructura demográfica, así como también el de pensiones no contributivas de quienes no habían podido hacer todos los aportes, y se adoptan nuevos planes y políticas sociales financiadas por la ANSES. Al mismo tiempo se registra la disminución de la recaudación debido al desempleo y al trabajo no registrado, indicadores que se incrementan paralelamente con las crisis, llegando a representar más de la mitad del empleo asalariado total.

Durante el período de la convertibilidad, y con el acuerdo del FMI, se privatizó el sistema de jubilaciones (AFJP) y el de protección contra los riesgos del trabajo (ART), que quedaron a cargo de compañías de seguros a menudo vinculadas a bancos. Las mismas obtenían elevadas ganancias estableciendo porcentajes fijos de las contribuciones, sin que mejorara la situación de los jubilados ni la prevención de los riesgos del trabajo.

Luego de la estatización de las AFJP se introdujeron sucesivas reformas del sistema de seguridad social, ampliando su cobertura y en especial el porcentaje periódico de ajuste para compensar la elevada inflación, pero que finalmente fueron insuficientes para incrementar el valor real de esas prestaciones. Esto obliga al gobierno a dar periódicamente aumentos de sumas fijas –“bonos por única vez”– a los que cobraban una o dos jubilaciones mínimas, pero sin llegar a reducir totalmente aquella diferencia ni a recuperar retroactivamente la pérdida experimentada.

En el caso de los jubilados y pensionados, por medio del PAMI se otorgan fuertes rebajas o la gratuidad en los medicamentos; así se trata de compensar la brecha pero al mismo tiempo se produce un achatamiento de la pirámide para los que tienen jubilaciones más elevadas, generando demandas judiciales. Adicionalmente, las dificultades de gestión provocadas por la pandemia, el estancamiento de la recaudación debido a las causas mencionadas y la crisis sanitaria que dificultó el funcionamiento del sistema contribuyeron a reducir anualmente la cantidad de nuevos beneficiarios (es decir, altas en las jubilaciones).

Pero así no se cumple el otro objetivo de frenar la inflación. Un sector que sufre de manera aguda las consecuencias de esos controles del gasto público son los empleados estatales, incluyendo docentes e investigadores, así como los que cobran planes sociales generando desánimo, numerosos conflictos, marchas y perturbaciones del tránsito.

### La trama de la negociación y acuerdos recientes con el FMI

Se constató en el caso argentino un error de diagnóstico sobre las dimensiones de la crisis económica y una contradicción entre el relato del gobierno para fundamentar la solicitud del crédito con los resultados obtenidos a nivel del trabajo, el empleo y el desarrollo social.



## El relato del gobierno

La intención del gobierno anterior de comenzar las negociaciones para solicitar el apoyo del FMI y acceder a un préstamo data del 29 de diciembre de 2017. El préstamo no solo fue el más grande que obtuvo la Argentina en su historia, sino el más importante que haya otorgado el FMI a un país. El pedido se formalizó con una carta del ministro Dujovne del 12 de junio de 2018, y en la respuesta de Christine Lagarde se menciona que el acuerdo buscaría eliminar los desbalances económicos a partir de una “convergencia más rápida al equilibrio fiscal y reducción de la inflación”. El programa acordado propuso un “megaajuste” en el gasto público equivalente a casi el 14% del mismo. En el Adjunto I Memorandum de Políticas Económicas y Financieras, el ministro argumentó que *“Argentina no puede vivir más allá de sus posibilidades. Puede gastar solo lo que recauda en impuestos. No puede confiar en el injusto impuesto inflacionario como fuente de ingresos”*.

En la carta y en los anexos al memorándum se detallan los objetivos concluyendo que se buscaba *“lograr un déficit primario cero, al tiempo que mitiga los efectos adversos de corto plazo sobre el crecimiento y la creación de empleo”* y *“proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica”*.

Las medidas anunciadas fueron esencialmente fiscales: impuestos, subsidios, así como *“reducción del gasto en capital recurriendo a los PPP y comenzar a evaluar una reforma del sistema de pensiones que consideraban muy necesaria, que fomentarán el crecimiento económico y la creación de empleo en el mediano plazo”*, pero *“adoptando un congelamiento en la nueva contratación*

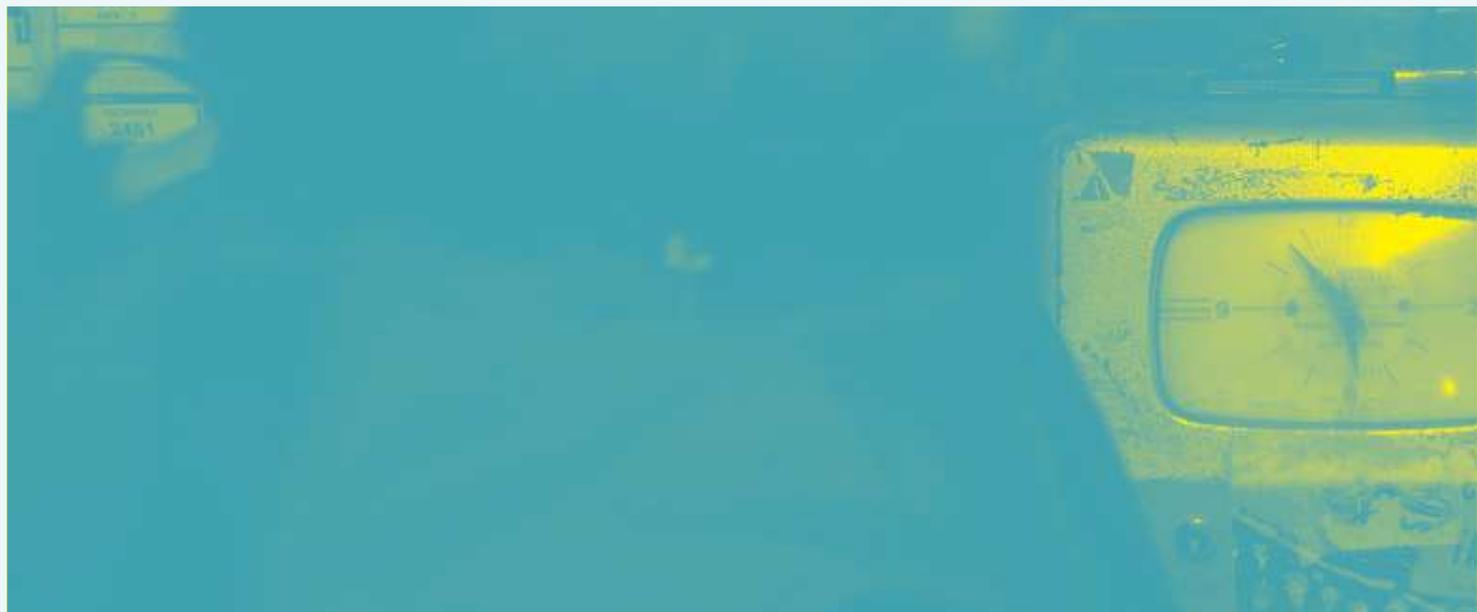
*de empleados públicos, que dará lugar a una caída en el conjunto de la nómina pública”*.

Como una novedad, y tomando en cuenta las nuevas orientaciones del FMI arriba señaladas, se hicieron al mismo tiempo propuestas de políticas sociales, y para combatir la pobreza referidas a la ANSES, agregando que *“pretendemos utilizar esta oportunidad para tomar medidas importantes que permitan abordar las inequidades de género arraigadas en el sistema económico argentino (...). La protección del gasto social y su salvaguarda se canalizarán mediante programas automáticos de transferencias monetarias ya existentes, bien focalizados y capaces de alcanzar a la mayoría de la población pobre y vulnerable”*.

A continuación, la carta insertó una declaración de apoyo a la equidad y *“contra la violencia de género y violencia doméstica y proporcionar redes de apoyo para las víctimas de dicha violencia”*.

El 17 de octubre de 2018 el gobierno reconoció en otra carta las dificultades experimentadas en ese corto período de tiempo afirmando que *“nuestro plan de reforma económica, respaldado por el acuerdo stand by del FMI, se ha enfrentado a nuevos y significativos desafíos desde que este fuera aprobado en junio por la Junta Ejecutiva del FMI. Argentina ha estado sujeta a una considerable volatilidad del mercado”*.

El ministro confiaba en que *“el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y la trayectoria descendente más rápida de nuestra relación deuda-PBI restaurarán la confianza y eventualmente resultará en una recuperación en forma de V a partir del segundo trimestre de 2019”*, anunciando *“un viraje de la demanda desde el consumo interno y la inversión hacia una recuperación liderada por las exportaciones”*.



## Los hechos (primeros resultados del ajuste fiscal)

Calcagno hace notar que no se llevaron a cabo las adecuaciones estatutarias del FMI para retomar su misión original que resume así: favorecer los intercambios económicos y financieros internacionales y corregir los desequilibrios especialmente de los países menos desarrollados, con atribuciones para supervisar las políticas monetarias y cambiarias de los países y cooperar para resolver las dificultades firmando programas de asistencia. Esa demora se explica por las implicancias que tiene la disminución de la cuota de Estados Unidos en el capital del FMI: poder de veto y el país donde debería localizarse la sede.

Pero cabe señalar que según Gulias, Nemiña y Rudistein, desde la crisis financiera de 2007-08 el Congreso norteamericano sancionó una ley instruyendo a su representante en el FMI a utilizar “voz y voto” para vetar cualquier programa con países de ingreso bajo que no impulsara el incremento del gasto social y desde entonces la mayoría de los acuerdos firmados contienen condicionalidades sociales y se reconoce un mayor margen de autonomía a los países para aumentar el gasto social y adoptar políticas sociales, incluso de carácter cuasi universal, como son la Asignación Universal por Hijo y el Bolsa Familia en Brasil y programas de asistencia alimentaria o subsidios educativos. Eso se verificó en las cartas de intención y en el convenio.

Los textos de los acuerdos mencionados tienen en común que promueven beneficios del sistema de seguridad social administrado por el Estado y transferencias monetarias, pero nunca explícitamente a los salarios y a la distribución del ingreso, que estarían a cargo de los empleadores.

El ajuste fiscal provocó una caída del PIB mayor a lo estimado, con una fuerte reducción en el consumo, el aumento del desempleo y del subempleo en paralelo con el aumento de las tasas de actividad (indicador de que otros miembros de la familia salían al mercado de trabajo para completar ingresos familiares), fuertes aumentos de las tarifas de electricidad y gas, el crecimiento de la pobreza y la indigencia y un fuerte incremento de la inflación que provocó la caída de la participación de los salarios en el ingreso. El gasto público social del Estado nacional (entre 2017 y 2019) se redujo más de 20% y según Mariano Félix (2021) la evolución en términos reales fue la siguiente: Salud -13,1; Promoción y Asistencia Social -15,4%; Salud -13,1%; Seguridad Social -9,5%; Educación y Cultura -29,4%; Ciencia y Técnica -29,0%; Trabajo -53,0%; Vivienda y urbanismo, -46,2%, y Agua Potable y Alcantarillado -33,2%. Por otra parte, la pobreza medida según ingresos pasó en la segunda mitad de 2017 del 25,7% de la población al 35,5% en el mismo periodo de 2019, y la indigencia creció de 4,8% a 8% de la población. Y para los niños y niñas menores de 15 años los porcentajes fueron de 39,7% a 52,3% y de 7,6% a 13,6%, respectivamente.

Por su parte Magdalena Rúa (2021) hace notar que, según el

INDEC, en el segundo trimestre de 2016 la brecha de ingresos promedio entre el 10% más rico de la población y el 10% más pobre era de 19 veces y la brecha creció luego. El Impuesto a las Ganancias sobre la recaudación nacional bajó de 24,8% sobre la recaudación en 2015 al 21,8% en 2019 y el Impuesto sobre los Bienes Personales pasó de 1,2% en 2015 a 0,6% en 2019, mientras que la proporción del IVA (impuesto regresivo) creció del 28,2% al 30,5% entre 2015 y 2019.

Los resultados del ajuste fiscal y del sobreendeudamiento se manifestaron con claridad.

## Reflexiones y perspectivas

Un diagnóstico equivocado de las causas de una crisis, que es estructural y de largo plazo, de la inflación –determinada por el marco teórico utilizado por el ministro– y una política orientada a favorecer los intereses de los sectores económicamente concentrados aliados al sistema financiero, estuvieron en el origen de la solicitud del auxilio financiero del FMI, pero los resultados fueron otros a los esperados, con el rápido incremento de la inflación que de esta manera produjo un grave deterioro del mercado de trabajo y, en consecuencia, de la distribución del ingreso.

