

PRIMERA PARTE. Modo de desarrollo “neoliberal” adoptado en Argentina durante el periodo 2015-2019

Julio César Neffa

El enfoque teórico que utilizaremos para este análisis es el de la Teoría de la Regulación (TR). Se trata de una teoría económica heterodoxa e institucionalista, situada históricamente, que rechaza todo tipo de determinismo y que propone una alternativa al concepto abstracto de modo de producción. Sería **el modo de desarrollo** constituido por la articulación entre un **régimen de acumulación** y un **modo de regulación**, que pueden estar coordinados o ser contradictorios entre sí y en ese caso dar lugar a una crisis¹.

1. Principales conceptos de la teoría de la regulación

1.1. El régimen de acumulación

Es un conjunto de regularidades económicas que garantizan una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir, que permiten reducir o controlar en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que surgen permanentemente del proceso en sí mismo.

Estas regularidades se refieren a:

1. el ritmo de la generación de bienes y de servicios que se contabilizan en el PIB,
2. un tipo de evolución de la organización de la producción y de la relación de los asalariados con los medios de producción,
3. un horizonte temporal de valorización del capital que depende de los modos de gestión,

¹ Esta publicación es un complemento de varios Documentos de Trabajo resultantes de un proyecto de investigación sobre Empleo Desempleo y Política de Empleo desarrollados en el CEL-PIETTE del CONICET: Neffa, J.- C., Bantar, H., Brown, B. (2015), Suarez Maestre, A. y Neffa J. C. (Dir.) (2013) y Neffa, J. C. (coord.), Brown, B. y López, E., (2012) y artículos publicados en varias Revistas.

4. una distribución del valor generado que permite la inversión y la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales o clases,
5. una composición de la demanda social que estimula las capacidades de producción,
6. y una modalidad de articulación del régimen de acumulación con las formas de producción no capitalistas (cooperativas de trabajo, actividades informales, economía social y solidaria, etc.).

El régimen de acumulación puede ser **intensivo** (impulsado por el incremento de la productividad logrado mediante el incremento de las inversiones y la introducción de nuevas técnicas de producción, innovaciones científicas y tecnológicas y organizacionales) o **extensivo** si consiste en una configuración productiva sin un cambio importante en las técnicas de producción y donde el crecimiento del PIB se logra por la incorporación de más fuerza de trabajo, de la intensificación del trabajo y la reducción de los costos laborales. Según Boyer (2007), es un conjunto de regularidades que garantizan una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir, que permiten reducir o controlar en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que surgen permanentemente del proceso en sí mismo.

Estas regularidades conciernen a: un tipo de evolución de la organización de la producción y de la relación de los asalariados con los medios de producción; un horizonte temporal de valorización del capital del que se pueden desprender los principios de gestión; una distribución del valor que permite la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales o clases; una composición de la demanda social que valida la evolución tendencial de las capacidades de producción; una modalidad de articulación con las formas no capitalistas, ya que estas últimas tienen un lugar importante en la formación económica estudiada.

1.2. El modo de regulación

El modo de regulación “es el conjunto de procedimientos y comportamientos, individuales y colectivos, que tienen las propiedades de: reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; sostener y «conducir» el régimen de acumulación vigente; estimular el crecimiento del PIB y del comercio exterior; asegurar la compatibilidad

dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que sea necesaria la interiorización –por parte de los actores económicos- de los principios de ajuste del conjunto del sistema” (Boyer, 2007). Esas “formas institucionales”, y categorías de análisis propuestas por la TR son: el Estado, la moneda y el régimen monetario, la inserción en la división internacional del trabajo, las formas de competencia en el mercado (competitivo, monopólico u oligopólico) y la relación salarial. El modo de regulación puede ser “competitivo” cuando los intercambios se hacen en el mercado sin que existan mayores regulaciones, un modo de regulación “monopólico” cuando las grandes empresas son las que dominan el mercado y fijan los precios y las cantidades, y un modo de regulación “administrado”, cuando el Estado interviene para planificar o regular la economía y fija reglas para el funcionamiento del mercado.

1.3. El modo de desarrollo “keynesiano fordista”

El estudio de la evolución económica de los países desarrollados permitió identificar varios modos de desarrollo instaurados desde el siglo XX, señalando que, luego de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de la década de los 70, el capitalismo vivió un período que difícilmente se vuelva a repetir: “los 30 años gloriosos”, en el cual la economía de los principales países industrializados creció a tasas elevadas y sin crisis, se expandió el comercio internacional, se logró casi el pleno empleo, con crecimiento constante del salario real y de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso con una amplia protección social.

También el Estado jugó un importante papel como productor, prestador de los servicios públicos, planificador o regulador de la economía, impulsor de la industria, instaurando un sistema inclusivo de seguridad social. Los sindicatos eran fuertes y tenían representación a escala nacional (en los Consejos Económicos Sociales y el Sistema de Seguridad Social), en las empresas (Participación en directorios de las empresas de varios países y en los Comités de Empresa con funciones para la prevención de Higiene y Seguridad).

El secreto de este éxito estuvo en el fuerte crecimiento de la productividad, como resultado de la aplicación de los procesos de trabajo tayloristas y fordistas que racionalizaron la producción, aumentaron la productividad y permitieron, al mismo tiempo, lograr

elevadas tasas de ganancia y excedentes para distribuir beneficios e invertir.

De las cinco formas institucionales arriba mencionadas, la que ejercía una fuerte influencia sobre el resto era la relación salarial por la fuerza de los sindicatos (que en ese contexto negociaban con éxito reivindicaciones salariales y sociales) y de los partidos de centro y progresistas que los apoyaban. El salario era la variable clave a la cual se adecuaban los otros precios y su fuerte crecimiento impulsaba el consumo masivo de bienes y servicios. Se había consolidado en los países dominantes una “sociedad salarial” o “sociedad de trabajo”.

1.4. Crisis y emergencia del modo de desarrollo “neoliberal”

Una crisis internacional se desplegó a mediados de los años setenta, cuando por diversas razones, y no solo el *boom* petrolero, la tasa de crecimiento de la productividad decayó y se estancó (Boyer, Neffa, 2007) quebrando la tendencia precedente. Las autoridades de los países capitalistas centrales, junto con los organismos financieros internacionales, las organizaciones empresariales y las empresas transnacionales, propusieron medidas para evitar una crisis mayor, adoptando un cierto acuerdo denominado *Consenso de Washington* (Williamson, 1985). Ellos impulsaron el surgimiento de un nuevo modo de desarrollo, totalmente diferente del que acababa de entrar en crisis, para así tratar de frenar la caída de las tasas de ganancia.

Sus principales características fueron:

1. la privatización total o parcial de las empresas públicas y del sistema de seguridad social,
2. la desregulación y brusca apertura de los mercados que dio lugar a la mundialización y a la financiarización en detrimento de los mercados internos y del sector industrial
3. la exacerbación de la competencia respecto de los productos de calidad y bajos precios que provenían de los nuevos países industriales y en particular de Japón, Taiwán, Corea, y más tarde de China,

4. la reestructuración económica, dejando de dar prioridad a la industria a favor de las actividades terciarias y de servicio, para insertarse de otra manera en la división internacional del trabajo,
5. las reformas laborales propuestas por la OCDE para bajar los salarios y costos laborales, flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo para facilitar y reducir los costos del despido, y adoptar políticas de ingresos para evitar que el crecimiento de los salarios reales fueran superiores a la productividad y a la inflación, como había sucedido durante las tres décadas precedentes,
6. y finalmente los cambios en los sistemas de relaciones de trabajo, descentralizando las negociaciones paritarias, para tomar en cuenta los cambios en la organización de la producción y debilitar el poder de los sindicatos.

Se aceleró la introducción de nuevas tecnologías informatizadas y nuevas formas de organización del trabajo para instaurar la movilidad entre puestos de trabajo, y una polivalencia forzada para tratar de que, según los nuevos convenios colectivos y estatutos profesionales, los trabajadores queden en condición de disponibilidad según las necesidades de las empresas.

Uno de los principales resultados de este variado conjunto de medidas fueron las políticas de las empresas destinadas a intensificar el trabajo, reducir sus costos salariales y laborales, para así poder hacer frente a una competencia mundial exacerbada, pero deteriorando en consecuencia las condiciones y medio ambiente de trabajo con impactos sobre la salud física, psíquica y mental de los trabajadores. La generalización de los procesos de subcontratación y de tercerización permitió reducir la talla de las empresas, desintegrar los colectivos de trabajo y, al mismo tiempo, reducir los costos salariales y laborales con la posibilidad de transferir los riesgos del negocio, reduciendo así el impacto negativo de los cambios que se produjeron en la demanda.

Desde entonces, el mercado y las formas de la competencia adquirieron supremacía sobre el Estado y lo someten a su propia lógica. Las empresas transnacionales se expandieron a la escala del planeta, dominan el comercio mundial y su poder sobre los Estados se incrementa. Las gerencias de las empresas tuvieron que adoptar nuevas

formas de gestión, buscando resultados financieros de corto plazo para calmar las demandas de los accionistas.

En el contexto de la mundialización, las empresas redujeron sus lazos con el territorio donde operan y no dudaron en deslocalizarse hacia otros países, donde les ofrecen facilidades en cuanto a infraestructura, un amplio mercado interno, reducciones impositivas, créditos con bajas tasas de interés y salarios bajos, porque allí no hay sindicatos fuertes y los aportes a la seguridad social son incipientes.

Las reformas laborales redujeron el ámbito de vigencia del Derecho del Trabajo pues se expanden los contratos de derecho civil o comercial, en el cual hay una clara dependencia económica pero sin el reconocimiento jurídico de la subordinación y emergen las “formas específicas de empleo”, de carácter precario, distintas del contrato por tiempo indeterminado (CDI) y con garantías de estabilidad.

En síntesis, las consecuencias de la crisis fueron el estancamiento provocado por las caídas de las tasas de ganancias e inversión, una mayor heterogeneidad estructural, el incremento del desempleo, la inflación, las caídas del salario real, reducción de la cobertura de la protección social, y de la parte de los asalariados en el ingreso nacional, generando una mayor desigualdad social y haciendo reemerger el problema de los trabajadores pobres. Estos fenómenos no se conocían desde la Segunda Guerra Mundial.

Los modos de regulación y regímenes de acumulación del capital evolucionaron sin cesar y se van transformando específicamente en cada país, por razones endógenas y según las modificaciones que se van operando en el capitalismo global. El cambio más importante lo experimentó la relación salarial, que durante varias décadas tenía un papel determinante sobre las demás formas institucionales, hasta el punto de que se afirmaba *que llegó el ocaso de la sociedad centrada en el trabajo asalariado*. A partir de entonces, la forma institucional de la relación salarial quedó en una posición dominada y subordinada respecto de las demás: la moneda y del régimen monetario, del Estado, de las formas de competencia en el mercado y de la inserción del sistema productivo nacional dentro de la nueva división internacional del trabajo.

Estas transformaciones del capitalismo condicionaron y determinaron cambios en el modo de desarrollo argentino.

2. Las etapas del modo de desarrollo argentino según la teoría de la regulación

Como resultado de las investigaciones hemos delimitado una serie de periodos del modo de desarrollo argentino, poniendo el acento en las etapas de industrialización mediante substitución de importaciones (ISI) porque consideramos que la industria es un sector estratégico del desarrollo económico y social argentino. Esto nos permitirá caracterizar con una perspectiva de largo plazo el periodo 2015-2019 donde se desarrollaron las políticas públicas de empleo que se analizarán a continuación. El resultado completo de la investigación que sirve de base a este trabajo fue publicado en Neffa (1998).

Las etapas del modo de desarrollo que resultaron de esa investigación son sintéticamente las siguientes:

1. El periodo 1880-1929/30: modo de regulación “competitivo” con un régimen de acumulación del capital de tipo extensivo, rentístico y de crecimiento “hacia fuera” para exportar productos del sector primario hacia Europa occidental. Surgió en ese periodo la primera etapa fácil de ISI apoyándose en los aportes y competencias de inmigrantes europeos.
2. Durante el periodo 1930-1952: para hacer frente a la crisis de 1929-30 predominó un modo de regulación “administrado” con fuerte intervención estatal, un régimen de acumulación del capital de tipo extensivo pero ahora de crecimiento “hacia adentro”, dadas las restricciones a la importación y la existencia de una demanda de bienes de consumo por parte del número creciente de asalariados. Es la segunda etapa de ISI.
3. El periodo 1953-1976 fue atravesado por diversos gobiernos. El modo de regulación fue entonces más “competitivo”, donde tuvo lugar un largo período de transición hacia un régimen de acumulación de capital de tipo intensivo, que sufrió interrupciones, frenos y fuertes cambios de orientación, pero ese modo de regulación finalmente no se concretó. En este periodo tuvo lugar la

tercera etapa, la “edad dorada” de la ISI (1953-74) donde predominó un casi pleno empleo, el crecimiento de los salarios reales y de su parte en la distribución del ingreso nacional, la institucionalización de la seguridad social, pero sin llegar a caracterizar un régimen “keynesiano fordista”.

4. La cuarta etapa (1976-89) marcada por la dictadura militar (1976-83) fue donde, por el contrario, el proceso de ISI se estanca y entra en crisis, experimentando un periodo de hiperinflación, dando inicios a un modo de desarrollo “neo-liberal” que el gobierno constitucional no logró controlar.
5. La etapa 1989-2001 fue caracterizada como un modo de regulación “competitivo”, apoyado en la Convertibilidad y un régimen de acumulación parcialmente intensivo con predominio de capital extranjero pero sin consumo masivo. La crisis y la hiperinflación iniciales, fueron contrarrestadas con ajustes y reformas estructurales. La convertibilidad (que estableció una economía bi-monetaria en la cual legalmente un dólar era equivalente a un peso) permitió frenar la inflación, pero estimuló las importaciones y desalentó las exportaciones con valor agregado, generando finalmente una recesión, con sus secuelas de desempleo y pobreza y problemas de balance de pagos. Este régimen de Convertibilidad explica luego el retroceso del PBI y define la quinta etapa del proceso de ISI que implosiona en 2001.
6. En el periodo 2002-2015 se volvió a un modo de regulación “monopólico o administrado”, con fuerte intervención estatal, un régimen de acumulación del capital de tipo extensivo, con un crecimiento “hacia adentro” arrastrado por las exportaciones de productos primarios poco elaborados (minería, hidrocarburos, agrícolas de cultivo extensivo, -básicamente la soja- todos ellos con baja capacidad para generar nuevos empleos) así como de productos industriales de consumo e intermedios, donde el crecimiento industrial, en esta sexta etapa del proceso de ISI, generó hasta comienzos de la década 2010 un número considerable de nuevos empleos.

Este fue un largo periodo con varias etapas, marcadas por las crisis económicas y financieras internacionales. Una primera, hasta 2008, de

fuerte crecimiento del PBI, con excedentes del comercio exterior, de la acumulación de divisas y de las cuentas fiscales. La segunda entre 2008 y 2011 donde la economía sufrió el impacto de las crisis financieras internacionales y del comercio exterior, cuando la economía evolucionó de manera irregular, se aceleró la inflación y terminó el periodo de excedentes del comercio exterior, de las cuentas fiscales y se verificó de nuevo la “restricción externa”. Dada la composición de la estructura industrial fuertemente dependiente de las importaciones de bienes de capital, insumos estratégicos y de nuevas tecnologías informatizadas, y la escasez de divisas, el crecimiento industrial que dependía de la demanda de dichos bienes importados encontró sus límites.

Desde 2011 y hasta el fin del periodo presidencial en diciembre 2015, el crecimiento económico fue más lento e irregular, la inflación (ocultada estadísticamente desde la década anterior) creció de manera sostenida y la restricción externa se acentúa, la inflación aumenta considerablemente pero al mismo tiempo se observa una sensible mejora en las diversas dimensiones de la relación salarial, en el derecho laboral individual y colectiva, y se adoptaron numerosas políticas sociales y de empleo.

2.1. Presentación del modo de desarrollo (neoliberal) argentino 2015-2019

Desde el enfoque teórico ya mencionado, vamos a analizar el modo de desarrollo instaurado en Argentina desde diciembre 2015 cuando asumió un nuevo gobierno presidido por el Ing. Mauricio Macri (Neffa J. C., en: de la Garza, 2016).

El presidente Mauricio Macri asumió el Poder Ejecutivo de la Argentina el 10 de diciembre de 2015. Su partido, fruto de una coalición de centro-derecha (Partido Radical, el PRO y la Coalición Cívica), logró la victoria por escaso margen y en una segunda vuelta. Desde el siglo XX, es la primera vez en la Argentina que un partido de centro-derecha y con buenas relaciones con los sectores económicos dominantes, gana sin fraudes las elecciones presidenciales y sin estar impulsado al poder por los golpes militares. Esto significa que se habría producido un cambio social, cultural y político que no se explica sólo por la pérdida de credibilidad de los candidatos del justicialismo. A los nuevos grupos y

sectores opositores que asumieron el poder los unía el rechazo al anterior modelo económico “kirchnerista” considerado nacionalista, populista, controlador, estatista, intervencionista y neo-desarrollista, y al mismo tiempo a un estilo de gestión que consideraban autoritario y confrontativo.

Al inicio del periodo, debido a la restricción externa, las reservas de divisas en el Banco Central se habían reducido y quedaban expuestas a una corrida cambiaria, el tipo de cambio estaba retrasado porque actuaba como un “ancla inflacionaria”, los “fondos buitres” (acreedores externos privados) habían ganado los juicios en los tribunales de Nueva York con elevados intereses punitivos y presionaban para cobrar la deuda con el apoyo de la justicia norteamericana bloqueando el acceso a los mercados financieros y aumentando el “riesgo país”. Se habían establecido severos controles (el “cepo”) para la compra de divisas y hacer remesas de utilidades empresariales frenando en consecuencia importaciones de bienes de capital e insumos, y una parte importante de la economía evadía y continuaba estando al margen del sistema impositivo. A esto se agregaron numerosas denuncias por corrupción que afectaban a las más altas autoridades, concretadas en las licitaciones de la obra pública. Pero se benefició con el legado de una fuerte reducción del endeudamiento externo fruto de una política prudente y de dos exitosas renegociaciones de la deuda externa privada.

2.2. El modo de regulación y sus formas institucionales

La moneda y el régimen financiero

A partir de mediados de los años 1950, Argentina pasó una tercera parte del tiempo en recesión. Por eso es que, en los medios financieros internacionales, Argentina es considerada como un país de altísimo riesgo, con sus ocho defaults a cuestas (incluyendo el mayor de la historia, a fines de 2001), su arbitraria “pesificación asimétrica” del dólar adoptada en 2002 para sortear la crisis dando lugar a fuertes transferencias de ingresos, el incumplimiento de contratos y posteriormente la estatización de los fondos de pensión y de un 50% de YPF, el rígido “cepo cambiario” para reducir la abultada fuga de divisas, las restricciones y retenciones sobre las exportaciones con el objeto de frenar el incremento de los precios internos y la alteración de índices

oficiales de precios desde 2007 hasta el final del mandato en 2015 para ocultar la inflación.

Cuando ocurrió el cambio de gobierno a fines de 2015, el BCRA había emitido mucho para financiar el gasto público, había una elevada inflación, quedaban pocas reservas y dadas las dificultades para acceder al crédito internacional había dejado un bajo nivel de deudas en moneda extranjera en proporción del PIB.

La política de endeudamiento del nuevo gobierno comenzó con el pago rápido y sin negociación a los “fondos buitres” (deuda externa privada) en 2016 para poder acceder al crédito internacional, seguido de la eliminación del “cepo cambiario”, la libertad irrestricta y sin límites para operar en el mercado de cambios, la dolarización de las tarifas de servicios públicos y la energía, que dieron lugar a aumentos con impacto sobre los precios que generaron recesión e inestabilidad, y a la estrategia de los exportadores previendo devaluaciones, buscando demorar el ingreso de las divisas logradas con exportaciones.

Un prolongado conflicto había enfrentado en 2008 al gobierno con los sectores rurales concentrados, al que se habían sumado los pequeños y medianos productores agropecuarios. La discusión de fondo fue un arancel, un impuesto a una renta extraordinaria, a través del cual el Estado buscaba apropiarse de una porción del mayor ingreso rentístico generado por un clima templado, la fertilidad del suelo argentino y los precios extraordinarios que tenía en esa época la soja (producto muy demandado por China)². Ese proyecto de Ley no fue aprobado, pero el conflicto marcó la época.

El nuevo modo de desarrollo adoptó desde diciembre 2015 políticas radicalmente diferentes a las del *Kirchnerismo* en materia monetaria y cambiaria: dejó sin efecto al “cepo”, se liberó el mercado de cambios eliminando anteriores restricciones al ingreso y salida de divisas, a la permanencia temporaria obligatoria en el país para frenar los fondos especulativos de corto plazo, al monto máximo para hacer cada día las operaciones cambiarias y a la obligación de ingresar al país en el corto

² La soja da lugar a un aceite dotado de proteínas, cuyos residuos de la molienda se destinan para la producción de proteína animal, cuando son utilizados para la alimentación de porcinos asiáticos.

plazo el producto de las exportaciones, se trató de establecer un mercado único de cambios, para desarticular el mercado paralelo o “negro” de divisas, pero se redujeron los controles para la compra y “fuga” de divisas a fin de que las empresas extranjeras hicieran remesas de utilidades a las casas matrices y se liberaran progresivamente las importaciones.

El Banco Central adoptó formalmente un régimen de “metas de inflación” con un tipo de cambio “flotante” y asumió el compromiso de reducir gradualmente la asistencia financiera al gobierno central. Pero las crisis obligaron a abandonar esas metas de inflación, dado su fracaso. En mayo de 2018, el Congreso aprobó una nueva ley de mercado de capitales, buscando modernizar y liberalizar el marco reglamentario para los mercados de capitales con el fin de atraer inversiones.

Para estimular la inversión privada en los sectores claves de la economía, tales como infraestructura, vivienda, servicios, producción, investigación aplicada e innovación tecnológica, el Congreso aprobó las APP (Acciones Público-Privado) pero su implementación se frenó debido a las denuncias penales contra empresas contratistas en connivencia con altos funcionarios del gobierno anterior. La fuerte caída de la obra pública impactó rápidamente sobre el nivel de empleo en el sector.

Las políticas monetarias adoptadas se orientaban a atraer la inversión extranjera, incentivar la inversión nacional y garantizar la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y la libertad de comercio, reducir los impuestos a las empresas, dar amplias garantías a los inversores de que podrán entrar y salir del país sin restricciones. Pero, a pesar de los objetivos de estas medidas, sus esfuerzos para atraer inversiones directamente productivas fueron infructuosos: las inversiones que ingresaron al país se colocaron en el mercado financiero con propósitos especulativos y salían con fuertes tasas de ganancia.

Al eliminar el “cepo” cambiario inmediatamente luego del cambio de gobierno, se produjo una devaluación del orden del 50%. Esta medida, más la quita o disminución de las retenciones sobre las exportaciones agropecuarias, provocó de golpe una gran transferencia de recursos en beneficio de esos sectores muy concentrados.

Las políticas monetarias trataron de combatir la inflación estructural – que existía desde mucho tiempo atrás, pero que se incrementó en todo el período- fijando elevadas tasas de interés, incentivando los depósitos en plazos fijos y retirando así dinero del mercado, pero que desestimularon la inversión, sobre todo de las PyMES. Sin embargo, en 2019 la tasa de inflación anual fue cercana al 50%.

Al hacer un rápido pago en 2016 del monto de la vieja deuda con los “*holdouts*” por un monto de 16.000 millones de dólares sin demandar reducciones, así como de varios juicios perdidos ante el CIADI, se buscó ganar credibilidad para acceder a los mercados internacionales y dejar libre el camino para contraer más deuda externa. Se restablecieron progresivamente las relaciones con el FMI aceptando su auditoría sobre las cuentas públicas, que se habían dejado de lado desde 2005 cuando se decidió pagar totalmente al FMI la deuda pre-existente.

El gobierno de Cambiemos asumió el 11 de diciembre de 2015 con un dólar oficial a \$9. A fines de ese año, llevó la cotización de la divisa a \$13, la devaluación del peso continuó y en Septiembre 2019 el dólar ya se situaba cerca de 60 pesos.

La historia argentina demuestra que la devaluación se traduce rápidamente en un aumento generalizado de los precios: el *pass-through* (pasaje de devaluación a precios) que en la era Macri fue del 90%.

Para frenar una corrida cambiaria que se inició el 25 de abril de 2018, se firmó rápidamente un acuerdo con el FMI, cuando inversores no residentes entre los que se encontraba el banco *JP Morgan* y el Banco *Merril Lynch*, vendieron sus posiciones de LEBAC, las convirtieron en dólares y se retiraron del mercado argentino. Por esa causa, renunciaron los directivos del BCRA ante la caída de las reservas y el riesgo de default. En virtud del modo de desarrollo instaurado desde fines de 2015, y para hacer frente a la crisis cambiaria se firmó un acuerdo con el FMI por 57.000 millones de dólares (el más alto de la historia del organismo) logrado gracias a la intervención directa del Presidente Donald Trump. Pero eso comprometió el futuro argentino, pues se acentuó la auditoría de las cuentas fiscales, con presiones del FMI para que se adoptaran reformas laborales, previsionales e impositivas buscando reducir el déficit fiscal para contar con recursos que permitan luego hacer frente al pago de la deuda.

De esta manera, aumentó considerablemente la deuda externa con el FMI y también con el sector privado, mientras las reservas netas de divisas en el Banco Central habían disminuido fuertemente por las corridas cambiarias, la fuga de divisas hacia el exterior, el pago de intereses correspondientes a la deuda pública y la de privados y la fuerte propensión de los argentinos de clase media y alta para viajar y hacer compras en el exterior. Las reservas netas quedaron cerca de 17.000 millones de dólares a mediados de 2019. El salto devaluatorio entre 2016-19 fue significativo y Argentina pasó a ser el segundo país de América Latina donde más aumentó el tipo de cambio, sólo detrás de Venezuela.

En el primer año de gobierno, la apreciación del peso dio lugar a un dólar “barato” y la liberalización del mercado cambiario estimuló sin límites la compra y el atesoramiento de divisas por empresas y familias esperando en el futuro una devaluación. Se restableció el envío sin límite de remesas de utilidades a las casas matrices con lo cual se intensificó la “fuga” hacia el exterior, incluido los “paraísos fiscales”. También se dejó sin efecto la anterior obligación de ingresar en el corto plazo las divisas obtenidas por las exportaciones. El “dólar barato” favoreció el turismo internacional, por parte de las clases media y alta que también utilizaron divisas para comprar a bajo costo en el exterior bienes de consumo durable en detrimento del mercado interno.

Las devaluaciones repercutieron sobre los precios y los aceleraron. La inflación en 2019 fue cerca de 50%, una de las más elevadas en tres décadas. Pero impactó más fuertemente sobre los deciles más pobres y, en especial, sobre los empleados públicos, jubilados, pensionados y beneficiarios de políticas sociales, de empleo y de distribución secundaria del ingreso. Esta caída en términos reales de los salarios y beneficios otorgados por los programas sociales deprimió la demanda de bienes de consumo, presionó hacia abajo la producción y el PIB.

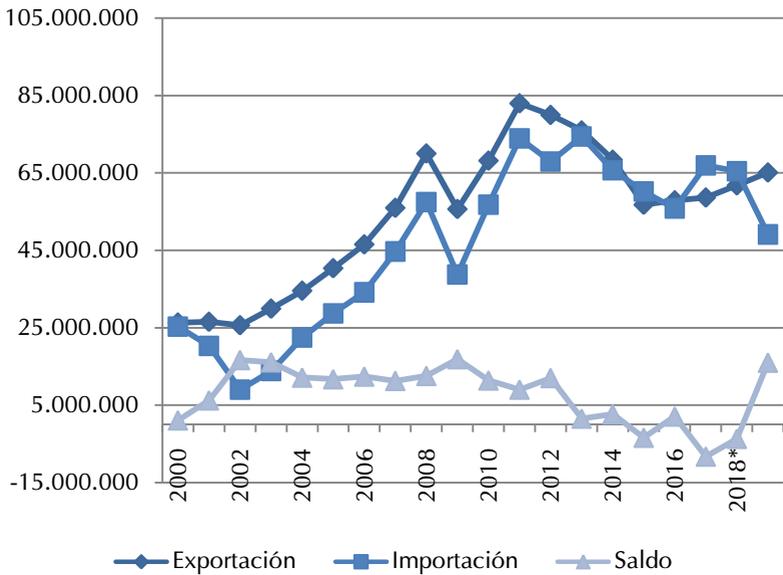
Dada la influencia de la devaluación sobre la inflación, y en un contexto complicado, el tipo de cambio se fue retrasando, pero luego de esa crisis, dio lugar a fuertes devaluaciones con nuevos impactos sobre la inflación. Esta actúa como mecanismo regresivo de distribución de ingresos. El sistema bancario estuvo en tensión por las corridas cambiarias, se redujeron los depósitos en dólares y a fines de su mandato, el gobierno

se vio finalmente obligado a adoptar decisiones que había prometido desechar: control de cambios, reducción del tiempo para que los exportadores liquidaran los dólares, aumento de las tasas de interés para retener los pesos y evitar su fuga hacia el dólar. Pero en consecuencia ello frenó la inversión y provocó rupturas en las cadenas de pagos con cierres de miles de empresas.

En este período, la forma institucional moneda jugó un papel determinante en el régimen de acumulación, reflejando la naturaleza y magnitud de las crisis.

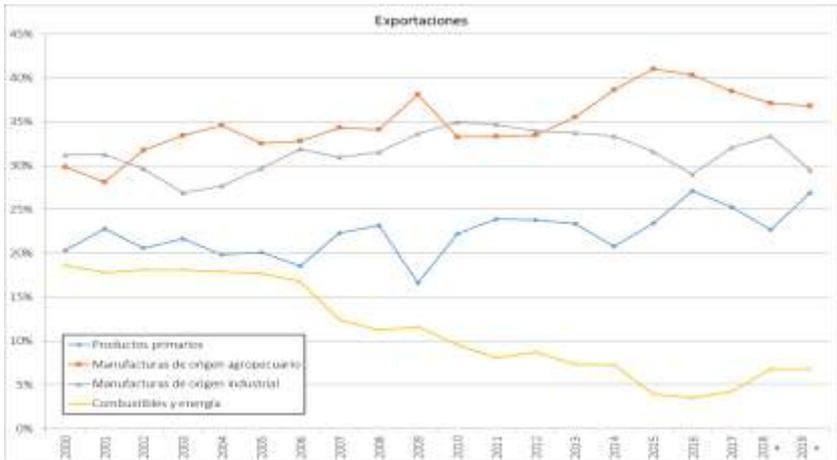
La inserción internacional

Figura 1 Saldo comercial – Exportaciones – Importaciones



Fuente; INDEC

Figura 2. Exportaciones porcentajes por grandes sectores (2000-2019)



Fuente: INDEC

En materia de política y comercio exterior, el cambio respecto del *kirchnerismo* fue desde el inicio muy radical. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) vieron con simpatía a un gobierno que “se abría al mundo”, trataba de diferenciarse del anterior caracterizado como “populista, nacionalista e intervencionista” respecto del funcionamiento de los mercados, que había sido crítico de los Estados Unidos y de Gran Bretaña, fortaleció los vínculos existentes con Rusia y China, y actuó como un aliado de Venezuela.

El modo de desarrollo instaurado por el Presidente Macri se propuso una amplia inserción de la economía argentina en el mercado internacional, como proveedor de materias primas y bienes agroindustriales, sectores donde el país era todavía competitivo, pero al mismo tiempo como importador de productos industriales y no solo de bienes de producción, tecnología e insumos estratégicos, incluyendo bienes de consumo de lujo y superfluos, más baratos y de calidad.

Argentina fue sede de la Conferencia Ministerial de la OMC en 2017, a la vez que asumió la presidencia del G20 en 2018. Los gobiernos argentino

y brasileño promovieron en junio 2019 la firma, en desventaja, de un acuerdo de libre comercio del Mercosur con la Unión Europea, pero además la Alianza del Pacífico aceptó a Argentina en calidad de miembro observador y el gobierno argentino, junto con el brasileño, anunciaron la intención de negociar un tratado de libre comercio con EE.UU, rememorando el ALCA. Estas iniciativas estimularon cerrar tratados de libre comercio con el EFTA -que integran Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein- y negociar con Canadá.

Existió una voluntad expresa de formar parte del “Club de los países ricos”, (OCDE) con apoyo de los EE.UU. El Frente Sindical por el Modelo Nacional, las CTA y el agrupamiento “62 organizaciones” rechazaron de inmediato estos acuerdos y la conducción de la CGT, de manera más moderada, hizo notar los posibles riesgos en materia de producción industrial y de empleos.

El acuerdo con la UE es cuestionado por los industriales argentinos – además de los agricultores europeos- porque no tiene en cuenta la heterogeneidad estructural de la economía argentina, una industria con baja productividad y elevados costos de producción. La falta de simetría entre los dos bloques tendría un impacto previsible sobre la endeble estructura industrial argentina si antes esta no se reconvierte sustancialmente. Para hacer frente a ese desafío, sería necesario un plan de reestructuración industrial, incorporar nuevas tecnologías y contar con grandes inversiones. Su puesta en práctica requerirá varios años pero en lo inmediato tendría un fuerte impacto sobre el sistema productivo y la relación salarial. El presidente de un importante grupo productor y exportador de soja (“Los Grobo”), lo expresó crudamente: "hay que permitir que haya sectores económicos que desaparezcan, pero el principal problema que tenemos por delante es hacer que haya muchos sectores nuevos que aparezcan. Tiene que haber más (sectores) nuevos que viejos sectores que dejen de existir" (La Nación, 2019).

La liberalización de las importaciones y la eliminación de los requisitos para lograr su autorización afectaron rápidamente a ramas de la industria nacional que usaban tecnologías más intensivas en el trabajo (grandes y medianas empresas de calzado, textiles, confecciones, alimentos), en un contexto recesivo y con caída de la demanda. Eso dio lugar a suspensiones e incluso despidos de personal en la industria

automotriz y de autopartes, así como al cierre de miles de fábricas PyMES poco competitivas, con despidos y violentos conflictos laborales.

En materia de comercio exterior, se eliminaron las retenciones a casi todas las exportaciones salvo la soja, aunque se le redujo la tasa, pero se eliminaron totalmente los controles sobre las divisas generadas -que habían sido impuestos cuatro años antes- sin exigir su pronto reingreso al país. Se adoptó un sistema de administración de las importaciones más liberal y se abrió la economía para la importación de productos manufacturados (más baratos, modernos y de calidad) dando prioridad a los Estados Unidos, Europa y China. El escaso excedente comercial obtenido a comienzos de 2019 se explica más bien por la profunda caída de las importaciones debido a la recesión que a las devaluaciones que aumentaron el precio de las exportaciones.

El Estado

A pesar de la orientación liberal del gobierno, el Estado jugó un papel importante en el nuevo régimen de acumulación. En cuanto a la correlación de fuerzas dentro del Estado, la composición socioeconómica de los titulares del nuevo gobierno fue mucho más homogénea que la del anterior. Según sus declaraciones juradas, los más altos funcionarios nacionales eran millonarios, habían ocupado hasta ese año puestos gerenciales (CEO) en grandes empresas del sector privado y numerosos economistas neoliberales ortodoxos provenientes de consultoras críticas al *kirchnerismo* ocuparon cargos importantes en la estructura estatal o fueron asesores. Su educación de grado y posgrado tuvo lugar mayormente en establecimientos privados de prestigio y en universidades extranjeras. La orientación ideológica era relativamente coherente y puede ser caracterizada como de “derecha neoliberal, abierta al comercio y a las finanzas internacionales, decididamente pro-mercado” y anti-Estado, librecambista, en total oposición a la orientación calificada como “nacional, populista, intervencionista, proteccionista, neo-desarrollista” asociada al *kirchnerismo*. Sus modos de acción más frecuentes para influenciar la toma de decisiones fueron el *lobby*, la colusión público-privada y la “puerta giratoria”.

Se crearon en el inicio muchos nuevos ministerios y secretarías y se dividieron las funciones del Ministerio de Economía, poniendo al frente a

amigos y socios del presidente con aquella orientación, pero cada uno seguía su propia lógica, dificultando la coordinación por la falta de un programa nacional de desarrollo. La lógica de funcionamiento del gobierno se inspiró en el modo de gestión de las grandes empresas, sin tomar en cuenta las diferencias de naturaleza y objetivos.

Paula Canelo y Ana Castellani señalaron que el 31,3% de los funcionarios del gabinete nacional se desempeñó previamente como CEO o gerente en el sector privado y Miguel Punte, quien se había desempeñado como gerente de recursos humanos de grupo Techint fue designado al frente de Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación.

En 2018, a través del decreto 801, se modificó el organigrama ministerial, reduciéndolo a jefatura de gabinete y diez ministerios; varios ministerios se degradaron y el de Trabajo se convirtió en una secretaría dependiente del nuevo Ministerio de Producción y Trabajo,

Se acordó un pacto fiscal con las provincias en noviembre de 2017, para tratar de dar por terminados los conflictos de larga data sobre las transferencias entre el gobierno nacional y las provincias. En cuanto al promedio de la coparticipación con respecto al PIB, durante el gobierno de Macri se produjo un incremento. Pasó de ser en promedio 6,2% (durante el periodo 2003 a 2015) a ser de 7,2% entre 2016 y 2019. Esto es lo que explica que casi todas las provincias salieran del déficit fiscal. Pero a cambio, acordaron congelar los gastos públicos en términos reales y reducir la carga de los impuestos, aunque no disminuyeron los ingresos brutos provinciales.

El déficit fiscal era considerado la principal causa de la inflación y al mismo tiempo un obstáculo para el endeudamiento externo, porque generaba incertidumbre sobre las posibilidades de pago. Es por ello que se trató de disminuirlo con políticas de ajuste. Primero redujeron los subsidios a las empresas de servicios públicos (electricidad, gas, agua corriente, transporte), programando eliminarlos en 2022 y para ello aumentaron sustancialmente las tarifas, buscando que los usuarios y empresarios cubrieran el costo de producción. El aumento consecutivo de las tarifas para reducir los subsidios estatales a las empresas de servicios públicos afectó fuertemente a las familias, reduciendo sus ingresos reales, pero mayormente a las pequeñas empresas y comercios, porque incrementó sus costos de producción. Esos incrementos se

transfirieron finalmente a los precios, reduciendo también los salarios reales. De esta manera, la política en materia de “sincerar tarifas” no frenó la inflación, sino que la estimuló.

Pero como debido a la recesión no creció el PIB y se redujo la recaudación impositiva, la inflación continuó elevada, el déficit se incrementó y en 2018 se trató de controlarlo con un severo ajuste fiscal, buscando el “déficit cero”. Anticipándose a la firma del acuerdo con el FMI y ante las dificultades originadas por la corrida cambiaria y la devaluación, el gobierno anunció en 2018 un nuevo ajuste para “control y reducción de gastos” en la Administración Pública Nacional. Este resultó importante en sí mismo, pero tardío y escaso en cuanto a sus efectos para la reducción del déficit; se propuso:

- Frenar el ingreso de personal al Estado durante 24 meses.
- Dar por finalizados a partir del 31 de diciembre los convenios de asistencia técnica contratados con universidades.
- Analizar todo tipo de bonificación/premio salarial vigente para reducir el impacto presupuestario.
- Los ministerios debían revisar las horas extras y servicios extraordinarios (comidas y viáticos) y debían reducirlos en un 30% para el resto del ejercicio.
- Se prohibió la contratación de viajes en “clase ejecutiva” salvo para los ministros.
- Se redujeron los vehículos de uso oficial de funcionarios, que solo podían trasladar a ministros y secretarios, y se suspendieron nuevas adquisiciones.
- Se ahorraría un 25% del presupuesto de entes descentralizados y desconcentrados, y se reducirían en un 15% los fondos destinados a las empresas públicas.
- Como se muestra en la segunda parte de este trabajo, luego de la crisis cambiaria de 2018 y para reducir el déficit fiscal, el Ministerio de Trabajo fue subsumido en el de Producción, el de Salud dentro del Ministerio de Desarrollo Social y el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva quedó dentro de Educación.

Otro ajuste importante se produjo en las actividades artísticas y culturales, así como en la reducción de los presupuestos para infraestructura en el sistema universitario y escolar, porque aumentó el gasto de sus servicios de agua, electricidad y gas.

En tanto, las posibilidades de disminuir el déficit fiscal quedaron limitadas por las decisiones de reducir impuestos, que impactaron en la baja de la recaudación, la eliminación de las retenciones a las exportaciones de la minería y la pesca, de maíz y trigo, aunque se aplicó un programa de rebaja paulatina para la soja. Se estableció un aumento del mínimo no imponible para los asalariados –ajustable por inflación–, se eliminó el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y la reforma previsional estableció una reducción de la alícuota para las ganancias no distribuidas por las empresas, del 35% en 2016 al 25% en 2020. Sin embargo, y de manera contradictoria, se instauraron impuestos a las exportaciones de servicios informáticos y de software donde precisamente el país ya era competitivo.

Para reducir el empleo público, además de las medidas arriba mencionadas, se congelaron prácticamente los salarios, y al iniciar el periodo se despidió a activistas sindicales y políticos recientemente nombrados y aumentaron las medidas de disciplinamiento y control del ausentismo para estimular los retiros voluntarios o acelerar las jubilaciones.

Como el otro gran rubro del gasto público lo constituyen las políticas de seguridad social a cargo del ANSES, para reducirlo estaba previsto acelerar un proceso de reformas con varios objetivos: aumentar la edad jubilatoria, eliminar los regímenes especiales considerados “privilegiados”, reducir aún más los aportes patronales, no aumentar en términos reales los periódicos ajustes de jubilaciones y pensiones, así como disminuir el monto inicial de las nuevas jubilaciones en relación a los últimos salarios cobrados. Por otra parte, se frenó el ingreso de nuevos beneficiarios (pensiones no contributivas, etc.) que no hubieran hecho aportes al sistema.

La fuerte reducción del déficit *primario* obtenido a comienzos 2019 (0,5% aproximadamente) fue el resultado del severo ajuste emprendido a mediados de 2018 (que frenó el crecimiento del empleo y de los salarios reales) con dificultades para eliminar de golpe los subsidios a las

tarifas de servicios públicos debido a las protestas sociales y a las medidas cautelares en la justicia. Otra causa del déficit fue la persistencia del elevado porcentaje de asalariados no registrados –un 35%– cuyos empleadores no aportan a la ANSES, así como el privilegio que tienen, desde hace mucho tiempo, los funcionarios del Poder Judicial para no pagar impuestos sobre sus altos salarios.

Pero el déficit *primario* aumentó nuevamente desde mediados de 2019 y por otra parte el déficit *financiero* aumentó más todavía por el impacto de los intereses de la deuda externa, sobre todo después de las devaluaciones (se estima que a fines de 2019 superó el 5% del PBI).

Durante las tres etapas de la posconvertibilidad (Neffa, 2016) y en el nuevo gobierno, funcionarios y espías de los servicios de inteligencia utilizaban fondos e instrumentos asignados por el Estado para perseguir o extorsionar a los opositores. La Agencia Federal de Inteligencia (AFI) hacía tareas de espionaje, y daba a conocer públicamente el contenido de las escuchas telefónicas cuando comprometían a dirigentes políticos de la oposición o dirigentes sindicales para desprestigiarlos. Sin embargo, la habilidad de los abogados penalistas para recusar acusaciones contra sus clientes y demorar las causas penales contra los dirigentes políticos, prolongó la adopción de las sentencias.

Se desarrolló inicialmente un ambicioso programa de inversiones en infraestructura (autopistas, agua potable y saneamiento, aeropuertos) con el objetivo de reducir los costos de producción y de logística, y al mismo tiempo favorecer a grandes empresas constructoras amigas, así como facilitar el comercio internacional. Las obras se hicieron con fondos públicos y préstamos de organismos internacionales, así como escasos proyectos del tipo asociación público-privada (APP) que luego se interrumpieron debido a procesos judiciales contra las empresas contratistas, pues la Justicia detectó serias irregularidades en la contratación y el pago de “coimas”. Esto paralizó desde 2018 las obras públicas.

Los dos líderes en el gobierno y la oposición tuvieron problemas con la justicia pero el resultado de los juicios es incierto. Cristina Fernández de Kirchner, electa luego en 2019 como vicepresidente, tenía varios pedidos de prisión preventiva y procesamientos confirmados por causas de corrupción e incompatibilidades con el ejercicio de la función pública,

pero sin sentencia definitiva. Al mismo tiempo, se presentaron fuertes denuncias y procesamiento contra el presidente Mauricio Macri y empresas vinculadas, por un delito de espionaje (del cual fue rápidamente absuelto luego de asumir), así como evasión fiscal por medio de empresas familiares *offshore* localizadas en paraísos fiscales, acusación por haber facilitado indebidamente, por un DNU la excepción para que un hermano ingresara varios millones de dólares en un programa de blanqueo fiscal, violando expresamente la Ley. Una empresa familiar de Correos, tenía una deuda importante con el Estado, se constataron licitaciones de obras de infraestructura que una vez acordadas se revendían con grandes diferencias, así como maniobras con empresas concesionarias de Peajes, y la concesión “apresurada” de rutas aéreas a empresas de aviación “de bajo costo” vinculadas con miembros de su gabinete.

Las políticas de seguridad y aduaneras para controlar y combatir el narcotráfico fueron en ese periodo mucho más eficaces que en el pasado (tal vez por presiones desde la DEA norteamericana), en paralelo con la sanción y rápida expulsión de extranjeros considerados delincuentes y de fabricantes o traficantes de drogas, pues después de varias décadas el país que antes sólo era “de tránsito” pasó a ser gran consumidor, pero además productor y exportador. Según el Ministerio de Seguridad se han movilizados las Fuerzas Federales de Seguridad para poner en marcha el “Programa Argentina sin Narcotráfico”. Según las estadísticas oficiales, entre el 1º de enero y el 31 de Julio de 2018 se llevaron a cabo numerosos procedimientos (más de 50.000) que han dado como resultado la incautación de armas de fuego y municiones, más de 5.000 vehículos, tecnologías necesarias para el delito, dinero, divisas y varias toneladas de estupefacientes: marihuana, cocaína (pasta base y sales), drogas sintéticas (éxtasis, anfetamina, metanfetamina, LSD por ejemplo) por un valor estimado en 524.732.241 dólares. Y se pusieron en prisión numerosos narcotraficantes (Ministerio de Seguridad, 2019).

En el mismo sentido, se adoptaron medidas de contención, y eventualmente represión, de las manifestaciones y piquetes de los movimientos sociales que bloqueaban las rutas y las avenidas céntricas pidiendo la concesión o el aumento de los subsidios. Para eso, las fuerzas de seguridad se equiparon con modernas armas y equipos provistos por los EE.UU e Israel. Al mismo tiempo, continuó, como en el gobierno

anterior, la represión de las protestas de aborígenes, movimientos sociales, cuentapropistas informales, “manteros” y vendedores ambulantes, ofreciendo a estos últimos locales para relocalizarse. Y se protegió legalmente al personal de seguridad que utilizaba las armas contra los delincuentes o sospechosos que no acataban la orden de detenerse hiriéndolos. Un fenómeno que viene desde mucho tiempo atrás pero que se incrementó es la elevada y creciente cantidad de hechos delictivos, hurtos y robos en la vía pública y en los medios de transporte, los secuestros extorsivos que a veces terminan en asesinatos, el contrabando, la producción nacional y comercialización de droga. Desde el gobierno se impulsó, sin éxito, bajar a 14 años la edad de imputabilidad de los jóvenes y niños que hubieran provocado muertes, asesinatos, violaciones y robos a mano armada, para controlar la creciente inseguridad y de esa manera tomar en cuenta la opinión pública cada vez más alarmada.

Con un comportamiento “*managerial*”, de toma de decisiones rápidas e improvisadas, el gobierno incurrió en varias desprolijidades jurídicas sin respetar las normas y procedimientos legales, adoptando incluso Decretos de -Necesidad y Urgencia (DNU) sin que se dieran las condiciones por lo que luego tuvo que dar marcha atrás. Se intentó así de incorporar por DNU dos jueces en la Suprema Corte de Justicia, otro en perjuicio de los trabajadores víctimas de accidentes y de enfermedades profesionales así como una modificación del sistema impositivo que es competencia del Parlamento. En los casos mencionados las reacciones de la opinión pública, de juristas y de los involucrados fue de tal magnitud que obligaron a dar marcha atrás.

Para aumentar la base imponible de la recaudación fiscal y regularizar recursos y bienes externos no declarados ante la administración tributaria, se promovió un “blanqueo” de capitales que alcanzó los 116.800 millones de dólares y fue el más exitoso de la historia. Pero a diferencia de los anteriores, bastaba ahora con sólo declarar esos recursos con fines impositivos, pero sin incrementar sobre ellos la presión impositiva a pesar de que no habían sido declarados, **ni era necesario ingresarlos al país.**

El piso del Impuesto a las Ganancias (IG) se incrementó –aunque no tanto como la inflación- y se implementó por primera vez un impuesto a

las ganancias del capital, que había sido interrumpido desde la dictadura militar. Se rebajaron los impuestos a los Bienes Personales –que pagan las personas más acaudaladas- y a los autos de lujo (muchos importados) que se compraron aprovechando el atraso cambiario.

Para reducir el déficit energético acumulado en el pasado y con el fin de estimular la producción se elevó el precio del petróleo y del gas en boca de pozo (en función del dólar), y luego por consiguiente el precio, incrementando las ganancias de las empresas petroleras y energéticas. Se buscó intensificar la explotación de gas y petróleo no convencional en el yacimiento “Vaca Muerta” y al mismo tiempo se puso en marcha una política vigorosa en favor de las energías renovables en mano de empresas privadas.

En particular, se incrementaron, hicieron visibles y se sometieron a la Justicia las diferentes formas de violencia contra las mujeres porque se registraron en promedio una mujer asesinada cada dos días, hechos cometidos en su inmensa mayoría por alguien que es, o ha sido, su propia pareja. Como reacción se fortaleció el movimiento de mujeres “ni una menos”, y las movilizaciones contra la penalización del aborto.

Al concluir su mandato, Macri dejó un gasto primario un poco más bajo que el que encontró pero eso se explica por la reducción de los subsidios a los servicios públicos que provocó fuertes aumentos de las tarifas de servicios públicos, el retraso de las jubilaciones y pensiones respecto de la inflación y los recortes en las inversiones en infraestructura, y luego de volver a fijar de manera “transitoria” –hasta 2020- retenciones sobre ciertas exportaciones. Sin embargo, el déficit financiero se incrementó de manera considerable (superó el 5% del PIB en 2019) debido a los compromisos externos contraídos, al pago de intereses y a las sucesivas devaluaciones, además de las dificultades para obtener divisas con el excedente comercial.

Las formas de competencia en el mercado

La política más consecuente del gobierno fue la de liberalizar todos los mercados y reducir la intervención del Estado como productor y regulador. Incluso, ante los elevados índices de inflación, el gobierno no adoptó medidas severas para controlar la fijación de precios por parte de

empresas oligopólicas, que en varios casos habían sido propiedad familiar de sus altos funcionarios.

Además, de acuerdo a las estadísticas disponibles, los procesos de concentración y de extranjerización que ya se habían producido en los gobiernos anteriores, se aceleraron pero sin que se produjera un incremento de la inversión extranjera directa, ni de la cantidad de nuevas empresas extranjeras, dada la estrechez y caída del mercado solvente.

Frente al creciente desempleo y el aumento de cierre de empresas – sobre todo micro, pequeñas y medianas- el gobierno promovió el “emprendedorismo”, considerándolo clave para el progreso individual, dado que en los mismos los costos salariales y laborales eran bajos o inexistentes, pues no había allí trabajo asalariado (y no tienen espacio los sindicatos). Para promoverlo se adoptaron normas para crear y poner rápidamente en funcionamiento las pequeñas empresas, reduciendo los trámites y agilizando las autorizaciones. Pero en un contexto recesivo, se crearon muy pocas según esas disposiciones y tuvieron corta vida.

La apreciación cambiaria, grandes inundaciones, el avance de la soja sobre el territorio rural y la caída de la demanda hicieron que cientos de tambos cerraran sus puertas en este periodo reduciendo la producción y el empleo. También, la producción y exportaciones de aves cayó pero no sus precios; y disminuyó la producción exportable de frutas, olivos, té y yerba mate, al mismo tiempo que aumentaron sus precios a causa de mayores costos e incluso aumentaron las importaciones de carne porcina barata desalentando a los productores locales. En el sector agropecuario se concentró aún más la producción, hubo adquisiciones y fusiones de empresas, y se redujo el número de empleos estables lo cual estimuló la migración rural hacia los suburbios de las grandes ciudades sin que el mercado de trabajo, la infraestructura en materia de vivienda, salud, educación y servicios públicos, estuvieran en condiciones de incluirlos.

La capacidad del sector exportador agropecuario –tradicionalmente competitivo- para dinamizar la economía y generar nuevos empleos asalariados estables fue muy reducido, porque una buena parte de su

demanda se satisfizo con importaciones de maquinaria agrícola, semillas, herbicidas y abonos químicos.

Desde finales de la dictadura militar, las grandes empresas y a veces las medianas recurrieron a las estrategias de subcontratar y tercerizar sectores o partes de la producción industrial y/o actividades de servicios, segmentando la producción y promoviendo una relación salarial por fuera de la Ley de Contrato de Trabajo (empleo de monotributistas, autónomos, empleos precarios sin estabilidad ni protección laboral y de seguridad social) así como trabajo no registrado. Los objetivos eran aumentar el poder y autonomía empresarial, transferir el riesgo empresario, reducir costos salariales, evadir aportes al sistema de seguridad social y evitar las presiones sindicales.

La crisis resultante provocó el cierre de varios miles de pequeñas y medianas empresas así como dificultades en muchas de mayor tamaño con largos años de antigüedad en el país, dando lugar a despidos y suspensiones, así como manifestaciones reivindicativas por parte de los trabajadores afectados.

Como consecuencia de la crisis, el desempleo, la pérdida de los planes sociales y la caída de los salarios reales, se incrementaron en ese periodo las "ferias de trueque" en el conurbano bonaerense. Esa era una economía no monetaria, donde no se venden sino que se intercambian ropa usada, utensilios domésticos y herramientas en buen estado, por productos alimenticios. Lo novedoso es que es una actividad casi exclusivamente a cargo de mujeres, con una intensa utilización de las redes sociales por medio del teléfono celular o de *tablets*, para hacer publicidad y contactar a los interesados, en plazas o lugares cercanos a las estaciones de tren o paradas de colectivos.

La relación salarial

La relación salarial, la variable que analizaremos con mayor detenimiento en este trabajo, se entiende como "el conjunto de condiciones jurídicas e institucionales que rigen el uso de la fuerza de trabajo (pero no solo del asalariado), la reproducción de la fuerza de trabajo y el modo de existencia de los trabajadores" (Boyer y Neffa, 2004 y 2007). En términos analíticos, se trata de las configuraciones históricas que adopta la relación capital/trabajo:

- el proceso de trabajo, resultado de la modalidad de articulación entre el trabajo, los medios de trabajo (esencialmente las maquinarias, equipos e instalaciones) y los objetos de trabajo (materias primas e insumos intermedios), que condiciona la tecnología a ser utilizada en los procesos de producción y la naturaleza de los productos fabricados según predominen la división social y la división técnica del trabajo, que dan lugar a las clasificaciones de puestos de trabajo;
- la jerarquía establecida entre los puestos y calificaciones profesionales;
- las formas y grados de movilización de la fuerza de trabajo (asalariados, precarios, cuentapropistas, informales, etc.) así como su grado de involucramiento con la empresa u organización donde se insertan,
- la determinación del nivel y composición de los ingresos directos e indirectos de los asalariados, así como de los que tienen otro tipo de ingresos,
- y la utilización de las remuneraciones por parte de estos, es decir, el tipo o modo de consumo que determina en buena medida sus modos de vida y de inserción social con impactos sobre la demanda.

En sus orígenes, el concepto de relación salarial fue, sin dudas, una noción de inspiración marxista que tiene plena vigencia y que luego fue reformulada por los regulacionistas.

Veamos el comportamiento de sus componentes durante el periodo analizado.

El mercado de trabajo

La evolución del mercado de trabajo se analizó según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC desde el primer trimestre de 2003, cuando se implementó la nueva metodología.

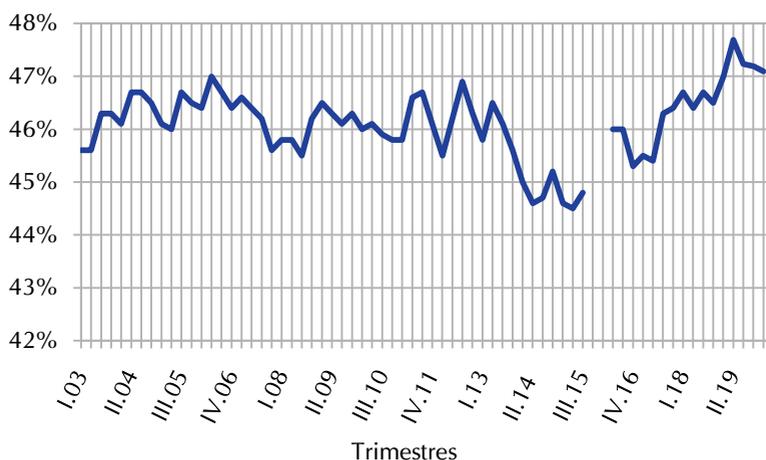
Se observa en los últimos años el incremento de la PEA, especialmente de jóvenes y mujeres como “trabajadores adicionales”, pero al mismo tiempo la reducción de la oferta de empleos entre los cuales hay una elevada proporción de trabajos de baja calidad y baja productividad. Los

trabajadores nacionales menos calificados y más exigentes en materia de salarios y condiciones de trabajo compiten difícilmente con muchos inmigrantes profesionales muy calificados que aceptan ocupar puestos poco remunerados, o no registrados, para los cuales están sobrecalificados. Y por otra parte se intensificó la división sexual del trabajo y el cuidado de personas a cargo de niñas y adolescentes poco remuneradas, que por esa causa ven reducido el tiempo para su educación.

La población argentina superó en ese periodo los 44 millones de habitantes.

La tasa de actividad muestra una tendencia hacia su disminución desde 2005, siguiendo el ritmo irregular del PIB, y hasta 2015 para desde allí incrementarse, lo puede ser un indicador de que la caída de los salarios reales incitaba a otros miembros de la familia a ingresar en el mercado de trabajo.

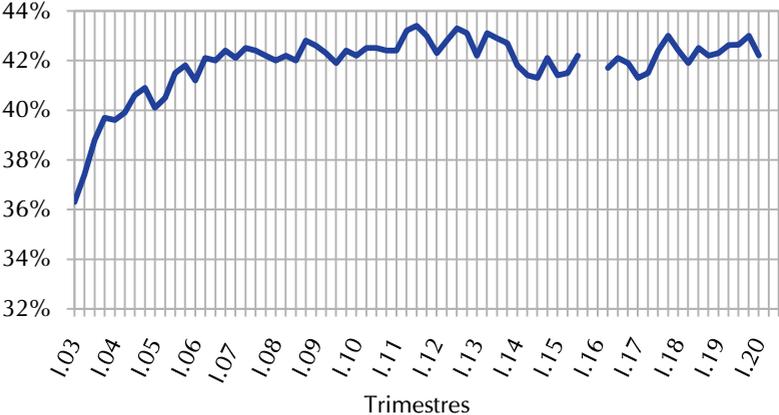
Figura 3. Tasa de actividad



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La tasa de empleo sigue también muy de cerca la evolución del PIB, estabilizándose desde el cambio de modo de desarrollo en 2008 como consecuencia de la crisis financiera internacional, luego cae posteriormente entre 2012 y 2015, y desde entonces crece levemente pero de manera irregular.

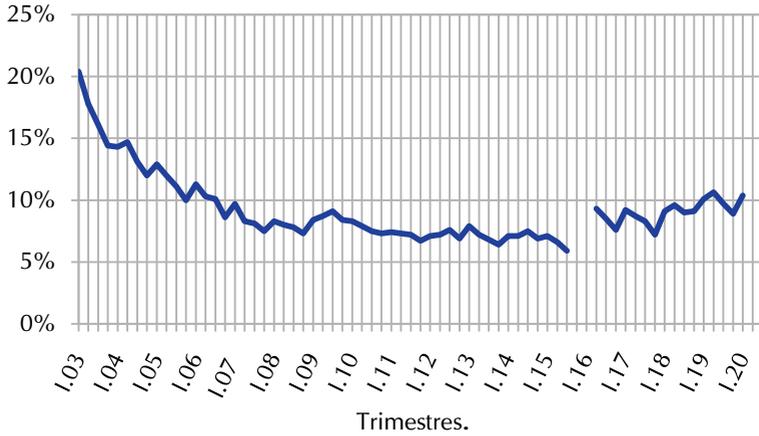
Figura 4. Tasa de empleo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La tasa de desocupación muestra un fuerte descenso desde 2003 hasta 2009 y desde allí decrece levemente hasta 2015 para volver a crecer y quedar cerca de 10% a fines de 2019.

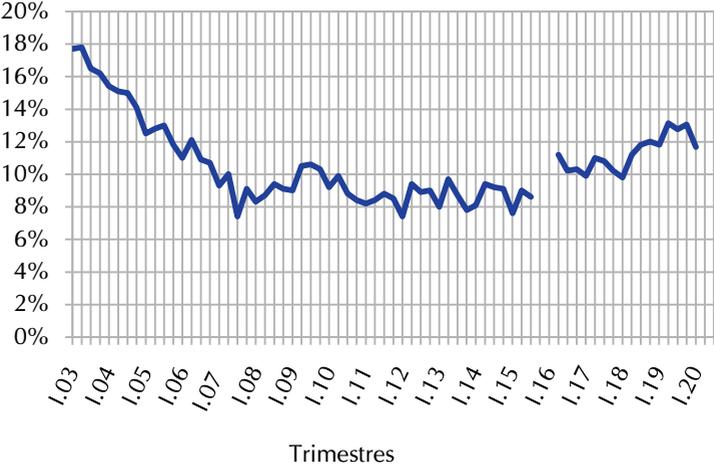
Figura 5. Tasa de desocupación



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La tasa de subocupación (demandante y no demandante) cae más fuertemente que la desocupación desde 2003 y hasta 2007, y luego se mantiene relativamente estable hasta 2015 para desde allí aumentar y quedar a un mayor nivel (cerca de 12%) hasta el cambio de gobierno.

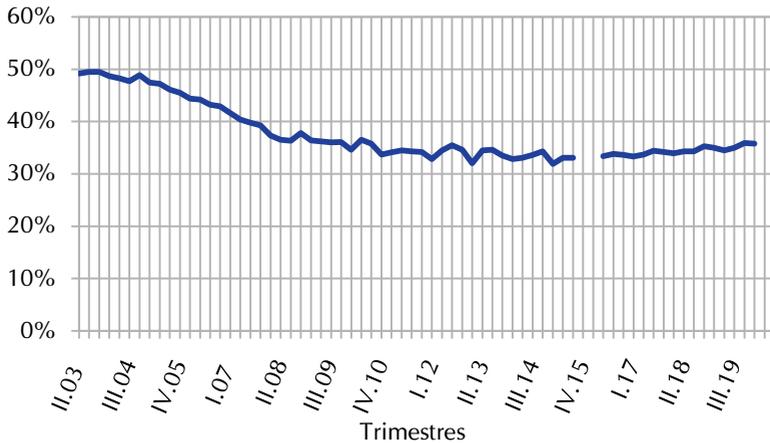
Figura 6. Tasa de subocupación



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La tasa de no registro disminuye desde 2003 de manera más lenta que las de desocupación y subocupación, pero deja de disminuir y se estabiliza desde 2012 arriba del 32% y comienza a crecer lentamente desde 2015 llegando a casi 36% a fines de 2019.

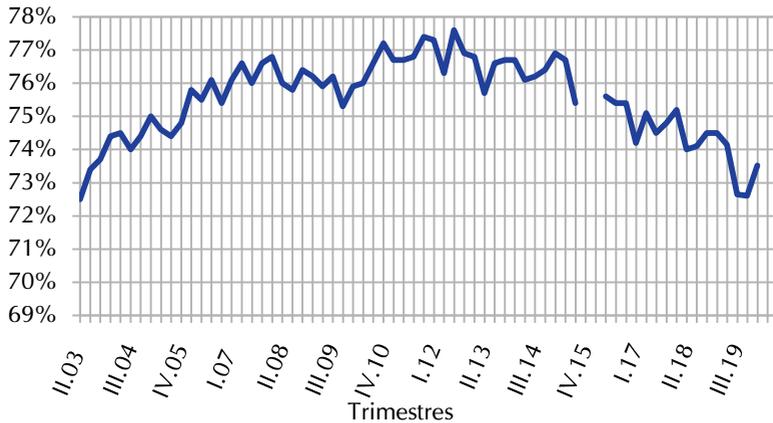
Figura 7. Tasa de No registro



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La tasa de asalarización muestra una tendencia preocupante porque si bien fue creciendo de manera sostenida hasta 2012, donde llegó a representar aproximadamente 78%, desde allí disminuye rápidamente en todos los periodos de gobierno para situarse cerca de 73% a fines de 2019. El cambio de la relación salarial analizada anteriormente se hace evidente.

Figura 8. Tasa de asalarización



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Se puede resumir esta situación indicando que de cada diez **nuevos puestos de trabajo ocupados**, 1 era asalariado formal, 5 son monotributistas, trabajadores autónomos, o cuentapropistas y 4 son trabajadores clandestinos o no registrados.

Según el SIPA el empleo privado asalariado registrado disminuyó comparando 2019 con 2015, y en junio de 2019 hubo 12.112.788 trabajadores registrados. En el último año también disminuyeron los monotributistas y autónomos registrados, porque debido a la recesión y falta de trabajo precario muchas personas dejaron de abonar mensualmente el impuesto y pasaron a trabajar en la condición de “no registrados”.

Desde noviembre de 2015 y hasta mediados de 2019, el empleo registrado en el sector privado tuvo una caída de más de 200.000 puestos, aproximadamente al 2% anual. También, hubo bajas de monotributistas (34.900) y autónomos (4.900). Aumentó la proporción

de desocupados que buscaban trabajo desde hace más de un año y, sobre el total, la mayoría son trabajadores que tienen una baja calificación.

Según el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en el sector público se crearon 18.800 puestos (sólo a nivel provincial y municipal), pero cayeron en industria, comercio, construcción, hotelería y restaurantes.

El porcentaje de los trabajadores asalariados no registrados ante el sistema de seguridad social cayó desde el primer trimestre de 2003, cuando alcanzó casi el 50%, hasta el 33,1% a fines de 2015 y encontró un piso. Pero desde que se instaura este nuevo modo de desarrollo, el trabajo no registrado vuelve a crecer hasta llegar al 35,3% a comienzos de 2019.

Como bajó fuertemente la inversión en ciencia y tecnología –que ya no era muy elevada comparando internacionalmente- impactó sobre todos los organismos del sistema científico y tecnológico, se redujo cada año la cantidad de nuevas incorporaciones de investigadores, personal de apoyo y becarios del CONICET (incluso afectó a los que ya estaban aceptados y recomendados por las comisiones asesoras). Lo mismo sucedió con otros organismos científicos, interrumpiendo la política iniciada en 2003, sub-utilizando capital humano altamente calificado. Numerosos doctores que se habían postulado al CONICET sin éxito trataron de insertarse en las nuevas universidades (pero con empleos temporarios y precarios), o en empresas privadas; o bien optaron por migrar, porque en muchos países tenían facilidades para obtener su contratación, utilizando las competencias que fueron desarrolladas en el sistema de educación argentino y con el presupuesto nacional. Tuvo lugar así, nuevamente, una fuga o mejor dicho un “éxodo de cerebros”.

La situación del empleo en las pequeñas y medianas empresas industriales, de servicios y de comercio minorista también se deterioró, viéndose obligados a no renovar contratos, a suspender o a despedir personal. Esta tendencia es importante porque en las PyMEs está empleado casi el 75% del total de la PEA.

En un interesante artículo Julia Strada (2018) analizó varios intentos de vulnerar la relación salarial aprovechando la nueva correlación de fuerzas.

El empleo público **a nivel nacional** disminuyó por los despidos y no renovación de los contratos, pero se incrementó en las provincias y los municipios como alternativa a la caída del empleo privado. Luego del cambio de gobierno, a fines de 2015, se adoptaron en ese sector medidas tendientes a disciplinar y controlar el personal, instaurar de manera obligatoria la polivalencia y la rotación, articulando con un sistema de ascensos basados en la evaluación unilateral del desempeño, la meritocracia, el presentismo y la puntualidad. Dentro del gobierno varios dirigentes no descartaban la posibilidad de revisar la garantía constitucional de estabilidad laboral en el empleo público, considerando que ese “privilegio” incentivaba el ausentismo, la baja productividad y la falta de compromiso. Mientras tanto muchos empleados de planta permanente fueron pasados a disponibilidad.

En función del sexo y de la edad, la franja de población con mayores problemas de desempleo son los jóvenes de 16 hasta 29 años. La desigualdad en el empleo según género ya existente, se intensificó. El aumento del desempleo no se explicaba tanto por los despidos, como por el nuevo ingreso de miembros de la Población Económicamente Inactiva al mercado de trabajo y dentro de ella por el crecimiento de la tasa de actividad femenina, mientras que la tasa de actividad masculina se mantuvo estable. El aumento de la desocupación en 2018 afectó especialmente a las mujeres de hasta 29 años, cuya tasa de desempleo trepó al 23,40%. Este porcentaje es todavía más alto en el conurbano.

Dentro de los ocupados, se incrementó la cantidad y la proporción de quienes no tenían un contrato de duración por tiempo indeterminado (CDI), siendo empleados con “formas específicas de empleo” (por tiempo determinado, a tiempo parcial, trabajos en días y horarios especiales, contratados por empresas de servicios eventuales, etc.) y empleos precarios, es decir sin una relación salarial ni garantías de estabilidad (monotributistas, autónomos, que son económicamente dependientes pero sin subordinación jurídica), así como también los empleos no registrados. Esta situación ha impactado sobre las organizaciones sindicales pues disminuyó la cantidad de afiliados cotizantes así como los recursos para las obras sociales y su actividad en materia de salud.

Dentro de la población económicamente inactiva, había aproximadamente un millón de jóvenes llamados “Ni Ni Ni” (que no

estudian, ni trabajan, ni buscan empleo); en su inmensa mayoría son desertores del sistema escolar, que integran a su vez familias donde la mayoría de sus padres eran sub-ocupados o desocupados, beneficiarios de planes sociales desde hace mucho tiempo o bien que tienen empleos precarios. Estos jóvenes “desertores” deambulan por las calles de los barrios populares, son sospechados por las fuerzas de seguridad de ser delinquentes o cómplices de los *dealers* por sus formas de vestir, sus expresiones y el color de su piel.

En cuanto a las categorías ocupacionales, en el segundo trimestre 2019 la situación era la siguiente, según la EPH:

Tabla 1. Categorías ocupacionales. Segundo Trimestre 2019

	Cantidad	Porcentaje
Total de ocupados	17.703.104	100,0%
Patrón	610.451	3,4%
Cuenta propia	3.854.670	21,8%
Asalariados	13.126.000	74,1%
Asalariados registrados	8.596.213	65,5%
Asalariados no registrados	4.529.787	34,5%

Fuente: elaboración propia según EPH.

En Argentina, debido al estancamiento o débil crecimiento, la volatilidad y la incertidumbre, la incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas al sistema productivo había sido todavía muy débil y heterogénea. Por eso su impacto para reducir el empleo no se ha verificado masivamente. Pero al mismo tiempo en las grandes empresas, especialmente en las más dinámicas, se han introducido nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo y de organización del trabajo, aunque son muy escasas las empresas que han incorporado integralmente y de manera sistemática las técnicas japonesas (*Lean production* o *toyotistas*) de producción.

Durante estos cuatro años se produjeron caídas del empleo privado, casi 200.000 respecto de 2015. Al mismo tiempo que aumentaba el desempleo se registraron estadísticamente bajas de los monotributistas (tanto los tradicionales como los sociales) porque al escasear ese tipo de empleo unas 64.128 personas dejaron de abonar mensualmente el impuesto al final del periodo.

Ante la pregunta hecha a los empresarios ¿por qué causas ellos no generaban empleos?, sus respuestas más frecuentes son: menor producción debido a las caídas de la demanda, altas tasas de interés para solicitar créditos, no hay incentivos fiscales, los salarios son muy altos así como los costos laborales, los impuestos y las tarifas de los servicios públicos son muy elevados, los sindicatos son poderosos y la legislación actual dejaría abiertas muchas puertas para la litigiosidad que provoca costos judiciales y pérdidas de tiempo. Es una forma de expresar que deseaban una reforma laboral flexibilizadora.

Los salarios y la distribución del ingreso

Durante el período que concluyó en 2015, las generosas políticas de inclusión social y de reducción de las desigualdades se basaron más en las transferencias de ingresos mediante programas sociales y de seguridad social, que en el incremento generalizado del empleo y de los salarios reales.

Desde el cambio de gobierno, los salarios reales disminuyeron, así como su parte en la distribución funcional del ingreso, debido al desempleo. El aumento de la inflación provocado por la fuerte suba de los servicios de transporte, electricidad, gas, agua potable, peajes y otros precios regulados acarreó una reducción del consumo de los asalariados y más aún de los trabajadores precarios e informales. Esta tendencia fue en paralelo con el deterioro del salario indirecto en cuanto al aumento de precios de los servicios privados de educación, salud, vivienda, seguridad social, deportes y recreación.

El salario real promedio de los trabajadores con convenios colectivos de trabajo del sector privado disminuyó fuertemente. El salario Mínimo Vital y Móvil promedio en dólares de Argentina bajó considerablemente. Entre noviembre de 2015 y mediados de 2019, se registró un retroceso de 52% al pasar del equivalente de 580 a 279 dólares por mes, debido a

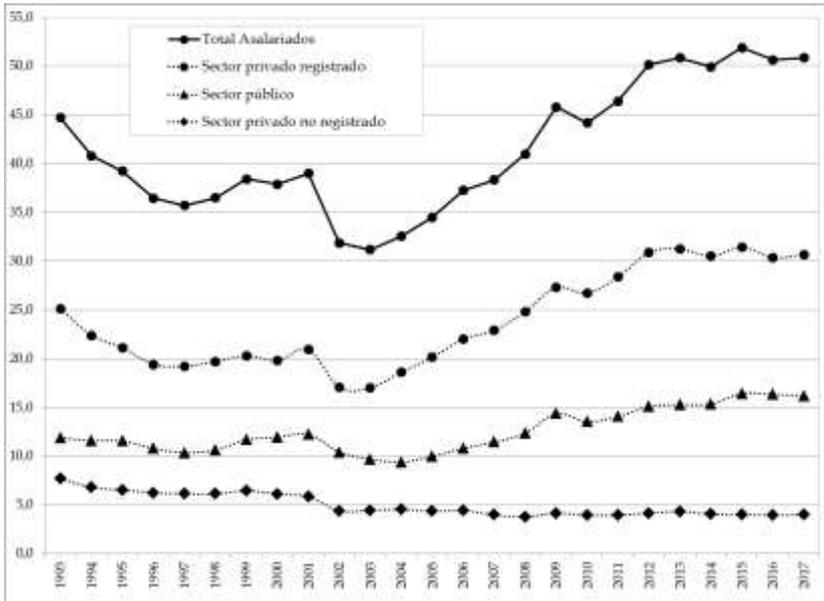
las fuertes devaluaciones. Es decir que en menos de cuatro años perdió la mitad de su valor en esa moneda, lo cual fue considerado como algo “positivo” por el gobierno dado que buscaba reducir los costos salariales y laborales para que aumentaran las tasas de ganancia y que al mismo tiempo las exportaciones fueran más competitivas. Pero eso se logró a costa de un fuerte deterioro del nivel de ingresos y de las condiciones de vida de los asalariados.

El impacto de la inflación fue más fuerte sobre los bajos salarios y los beneficiarios de los programas sociales, porque el incremento de precios fue mayor en los productos alimentarios y medicamentos que ellos consumen en mayor proporción que otras clases sociales (ley de Engel), y lo mismo sucede con los trabajadores no registrados, los del sector informal y los empleos precarios.

La caída de los salarios reales repercutió sobre la demanda interna de los sectores de menores ingresos, afectando también a los comerciantes de proximidad y luego a las empresas fabricantes de bienes de consumo. Esta caída de la demanda de bienes de consumo aumentó la ya existente capacidad productiva ociosa que en la industria se estimaba en aproximadamente 50%, según el INDEC. Las empresas afectadas redujeron primero las “horas extras” y, más tarde, no renovaron los contratos precarios, suspendieron o despidieron personal para ajustar la producción a la demanda, y muchas PyMES cerraron o quedaron enfrentadas a un horizonte incierto. Pero además de esta fuerte caída de los ingresos reales, aumentó considerablemente la desigualdad entre los mayores y menores ingresos.

El CEPED elaboró un gráfico sobre la masa salarial de los diversos sectores de la Población Económicamente Activa asalariada.

Figura 9. Relación entre la Masa salarial y el VABpb según sector y calidad del vínculo



Fuente: CEPED de la FCE de la UBA (empalme y estimación en base a CGI93 y CGI04). 1993–2017. En porcentaje.

En síntesis, en materia de ingresos, entre fines de 2015 y mediados de 2019 se observa que disminuyó el salario real por efecto del incremento del costo de los bienes de consumo y la suba de las tarifas de servicios públicos; se deterioró el coeficiente de Gini, y aumentó la diferencia entre el decil más alto y el más bajo en la distribución del ingreso, que en casi 4 años pasó de 16,3 veces a 19,3 veces.

Este deterioro de los ingresos de los asalariados, los jubilados y pensionistas, así como de los beneficiarios de los programas sociales, tuvo un efecto directo sobre la demanda y a corto plazo también sobre la producción y el empleo. Es obvio que los crecientes índices de desempleo y precariedad ejercieron una influencia directa sobre las reivindicaciones salariales y la pensión a la conflictividad social de

los asalariados. Son los movimientos sociales integrados por desocupados y sub-ocupados, trabajadores informales y sus familiares, quienes más se movilizaron pero ya no frente a la ahora Secretaría de Trabajo (antes Ministerio), sino a la Secretaría de Desarrollo Social para reclamar el otorgamiento de programas sociales, subsidios o la actualización de sus montos.

Ante el fuerte incremento de la inflación a causa de las devaluaciones y para hacer frente a las protestas sociales, el Gobierno acordó el 23 de septiembre de 2019 con la CGT y cámaras empresariales aglutinadas en la UIA un bono compensatorio de la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores privados (DNU 665/2019), que alcanzaría los \$5.000. Pero el bono no tuvo en cuenta la inflación interanual acumulada en 2019 (de 55%), y solo cubría a asalariados registrados en relación de dependencia es decir que quedan afuera los trabajadores no registrados y desocupados. Una suma menor fue asignada para el personal doméstico de casas particulares. En contrapartida, el bono es no remunerativo, lo que permite a los empleadores aliviar su carga, pues dejan de aportar por ese monto a ANSES y Obras Sociales –a pesar de que en 2018 por un Decreto gubernamental ese tipo de pagos estaba prohibido para no desfinanciar la ANSES.

También, este bono tuvo la condición de ser un adelanto a cuenta de futuros aumentos, lo que quitaba su carácter extraordinario y significa que sería finalmente absorbido por las próximas paritarias de cada sindicato. Por su parte, desde el sector empresario y particularmente entre las PyMEs, consideraron que era *de imposible cumplimiento* dada la dificultosa situación por la que atravesaban.

Las relaciones de trabajo

Al comenzar el gobierno, y hasta las corridas cambiarias de 2019, las grandes centrales empresariales vieron con satisfacción el cambio de modo de desarrollo. Establecieron relaciones de cooperación con el Poder Ejecutivo que, a diferencia del anterior gobierno, frecuenta sus congresos y reuniones. Presionaron más sobre el gobierno para que hubiera un mayor control sobre las manifestaciones de los movimientos sociales, y para obtener ventajas sectoriales: seguridad jurídica para proteger el derecho de propiedad, reducción de impuestos sobre las

exportaciones, créditos con bajas tasas de interés y menores restricciones para acceder a ellos. Y, por otra parte, apoyaron las políticas laborales que buscaban limitar el derecho de huelga o sancionar económicamente al sindicato que las declara, poniendo topes a los incrementos salariales reales en los convenios colectivos y al Salario Mínimo Vital y Móvil (aduciendo su impacto sobre la inflación), reducir los “costos laborales” (aportes a la seguridad social, contribuciones para la prevención de riesgos del trabajo, beneficios sociales extralegales otorgados en periodos de expansión). Los empleadores esperaban la adopción de leyes que flexibilicen el uso de la fuerza de trabajo para hacer más fácil y baratas las indemnizaciones por despido, reducir las garantías de estabilidad en el sector público, generalizar los contratos de carácter precario, sustituir el seguro contra el desempleo por un fondo de garantías por tiempo de servicio (ya vigente para los trabajadores de la construcción, etc.) y controlar la protesta social que obstaculizaba el tránsito. Pero eran todavía reticentes frente a las políticas de apertura de las importaciones industriales que reducirían su competitividad, dada la baja productividad y los elevados costos.

La ley de “Apoyo al Capital Emprendedor”, creando la figura jurídica de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) permitió la creación de una empresa en 24 horas facilitando la implantación de las economías de plataformas como Rappi, Glovo y PedidosYa.

El gobierno, de acuerdo a las tradicionales recomendaciones del FMI se propuso implementar tres grandes reformas: previsional, tributaria y laboral y si bien esta última no llegó a tratarse, la flexibilización de hecho avanzó.

En un interesante artículo Julia Strada (2018) analiza varios intentos de vulnerar la relación salarial aprovechando la nueva correlación de fuerzas. El presidente vetó la Ley Anti-despidos en 2016, que preveía la prohibición de despidos por 180 días y la doble indemnización por despidos sin justificación. La reforma jubilatoria adoptada afectó los ingresos de jubilados, pensionados, beneficiarios de Asignación Universal por Hijo y de Asignaciones Familiares. La reforma tributaria estableció una importante rebaja impositiva y la reducción de aportes patronales, pues redujo la alícuota del impuesto a las ganancias para

empresas de 35% a 25% y exceptuó de pagar el impuesto a las ganancias a los inversores no residentes.

Un proyecto “borrador” de reforma laboral fue presentado por el Ministro a la CGT el 30/10/2107 y se elevó al Congreso en diciembre, pero no llegó a tratarse porque en el mismo se incluyeron cambios al texto consensuado con la CGT que modificaba artículos de la Ley. 20.744.

Este proyecto de reforma beneficiaba los empleadores que entren en el “blanqueo laboral” pues se les extinguirán sus multas, infracciones, u otros incumplimientos en relación al registro en el empleo, se lo daba baja del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) por deudas en materia de seguridad social, se les condonaban la deuda por no pago de aportes y contribuciones al sistema (capital e intereses y punitivos) en lo referido al SIPA, Fondo de Empleo, Asignaciones Familiares y Renatre. El empresario puede recibir una condonación del 100% si lo hace en los primeros seis meses, o del 70%, si ingresa al blanqueo más tarde. Los sectores con mayor porcentaje de trabajadores no registrados eran rural y el trabajo doméstico.

El otro proyecto se refería las cadenas de tercerización laboral que para la empresa permitiría una reducción del costo de contratación de personal y una posibilidad de flexibilizar el despido. Se reemplazaría el art. 30 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1976 por este: “Los cedentes, contratistas o subcontratistas que cumplan con las obligaciones de control establecidas en este artículo y así lo acrediten ante las autoridades administrativas y/o judiciales competentes, quedarán eximidos de la responsabilidad solidaria prevista en el párrafo anterior.” Es decir que si la contratista incumple frente a un accidente laboral, despido, incumplimiento salarial, entre otros, la empresa principal no se hace cargo del reclamo. Y la legislación del trabajo no sería aplicable a ciertas actividades donde predomina la tercerización: “limpieza, seguridad, montaje de instalaciones o maquinarias, servicios médicos de emergencia y de higiene y seguridad en el trabajo, gastronomía y/o informática, que se efectúen en el establecimiento o explotación. Tampoco será aplicable a los servicios de transporte de personas, desde y hacia el establecimiento o explotación”.

La posibilidad de renunciar individualmente a derechos vulnera el principio de progresividad. Pero un proyecto proponía modificar

(reducir y flexibilizar) el cálculo de las indemnizaciones, excluyendo “el sueldo anual complementario, las horas extraordinarias, las comisiones, premios y/o bonificaciones, las compensaciones de gastos y todo otro rubro que carezca de periodicidad mensual normal y habitual”.

También se propuso sustituir la indemnización por despido de los trabajadores y “crear un Fondo de Cese Laboral con aportes del trabajador y contribuciones del empleador. Los administradores de estos fondos podrían ser entes autónomos creados al efecto. Este fondo sería individual y propiedad del trabajador. En caso de no usarlo se podrá convertir en una renta vitalicia al momento de la jubilación”, abriendo la puerta para negocios de instituciones financieras.

Adicionalmente, se establece la habilitación de “prácticas formativas” para estudiantes y graduados con 18 años o más, por una duración máxima de doce meses y treinta horas semanales con una “Asignación estímulo”, que es un ingreso no remunerativo, que sería similar a el contrato a prueba a un año pero sin aportes ni contribuciones.

La estructura sindical argentina se basa en un sindicato único por rama de actividad o sector y, salvo raras excepciones, no hay pluralidad de sindicatos en la misma rama de actividad. La tasa de sindicalización es una de las más elevadas de América Latina; su número y la unidad les da fuerza. Entre los dirigentes de los sindicatos adheridos a la CGT predomina una orientación moderada, pero fuertemente reivindicativa, negocian de manera astuta y obtienen beneficios para sus afiliados – aunque generalmente no se mantienen los salarios reales. La mayoría de los dirigentes son reelectos y permanecen largo tiempo al frente de las organizaciones, aunque a veces se dificulta la presentación de una lista opositora.

Buscan (con poco éxito) participar en pie de igualdad con los empresarios en los procesos de concertación social, así como la ampliación de derechos laborales y sociales centrados en el empleo, los salarios y la seguridad social, pero sin dar mayor importancia al empleo precario ni al impacto del trabajo sobre la salud laboral. No cuestionan en su esencia el modo de producción capitalista.

Las diversas fracciones o nucleamientos de la CGT tradicional que se constituyeron durante el *kirchnerismo*, se unificaron en una sola CGT en

2016 para negociar y enfrentar al gobierno. Pero luego, varios agrupamientos de sindicatos se distanciaron de la CGT acusándola de aceptar, sin confrontar, las políticas del gobierno. Además, existieron dos CTA (centrales sindicales fruto a su vez de una escisión), con posiciones de izquierda y en buenas relaciones con el *kirchnerismo*. En octubre de 2019, la CTA decidió orgánicamente incorporarse a la CGT pero el trámite aún no está resuelto. La mayoría de las centrales apoyaron activamente el partido de la oposición que venció en las elecciones de octubre 2019.

Desde 2016 recrudecieron los conflictos laborales, muchos de los cuales se desarrollan de manera directa en las grandes empresas y organizaciones, liderados por *comisiones sindicales internas*, aunque en virtud de la legislación de asociaciones profesionales es el sindicato el que finalmente firma el acuerdo con los empleadores.

La mayoría de los conflictos se desarrollaron en el sector estatal donde hay estabilidad para el empleo de planta permanente, impulsando reivindicaciones salariales debido a la alta inflación. Las otras causas invocadas son los pases a disponibilidad de los trabajadores de planta permanente por razones políticas y finalización de los contratos de trabajadores precarios, el castigo al ausentismo injustificado o frecuente o el mal comportamiento, y hacia el final del periodo las desvinculaciones que se llevaron a cabo debido a la restructuración de oficinas públicas.

Es conocida la gran capacidad de movilización de los sindicatos y movimientos sociales. En 2017, se llevó a cabo una masiva conmemoración de repudio a la última dictadura militar que contó con la presencia oficial de la CGT y las dos CTA, así como de los movimientos sociales y de organizaciones de derechos humanos.

El gobierno fue cuestionado por la modificación de la Ley Inmigratoria para quitar la residencia a los extranjeros acusados de delinquir, su intención de bajar la edad de imputabilidad para delitos comunes (de 16 a 14 años), la represión policial contra una movilización de mujeres ocurrida el 08 de marzo y varios hechos de *criminalización* de la protesta social donde fuerzas de seguridad se excedieron en sus funciones y reprimieron violentamente.

Los sindicatos docentes primarios y secundarios, públicos y privados, se coordinaron o unificaron para hacer reclamos salariales y por mejores condiciones de trabajo con 20 días de huelga sin clases, obteniendo incrementos salariales, pero por debajo de lo solicitado.

Una marcha con abandono del lugar de trabajo del 07 de marzo 2017, fue una de las más grandes de la historia. Ante la falta de respuestas del gobierno a las demandas y en virtud de las presiones de las bases, la CGT declaró luego un paro general para el 6 de abril, llevado a cabo masivamente, pero esta vez sin movilización.

El gobierno, aprovechando la recesión y las amenazas de desempleo, buscó frenar los conflictos y propuso que los sindicatos se comprometieran a bajar el ausentismo, aumentar la productividad, aceptar la reducción de los costos laborales y disminuir o eliminar beneficios otorgados anteriormente mediante el acuerdo entre cámaras empresariales y sindicatos.

En 2018, a través del Decreto 801 se modificó el organigrama ministerial reduciéndolo a la Jefatura de Gabinete y diez ministerios, varios ministerios se degradaron y el Ministerio de Trabajo se convirtió en una Secretaría dependiente del nuevo Ministerio de Producción y Trabajo

El Ministerio de Trabajo, reducido finalmente al nivel de Secretaría, adoptó una actitud prescindente en cuanto a los conflictos laborales, declarando la conciliación obligatoria cuando se prolongaban las huelgas e incluso aplicando multas a las organizaciones sindicales que las declaraban antes de agotar los recursos previstos por la Legislación. Cuando el conflicto se había desatado en un sector estratégico, o duraba mucho tiempo, esa Secretaría aplicaba tardíamente la ley de Conciliación Obligatoria y de manera velada amenazaba con quitar la personería al sindicato para imposibilitarlos a actuar legalmente, así como investigar su funcionamiento financiero cuando varios de sus dirigentes fueron acusados de corrupción.

Para el Presidente, el objetivo era reducir los costos para que la economía fuera más competitiva pero la atención se puso específicamente sobre los costos salariales, directos e indirectos, tratando de negociar con los sindicatos pero sin ceder ni darles la razón. Tres altos funcionarios del ex Ministerio de Trabajo que habían

construido buenas relaciones con los sindicatos del sector público fueron por esa causa obligados a renunciar.

La caída del PIB desde el cambio de gobierno, un contexto internacional adverso, el deterioro del mercado de trabajo, la caída pronunciada de los salarios reales por la inflación y la fuerte suba de las tarifas de los servicios públicos, crearon las condiciones para que el ex Ministerio de Trabajo propusiera que en la negociación colectiva de 2017 y 2018 hubiera un tope a los incrementos salariales por debajo de la inflación pasada. Solo un escaso número de sindicatos de ramas con altas tasas de ganancia y con gran capacidad de negociación lograron mayores incrementos salariales (bancarios, aceiteros), mientras que los demás sólo lograron desdoblar el incremento salarial anual en varios aumentos con la posibilidad de un ajuste automático dos veces al año si la inflación superaba esa cifra (aplicando la cláusula *gatillo*), pero esta compensación nunca se logró totalmente.

Se estima que hubo en 2018 un fuerte crecimiento de jornadas no trabajadas por huelgas, de casi de 9,4 millones, un crecimiento anual del 73%.

En cambio, las demandas empresariales para que se redujeran los costos laborales y la litigiosidad derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sí fueron atendidas por el gobierno, primero por un Decreto de Necesidad y Urgencia y luego por una Ley. Se establecieron restricciones para que los trabajadores con problemas de salud laboral hicieran juicio ante los tribunales de trabajo sin antes pasar por el análisis de Comisiones Médicas (cuyo número era reducido y obligaba a hacer largos trayectos para presentar las demandas). Esta es la principal causa que provocó la disminución **estadística** de la “litigiosidad” en materia de salud laboral. Pero todavía no se reconoce la emergencia y la creciente gravedad de los riesgos psicosociales en el trabajo que generan sufrimiento y perturban el funcionamiento de las organizaciones que cuando se somatizan predisponen para contraer enfermedades cuya proporción va creciendo: infartos de miocardio, ACV, úlceras intestinales, colon irritable, depresiones, *burnout*, trastornos músculo-esqueléticos, perturbaciones del humor y del sueño, entre otros.

Una acordada de la Corte Suprema cambió una tasa de interés por otra más baja para efectuar el pago de las indemnizaciones y de esa manera reducir el costo para las ART. Y un DNU (669/2019) cambió la forma de calcular los intereses que deben aplicarse a las indemnizaciones por accidentes de trabajo, reduciéndolos en beneficio de las ART, pero perjudicando a las víctimas.

El gobierno, de acuerdo a las tradicionales recomendaciones del FMI se propuso implementar tres grandes reformas: previsional, tributaria y laboral y si bien esta última no llegó a tratarse, la flexibilización de hecho avanzó.

El presidente vetó la ley Anti-despidos en 2016, que preveía la prohibición de despidos por 180 días y la doble indemnización por despidos sin justificación.

La reforma jubilatoria adoptada afectó los ingresos de jubilados, pensionados, beneficiarios de Asignación Universal por Hijo y de Asignaciones Familiares.

La reforma tributaria estableció una importante rebaja impositiva y la reducción de aportes patronales, redujo la alícuota del impuesto a las ganancias para empresas de 35% a 25%, y exceptuó de pagar el impuesto a las ganancias a los inversores no residentes.

Un proyecto “borrador” de reforma laboral fue presentado por el ministro a la CGT el 30/10/2017 y se presentó al Congreso en diciembre, pero no llegó a tratarse porque en el mismo se incluyeron cambios al texto consensuado con la CGT que modificaba artículos de la ley. 20.744.

Este proyecto beneficiaba los empleadores que entren en el “blanqueo laboral” pues se les extinguirán sus multas, infracciones, u otros incumplimientos en relación al registro en el empleo, se lo daba baja del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) por deudas en materia de seguridad social, se les condonaba la deuda por no pago de aportes y contribuciones al sistema (capital e intereses y punitivos) en lo referido al SIPA, Fondo de Empleo, Asignaciones Familiares y Renatre. El empresario puede recibir una condonación del 100% si lo hace en los primeros seis meses, o del 70%, si ingresa al blanqueo más tarde. Los sectores con mayor porcentaje de trabajadores no registrados eran rural y el trabajo doméstico.

El otro proyecto se refería las cadenas de tercerización laboral que para la empresa permite una reducción del costo de contratación de personal y una posibilidad de flexibilizar el despido. Se reemplazaría el art. 30 de la ley de Contrato de Trabajo de 1976 por este: “los cedentes, contratistas o subcontratistas que cumplan con las obligaciones de control establecidas en este artículo y así lo acrediten ante las autoridades administrativas y/o judiciales competentes, quedarán eximidos de la responsabilidad solidaria prevista en el párrafo anterior.” Es decir que si la contratista incumple frente a un accidente laboral, despido, incumplimiento salarial, entre otros, la empresa principal no se hace cargo del reclamo.

Y la legislación del trabajo no sería aplicable a ciertas actividades donde predomina la tercerización: “limpieza, seguridad, montaje de instalaciones o maquinarias, servicios médicos de emergencia y de higiene y seguridad en el trabajo, gastronomía y/o informática, que se efectúen en el establecimiento o explotación. Tampoco será aplicable a los servicios de transporte de personas, desde y hacia el establecimiento o explotación”.

La posibilidad de renunciar individualmente a derechos vulnera el principio de progresividad. Pero un proyecto proponía modificar (reducir y flexibilizar) el cálculo de las indemnizaciones, excluyendo “el sueldo anual complementario, las horas extraordinarias, las comisiones, premios y/o bonificaciones, las compensaciones de gastos y todo otro rubro que carezca de periodicidad mensual normal y habitual”,

También se propuso sustituir la indemnización por despido de los trabajadores y “crear un Fondo de Cese Laboral con aportes del trabajador y contribuciones del empleador. Los administradores de estos fondos podrían ser entes autónomos creados al efecto. Este fondo sería individual y propiedad del trabajador. En caso de no usarlo se podrá convertir en una renta vitalicia al momento de la jubilación”, abriendo la puerta para negocios de instituciones financieras.

Adicionalmente, se establece la habilitación de “prácticas formativas” para estudiantes y graduados con 18 años o más, por una duración máxima de doce meses y treinta horas semanales con una “Asignación estímulo”, que es un ingreso no remunerativo, que sería similar a el contrato a prueba a un año pero sin aportes ni contribuciones.

Pobreza e indigencia

Recién a partir de enero de 2016, se restableció la credibilidad del sistema nacional de estadísticas en cuanto al índice de precios y de pobreza que había sido vulnerado desde 2007 para ocultar la inflación. La información estadística que da cuenta del incremento del desempleo y de la población que está por debajo de las líneas de pobreza y de indigencia, impactó en el imaginario de dirigentes de la CGT para aconsejar moderación salarial, desalentar la propensión al conflicto y adoptar prudencia en las reivindicaciones.

La pobreza dio un salto significativo debido a la recesión, al freno del incremento de los salarios reales debido a la inflación, al crecimiento del desempleo y de la precariedad. Pero no impactó sobre todos de la misma manera.

Figura 10. Tasa de pobreza a partir de microdatos de la EPH-INDEC y de la EDSA-ODSA-UCA según distintas estimaciones. En porcentaje de personas. Semestres 2010-2019

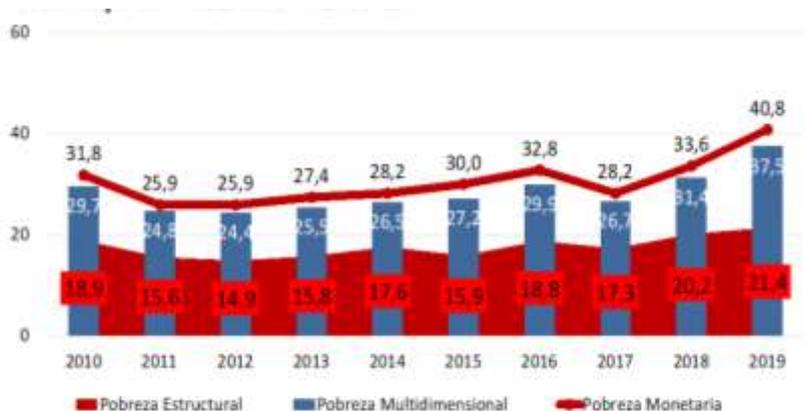


Fuente. EPH –INDEC 2003-2019.

La pérdida de poder adquisitivo de la AUH fue más de 9% anual desde 2015. El 66% de las familias con menores a cargo e ingresos por debajo de la línea de pobreza, son monoparentales con jefatura femenina.

Los cobros de asignaciones por hijo, los programas para desocupados y las pensiones no contributivas fueron las vías por las cuales se distribuyeron recursos fiscales a un gran grupo de familias. El nuevo gobierno mantuvo esas políticas a cargo de ANSES, pero con otras orientaciones: amplió el número de beneficiarios de las asignaciones familiares como medida de contención con mayores controles, pero trató de dar de baja a beneficiarios de pensiones por invalidez sospechados de no reunir las condiciones - generando rechazos y demandas judiciales, y tuvo que volver atrás.

Figura 11. Pobreza multidimensional de ingresos y carencias de derechos. Porcentaje de población. 2010-2019



Fuente: ODESA Bicentenario (2010-2018) y Agencia para la Igualdad (2017-2019). Ilustraciones de la Deuda Social Argentina, UCA

Fuente: ODESA, UCA

Según cifras oficiales, en el segundo semestre del 2018 había 35,4% o sea casi 16 millones de personas pobres, de las cuales 7,7%, es decir

3.450.250 personas, son indigentes, que probablemente dejaron de comer una dieta equilibrada e incluso suelen pasar hambre. La pobreza e indigencia se instalaron de manera heterogénea. En el primer semestre de 2019, el INDEC registró un 25,4% de los hogares y un 35,4% de las personas en situación de pobreza (medida según ingresos) es decir casi 15.000.000 sobre 44 millones de personas, incluyendo al 52,6% de chicos que tienen entre 0 y 14 años. Pero en el conurbano la situación es aún más grave con un nivel de pobreza de 40,7%. La mayoría de los niños de esas familias que concurren a las escuelas públicas reciben allí un desayuno o una magra comida que procura compensar el déficit alimenticio. Un indicador del impacto de la crisis recesiva sobre el nivel de consumo y de vida de los sectores de clase baja, es la reducción estadística del consumo de proteínas animales (carne, pescado, leche, manteca, queso y yogurt) y, como contrapartida aumentó la compra de harinas, arroz y fideos, ricos en hidratos de carbono, pero cuyas repercusiones se observan sobre la malnutrición, por el déficit de proteínas animales y vegetales. Varios estudios señalan que aumentó el sobrepeso y al mismo tiempo disminuyó la talla de los niños. Ese desequilibrio nutricional tendrá fuertes repercusiones sobre la salud y compromete el futuro intelectual de los niños. Debido a las presiones y a las manifestaciones de los movimientos sociales, se ha incrementado en este periodo la cantidad de comedores populares y merenderos financiados parcialmente con fondos públicos y también con recursos provenientes de los movimientos sociales, de vecinos con sensibilidad social y de las iglesias.

Como una muestra de ello, en el mes de julio 2019, una ola de frío polar que impactó sobre Argentina provocó la muerte de varias personas pobres o indigentes que vivían a la intemperie y sin domicilio fijo, mientras se observó que en la proximidad otros comían los desechos que depositaban los restaurantes en los “tachos de basura”.

La caída de los salarios reales y la “estanflación” provocó un fuerte cambio en la estructura social, porque vastos sectores de los que se denominaban “clase media baja” cayeron en la pobreza.

Políticas públicas

Con el objetivo de aumentar la rentabilidad empresarial reduciendo los costos laborales, el gobierno operó eficazmente para tratar de instaurar un mercado de trabajo desregulado y flexible, promoviendo el empleo pero específicamente de monotributistas y trabajadores jubilados o autónomos y limitando el derecho de huelga, poniendo topes a los incrementos salariales para que queden por debajo de los de inflación y de productividad, impulsando la descentralización de la negociación colectiva, esperando que llegara el momento para adoptar reformas laborales, impositivas y un sistema previsional acordes con esos objetivos.

Para disminuir el *déficit* fiscal, por razones políticas y para dar una señal disciplinadora, durante los primeros meses del 2016 se efectuaron miles de despidos de personal contratado en el sector público, así como activistas sindicales, cuestionando la estabilidad en el empleo.

El trabajo no registrado afecta desde hace muchos años a más de un tercio de la fuerza de trabajo asalariado. El gobierno había propuesto el tratamiento del Proyecto ingresado en el Senado con el nombre "Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral", con la convicción de que otorgando mayores beneficios a los empleadores y recortando derechos a los trabajadores se podían corregir problemas del mercado de trabajo, mejorar la calidad del empleo y reducir el empleo no registrado. El proyecto propuso condonar deudas e intereses a los empresarios por incumplimientos en materia de seguridad social, eliminar multas que ya habían sido establecidas y eximir el pago de los aportes a la seguridad social durante 2 años para los nuevos empleos. **En el caso de que esta ley se hubiera aprobado, se otorgarían beneficios a los empleadores incumplidores.**

Los Ministros de Seguridad y de Educación promovieron en 2019 el **Servicio Cívico Voluntario en Valores** para jóvenes de entre 16 y 20 años (NI, NI, NI) a cargo de la Gendarmería, como una herramienta "para brindar oportunidades de formación a los jóvenes a través de los valores democráticos y republicanos, que suponen compromiso cívico para que conozcan sus derechos y sus responsabilidades, sus capacidades y potencialidades personales" (resolución 598/2019 del Ministerio de

Seguridad). Esta suerte de “militarización del desempleo juvenil” preveía comenzar a implantarse a partir de septiembre de ese año. Los jóvenes residirían en establecimientos militares donde terminarían su instrucción escolar y se iniciarían en la formación profesional, subestimando de hecho el papel de la escuela pública. Pero finalmente esta política no comenzó a aplicarse.

Para reducir el gasto público, se ejerció presión para que se haga efectiva rápidamente la jubilación una vez llegado a la edad jubilatoria, y el gobierno aprobó en 2018 un plan de retiro voluntario a nivel federal para “racionalizar el gasto salarial en el sector público” que está dirigido a los empleados de mayor edad de la administración nacional y de organismos gubernamentales.

La tendencia general es hacia la “activación de las políticas pasivas de empleo”, para estimular que los trabajadores desocupados e inactivos se incorporen al mercado de trabajo.

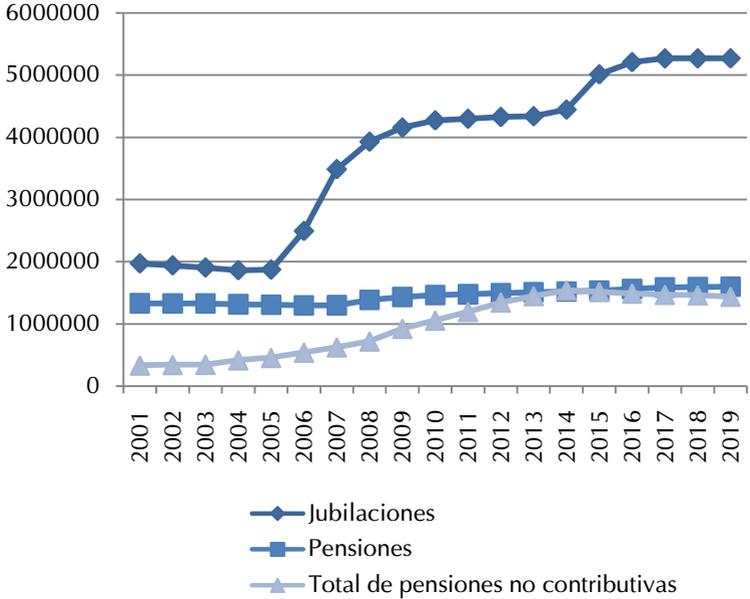
La protección social

Durante el *kirchnerismo*, se había dado importancia prioritaria y recursos a la seguridad social y cuando se inició este periodo casi el 95% del total de personas con edad jubilatoria ya habían accedido a jubilaciones o pensiones.

El sistema de jubilaciones y pensiones administrado por ANSES representa actualmente casi el 40% del presupuesto nacional y por eso para reducir el déficit dado su peso en el presupuesto nacional, en medio de fuertes conflictos, el Congreso aprobó por una Ley de Reparación Histórica un cambio en la fórmula de indexación de esos haberes e implementó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Con esto último se frenó el otorgamiento de pensiones no contributivas por vejez. El monto de la PUAM equivale al 80% de una jubilación mínima (que está por debajo de la línea de pobreza) y se actualiza en forma trimestral por la Ley de Movilidad, pero no es “pensionable”, es decir, no puede heredarla el cónyuge. Este beneficio es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia, habilitaba a cobrar la PUAM y al mismo tiempo incita a seguir trabajando para poder jubilarse al completar los años de aportes. Este subsidio PUAM que se entregaba tiene más que ver con la condición de “pobre”,

que con el reconocimiento de un derecho a la jubilación por haber trabajado, y se otorga aunque por el hecho de estar desocupado o ser un trabajador no registrado, no haya efectuado todos los aportes.

Figura 12. Jubilaciones, pensiones y pensiones no contributivas



Fuente: ANSES

La situación de los jubilados y pensionistas se deterioró fuertemente. Es una población que reúne aproximadamente a 6 millones de personas. Sus condiciones de vida se fueron desmejorando desde hace años pero en este período adoptaban formas dramáticas: porque el ajuste periódico de los estipendios se situó por debajo de la inflación y se hace con retrasos. El 85% de ellos recibía la jubilación mínima cuyos montos estaban por debajo de los índices de pobreza e indigencia, teniendo que

recurrir a familiares o a la asistencia social; los precios de los alimentos que ellos consumían fueron más elevados que el promedio de inflación, así como los de los medicamentos que la mayoría necesitaba tomar imperiosamente.

Como disminuyó el presupuesto para el sistema público de salud y se deterioraron los servicios prestados esto les obligaba a recurrir a la medicina privada. Es grave el aumento de precios de medicamentos esenciales utilizados para enfermedades cardiovasculares (principal causa de muerte en el país). Por otra parte además de la elevada y persistente inflación, hubo fuertes incrementos de las tarifas de los servicios públicos (electricidad, gas, agua corriente, transporte), resultado de la reducción de los subsidios a las empresas.

En materia de ingresos reales, el deterioro se inició desde la crisis de 1975. Durante la dictadura militar, el salario, las jubilaciones y pensiones así como los beneficios de los programas sociales cayeron aproximadamente 20% desde 2015 con un fuerte impacto sobre el consumo de todo tipo de bienes, que retroalimentó negativamente sobre la producción y el empleo. Estos datos son de particular significación dado que, según las proyecciones de INDEC, para fines del 2019 los habitantes de nuestro país mayores de 60 años alcanzarán los 6.983.377 (15,5%), siendo 43% varones y 57% mujeres.

En el primer semestre de 2019, según el INDEC, el porcentaje de la población debajo de la línea de pobreza, era 34,5% (casi 16 millones de habitantes) y 7,75% los indigentes (es decir aproximadamente 3.500.000 personas). Pero la situación más crítica era la de niños y niñas menores de 15 años: el 52,6% (5.792.631) es pobre, y al interior de ellos el 13,1% (1.442.651) se encontraba en situación de indigencia, es decir que no tenían recursos para cubrir la canasta básica alimentaria comprometiendo gravemente su futuro.

A esto se le sumaba el hecho de que PAMI modificó la Resolución 005 dejando de entregar la medicación crónica gratuita a los 2 millones de afiliados y para acceder a la misma se exigía cumplir una serie de requisitos demasiados restrictivos. Esta situación trajo como consecuencia que las personas mayores dejaran de consumir su medicación o lo hicieran de manera limitada si no contaban con apoyo familiar.

Un indicador de la pobreza y dificultades por las que atraviesan quienes reciben jubilaciones, pensiones o beneficios de programas sociales explica que el 30% de los jubilados, (más de 2,1 millones de personas), y un impactante 95% de quienes percibían la AUH (que son más de 3,7 millones), pidieron créditos y registran deudas con la ANSES. En total son más de 7,7 millones de personas que pidieron un crédito pagando altas tasas de interés. Como el 80% es decir 6,1 millones de personas, cobraba haberes mínimos o la AUH, descontando la cuota del préstamo, el pago de los beneficios sociales se cobraban rebajados hasta un 30% menos; esto significaba que con el saldo restante no alcanzaban a comprar la canasta básica alimentaria cuyo monto señala el límite de la pobreza. Lo mismo sucedió con 600 mil beneficiarios de pensiones no contributivas, con unos 60 mil jubilados que cobraban la prestación para el adulto mayor (PUAM), y más de 1,3 millones (35%) de trabajadores que cobraban asignaciones familiares.

Los problemas sociales en materia de vivienda ya existentes, se incrementaron. En la provincia de Buenos Aires varios cientos de miles de familias viven desde hace muchos años en las 1.585 villas de emergencia (*villas miseria*) y asentamientos precarios que han sido registrados. El déficit habitacional se estimaba en 3,5 millones de viviendas, pues había 2,2 millones de viviendas deficitarias y 1,3 millones exhibían algún nivel de hacinamiento. Según el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, el 23,4% de los niños, niñas y adolescentes de hasta 17 años vivían en condiciones de hacinamiento en las regiones urbanas de la Argentina.

Las políticas de crédito hipotecario sólo estaban al alcance de trabajadores registrados con altos ingresos y que podrían destinar hasta un tercio de sus remuneraciones para pagar las elevadas cuotas. Un sistema de créditos hipotecarios UVA implantado, con cuotas ajustables por inflación generó problemas porque a causa de los aumentos de las mismas, muchas familias de clase media tuvieron que renunciar a los UVA y el gobierno trató en 2019 de compensar en parte esos incrementos, sin lograrlo.

Las políticas sociales

Desde 2009 se adoptó por ley la Asignación Universal por Hijo (AUH) y luego la asignación por embarazo (AUE). Ambas políticas tuvieron un gran impacto sobre los ingresos de los sectores más desfavorecidos.

Tabla 2. Asignación Universal por hijo y Asignación por Embarazo

Periodo	Asignación Universal por hijo e hijo discapacitado AUH	Asignación por Embarazo AUE
dic-09	3.444.213	
jun-10	3.531.408	
dic-10	3.527.813	
jun-11	3.604.579	55.896
dic-11	3.534.132	87.151
jun-12	3.507.436	84.009
dic-12	3.373.117	95.902
jun-13	3.383.692	98.256
dic-13	3.509.900	112.654
jun-14	3.301.391	108.522
dic-14	3.624.624	121.157
jun-15	3.435.653	110.849
dic-15	3.741.932	120.800
jun-16	3.938.600	112.689
dic-16	3.973.338	113.249
jun-17	3.887.021	81.290
dic-17	3.996.961	86.505
jun-18	3.963.718	80.320
dic-18	4.027.400	98.212

Fuente: ANSES

El gasto de las familias se incrementó también debido a las insuficiencias del sistema público de salud. Los trabajadores registrados podían recurrir a las obras sociales sindicales, los más pudientes contrataban los onerosos servicios de medicina “prepaga”, mientras que la mayoría de los desocupados y trabajadores precarios debía ir a hospitales públicos, hacer largas colas desde temprano para sacar turnos y atenderse en edificios en malas condiciones edilicias y colapsados de pacientes, o en casos de urgencia pagar la atención de médicos privados con sus propios ingresos. Se desactivó el plan Remediar, bajó el presupuesto y se subejecutaron el Programa Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable, mientras que el del Instituto Nacional de la Mujer cayó en términos reales.

La Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) mediante la resolución 1231/2019 limitó e hizo más difícil el acceso a los tratamientos destinados a las personas con discapacidad, redujo las horas de terapia pagas y buscó modificar el “Nomenclador de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad”, donde se establece unilateralmente el monto que se paga por cada prestación. Pero ante las demandas y protestas públicas de familiares de discapacitados tuvieron que dar marcha atrás.

El gobierno acordó finalmente liberar, en octubre 2019, 3.000 millones de pesos para las obras sociales sindicales, que había retenido de manera indebida. El dinero no tenía un origen presupuestario sino que provenía del Fondo Solidario de Redistribución constituido por los aportes patronales y de trabajadores registrados, para tal finalidad. Estos recursos se destinaban para que las prestadoras médicas afrontaran los tratamientos de alta complejidad y como parte del plan de Cobertura Universal de Salud (CUS). Esta urgencia se debía al impacto de las devaluaciones sobre los presupuestos de las obras sociales cuando debían importar medicamentos complejos no fabricados en el país.

La crisis fiscal afectó el presupuesto de salud y se redujeron los programas de prevención y vacunación, la atención primaria de la salud, la entrega gratuita de medicamentos a las personas más vulnerables y a los jubilados; y al bajar el presupuesto hubo demoras en las compras de insumos esenciales como medicamentos y vacunas cuyos efectos se constaran en los periodos siguientes.

Se empezó a cumplir (lentamente) una Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 2006, no ejecutada por el gobierno de la época, para pagar con ajustes y retroactividad los montos de juicios con sentencia firme por (elevadas) jubilaciones mal calculadas, que no se habían ajustado entre 2002 y 2006, a pesar de las Sentencias.

Recién en 2016 se adoptó la ley de Emergencia Social demandada por los movimientos sociales y apoyada por la CGT, pero que sólo fue reglamentada en 2017. La ley instauró una suerte de “salario social” para compensar durante varios años a los integrantes de grandes centrales de movimientos sociales (Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa y Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular) y en menor medida a movimientos de izquierda. La Ley buscaba ofrecer recursos para elaborar programas masivos para la terminalidad educativa y la formación profesional, para que así puedan aumentar la empleabilidad y acceder al empleo. Pero los montos no llegaron a cubrir plenamente las necesidades de la población objetivo.

El Salario Social Complementario (SSC) instituido en el año 2017 en respuesta a demandas de los movimientos sociales, está destinado a complementar los ingresos de los trabajadores de la economía popular que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social y económica buscando promover la generación de nuevas fuentes de trabajo y la consolidación de las existentes a través de subsidios directos a trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica, el fortalecimiento de sus unidades productivas ya sean gestionadas en forma asociativa o unidad familiar de convivencia, tanto en el ámbito urbano como rural. El monto de la prestación es equivalente al 50% del SMVM vigente a la fecha de creación del programa (en mayo 2019 aproximadamente 6500\$) y se vincula a la participación en un Proyecto Socio-Productivo dentro de la Economía Popular (Messina, 2022).

Desde 2015, también la CGT estableció buenas relaciones con estos movimientos sociales que, junto con otros vinculados a partidos de izquierda, organizaban grandes manifestaciones y piquetes cortando el tránsito de las grandes avenidas durante muchas horas, que al inicio de este gobierno iban con la cara cubierta y garrotes en las manos, cercaban las oficinas públicas involucradas y se quedaban allí incluso de noche

hasta que funcionarios del gobierno los recibían y les daban “una promesa” de respuesta.

Ante las presiones de los movimientos sociales con protestas, movilizaciones y acampes en la vía pública, para hacer frente a los problemas agravados de hambre y malnutrición, la ley de Emergencia Alimentaria votada en 2019 estableció un aumento del 50% en las partidas presupuestarias que el Ministerio de Salud y Desarrollo Social destina a la alimentación, que permitirá incrementar la cantidad y la composición nutricional de las comidas que son proporcionadas por los miles de comedores y merenderos gestionados por municipios, las iglesias y organizaciones sociales. La ley permitía la compra urgente por parte del ministerio sin pasar por licitaciones. Esos fondos surgieron de reasignaciones presupuestarias para no incrementar el gasto público. Es un programa conjunto con el PNUD que está sujeto a varias auditorías. Las tarjetas alimentarias se dirigían directamente a las familias que las recibían sin intermediarios y eran las provincias las encargadas de distribuir los recursos. Una medida similar podría haber sido adoptada anteriormente por un decreto del Poder Ejecutivo sin esperar las manifestaciones en contrario. Pero mientras el Congreso aprobó la Ley de Emergencia Alimentaria, los precios de los alimentos y los servicios también se aceleraron porque las devaluaciones se trasladaron a los precios.

Las dificultades de las empresas recuperadas

Se agravó la situación de varias importantes empresas que habían sido quebradas y abandonadas por sus dueños y fueron luego ocupadas y recuperadas, expropiadas y convertidas en cooperativas de trabajo y gestionadas por sus trabajadores, pero con grandes dificultades para obtener créditos por falta de garantías de respaldo. La propiedad del establecimiento y de los medios de producción recuperados no se regularizó totalmente, pues los ex propietarios tratan de retomarlas y el Poder Ejecutivo vetó, durante este periodo, varias leyes de expropiación y se ordenaron los desalojos.

2.3. El régimen de acumulación

El régimen de acumulación describe los lineamientos de un modelo de crecimiento a largo plazo. La economía argentina experimenta tradicionalmente una fuerte irregularidad en el crecimiento del PIB, es muy dependiente de las crisis internacionales y eso se hizo visible cuando quebró el Lehman Brothers y se desató en el país el conflicto con las grandes empresas agroindustriales y organizaciones de productores agropecuarios.

A partir de la información del SIPA de la AFIP se observa que en ese periodo de gobierno quebraron o cerraron 19.131 empresas, en su mayoría PYMES o microempresarios que usaban tecnologías intensivas en fuerza de trabajo, lo que representa una disminución del 3,4% de esas empresas con respecto a los registros de 2015.

Y eso explica que el PIB per cápita se haya estancado o disminuido aún más desde esa fecha como surge del cuadro siguiente.

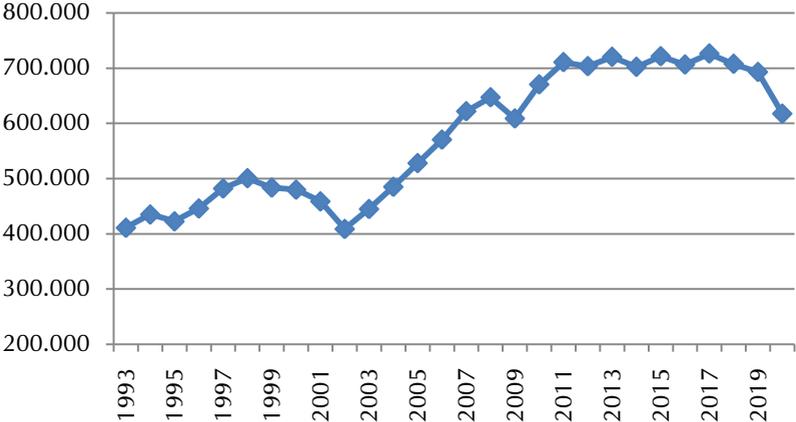
Tabla 3. PBI en millones de pesos del 2004 y variación interanual

Año	Empalme base 2004	Variación
1993	411.018,23	
1994	435.006,08	5,84%
1995	422.629,25	-2,85%
1996	445.986,66	5,53%
1997	482.160,84	8,11%
1998	500.724,90	3,85%
1999	483.773,07	-3,39%
2000	479.956,11	-0,79%
2001	458.795,61	-4,41%
2002	408.812,19	-10,89%
2003	444.939,09	8,84%
2004	485.115,20	9,03%
2005	528.055,94	8,85%
2006	570.549,40	8,05%
2007	621.942,50	9,01%
2008	647.176,16	4,06%
2009	608.872,88	-5,92%
2010	670.523,68	10,13%
2011	710.781,60	6,00%
2012	703.485,99	-1,03%
2013	720.407,11	2,41%
2014	702.306,05	-2,51%
2015	721.487,15	2,73%
2016	706.477,85	-2,08%
2017	726.389,95	2,82%
2018	707.755,49	-2,57%
2019	692.977,45	-2,09%
2020*	617.547,35	-10,88%

Fuente: INDEC - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

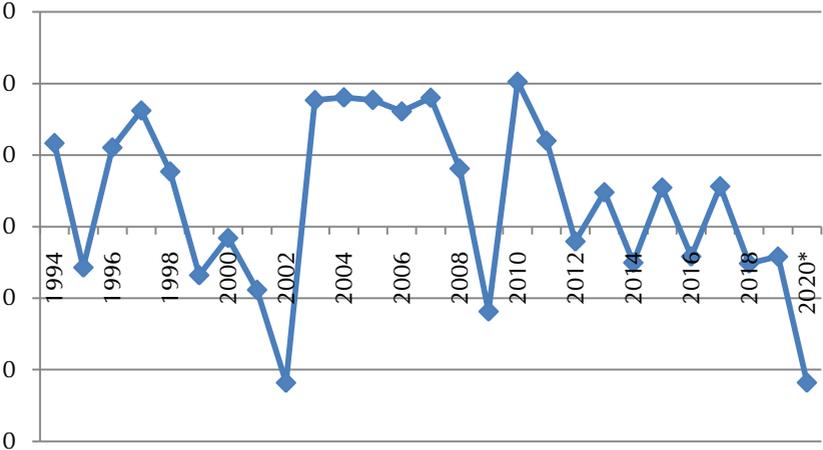
Entre 2015 y 2019, por el impacto de las devaluaciones, el PIB nacional en dólares se redujo casi un tercio, y el PBI en dólares per cápita muestra una caída del 28,6% en el periodo (fuente: INDEC y FMI)

Figura 13. PBI en millones de pesos. PBI – millones de pesos del 2004



Fuente: INDEC - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

Figura14. Variación del PBI



Fuente: INDEC - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

La evolución de la inversión siguió el ritmo irregular del PIB, y las tasas son las siguientes:

2012: -7%	2013: 2%	2014: -7%	2015: 3%	2016: -5%	2017: 11%	2018%: 2%
--------------	-------------	--------------	-------------	--------------	--------------	--------------

Luego, el año 2019 siguió con caídas en todo tipo de inversión, por la disminución del PIB y las altas tasas de interés. Salvo excepciones, desde hace varios años las ramas de actividad industrial disminuyeron sus inversiones y la producción.

Para que crezca de manera sostenida la economía, era necesario que, además de las inversiones, crezca la demanda de bienes de consumo durables y no durables. Eso estaba condicionado al incremento de los salarios, de las jubilaciones, pensiones y planes sociales y al control de la inflación, variables que sufrieron un deterioro en este periodo.

Predominaban empresarios industriales en su mayoría poco innovadores, agrupados en poderosas cámaras (como la UIA), que tienen un comportamiento oligopólico con una ideología neoliberal que demanda al Estado una baja de los impuestos y créditos con bajas tasas de interés y privilegian la especulación financiera donde las tasas de ganancia son superiores que en la economía real. Los pequeños y medianos empresarios asociados en varias cámaras, tienen poco peso frente a la UIA, pero no lograron hasta ahora constituir una burguesía nacional, comprometida con el crecimiento de la economía y el desarrollo social, que defiendan sus propios intereses siendo partidarias de un Estado inclusivo y favorable a un pacto social para compartir con los trabajadores los excedentes económicos y estimular el mercado interno.

Estimamos tentativamente que si no se logra durante varios años consecutivos un crecimiento mínimo sostenido en el tiempo de 3% anual del PBI y la inversión no llega al 25% del PIB, será imposible comenzar a absorber el desempleo, el subempleo y a generar nuevos empleos.

Las exportaciones estuvieron compuestas mayoritariamente por productos del sector primario, y manufacturas de origen agropecuario e

industriales que no eran muy competitivas internacionalmente por sus diseños, sus costos elevados y deficiencias de calidad. En el margen existían algunas pocas actividades industriales con gran potencial, como la siderúrgica de caños sin costura para la explotación de hidrocarburos, la aceitera, la farmacéutica, la fabricación de golosinas, la nuclear y la satelital, que demostraban que el país tiene “capital humano” para competir en sectores de vanguardia, si es que cuentan con un sostenido apoyo estatal.

En los últimos años de este periodo según el INDEC, el intercambio comercial comenzó a dar un leve excedente, pero fue debido fundamentalmente a que la recesión, la escasez de divisas y la caída de la demanda habían disminuido el volumen de las importaciones. Pero este excedente será insuficiente si aumenta la producción industrial y si se hace frente a los compromisos de la deuda externa pública y privada.

La “fuga de divisas” FAE (Formación de Activos Externos) es un comportamiento constante de establecimientos financieros y de argentinos pudientes, que se aceleró durante este modo de desarrollo. Desde diciembre 2016 y hasta mediados de 2019 (casi 4 años) se estima que la *fuga* fue de 85 mil millones de dólares. Pero eso no comenzó en 2015, porque entre 2003 y 2015 (12 años) la FAE fueron 93.294 millones (CEFID).

La total liberalización financiera y cambiaria decidida a fines de 2015 no frenó la dolarización de los ahorros (en este periodo un millón de personas compró periódicamente dólares) y dada la insuficiencia estructural de la economía argentina para lograr excedentes del comercio exterior, se profundizó la vulnerabilidad del sector externo de la economía.

Recientemente los estudios geológicos determinaron que Argentina era el segundo país del mundo con mayores reservas no convencionales de gas y de petróleo. El yacimiento de “Vaca Muerta” generó una gran expectativa entre los sectores económicos pues su explotación -que requiere muchas inversiones extranjeras para su extracción y transporte- crearía las condiciones para el autoabastecimiento energético, generaría ingresos fiscales en varias provincias, se crearían en ese sector empleos bien remunerados y aumentarían las

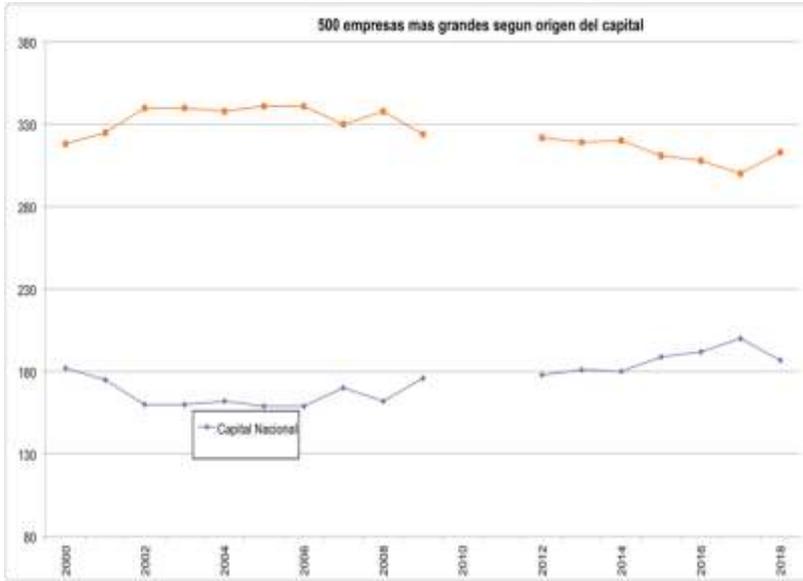
exportaciones permitiendo aumentar las reservas. Pero faltó una política y la inversiones fueron insuficientes para poner en valor estos recursos.

A mediados de 2019 y ante la cercanía de las elecciones, el Gobierno adoptó iniciativas de corto plazo para frenar la inflación y generar mayores ingresos en los meses previos a las elecciones. Entre esas medidas estaban la extensión del programa *Ahora 12* de subsidios para la compra a crédito con bajas tasas de interés, el subsidio a la compra de autos 0km, la postergación de nuevos aumentos de tarifas hasta el final de su mandato, el apoyo a los deudores hipotecarios (UVA), y posibilitó acceder a los ya mencionados créditos de la ANSES para jubilados y beneficiarios de los planes sociales. Pero dado el proceso inflacionario el pago de las cuotas exigió muchos sacrificios.

Hasta las empresas más grandes de Argentina, y aquellas que destinan una parte importante de su producción a la exportación, se encontraron en dificultad, han cerrado plantas, despedido y suspendido personal y muchas han solicitado los planes REPRO, como condición para no despedir.

La evolución de las empresas más grandes según el origen del capital muestra que se mantiene en el largo plazo una predominancia mayoritaria de las de capital extranjero.

Figura 15. Empresas más grandes según origen del capital



Fuente INDEC

Estos cambios en el modo de regulación y el régimen de acumulación se dieron junto con la promoción de un cambio cultural promoviendo, con ayuda de los medios masivos de comunicación, el liberalismo en todas sus dimensiones, deslegitimando al Estado (acusándolo de gigantismo, corrupción, sobre-empleo ineficiente), aumentando el prestigio de la función empresarial y promoviendo el emprendedorismo así como la movilidad social como resultado de la iniciativa individual, el esfuerzo y el comportamiento meritocrático.

Un número considerable de empresarios consideraba que los desocupados permanecían voluntariamente en esa situación porque rechazaban los bajos salarios que les ofrecían los empleadores, pero justificándolos porque tenían altos costos salariales y laborales, debido a

una legislación laboral excesivamente protectora, al poder de los sindicatos y a la conflictividad jurídica.

2.4. El modo de desarrollo y la crisis durante el periodo “neoliberal”

Las grandes crisis no son una novedad en Argentina aunque ellas tengan causas diferentes. Es un país dotado de abundantes recursos naturales y una población educada, pero que a lo largo de la historia económica no pudo consolidar un verdadero régimen de acumulación intensivo, coherente y estable, aprovechando sus recursos para generar valor agregado y más empleos, desarrollar ventajas competitivas con una estrategia de largo plazo apoyada en bienes públicos, creando un clima innovador basado en las actividades de investigación, desarrollo e innovación productiva, calificando fuerza de trabajo para emprender entramados productivos más sofisticados y diferenciados y donde el crecimiento estuviera determinado por un consumo generalizado de bienes durables por parte de los asalariados, porque la desigualdad y la pobreza constituyeron un freno al crecimiento.

El carácter estructural de esta crisis tiene una trayectoria que se origina con el golpe cívico militar de Marzo de 1976. El mismo desarticuló un modelo incipiente de industrialización mediante sustitución de importaciones que no había logrado constituir un sector de bienes de capital dotado de alta tecnología y articulado con una red de empresas proveedoras y subcontratistas. Esto le hubiera permitido incrementar la productividad, mejorar la calidad, generar empleos calificados estables con salarios que alimenten la demanda interna, buscando responder a los cambios en la demanda, satisfacer el mercado interno siendo al mismo tiempo competitivos a escala internacional para generar las divisas necesarias y poder consolidar un régimen sustentable de acumulación del capital.

Desde el golpe cívico militar de 1976, se produjo un brutal cambio en la jerarquía de las formas institucionales con el predominio del régimen monetario y de la inserción internacional subordinada, formas oligopólicas y extranjerías que durante mucho tiempo dominaron el funcionamiento del mercado, un Estado conducido por los representantes del poder económico y financiero, con un

comportamiento de la inversión orientado hacia la búsqueda del beneficio especulativo a corto plazo. La economía argentina es, desde entonces, cada vez más heterogénea y dependiente aunque hay varios sectores y empresas que están en la frontera tecnológica y son competitivos a escala internacional (Boyer y Neffa, 2005).

Retomando el esquema teórico de la Teoría de la Regulación, podemos concluir que la crisis que se manifestó en el país en el periodo 2015-2019 es de naturaleza estructural y fue provocada por los desequilibrios y contradicciones generadas entre el modo de regulación y el régimen de acumulación, y donde la relación salarial es la forma institucional que más ha sido perjudicada por el modo de desarrollo neoliberal, con un Estado dirigido por CEOs que siguieron su propia lógica de producción y de acumulación, que buscaban una inserción pasiva del país dentro de la división internacional del trabajo basada en el sector primario exportador y con una amplia apertura comercial, donde los oligopolios nacionales e internacionales controlan el mercado y fijan los precios sin que el Estado ejerza con vigor un tipo de control para defender los intereses de la población más vulnerable, y donde la financiarización funciona según la lógica de los fondos internacionales de inversión, de corto plazo y con el acuerdo de la banca privada que opera en el país con tasas de ganancia exorbitantes. Desde entonces, las orientaciones de la política económica, los procesos de concentración de la producción y la centralización del capital que se desencadenaron, el peso de los capitales extranjeros en el sistema productivo y en el sistema financiero y su dominación respecto de las empresas argentinas, no crearon las condiciones para el surgimiento ni la consolidación de una burguesía industrial nacional emprendedora que, en alianza con otros sectores de la sociedad civil, propusieran un modo de desarrollo viable alternativo.

El resultado fue el predominio de una estrategia rentística en lugar de un espíritu emprendedor “schumpeteriano” y debido a la incertidumbre y el deterioro de la relación salarial, el conflicto capital/trabajo no desembocó en compromisos durables acordando concesiones negociadas para orientar la acumulación. Debido a la estructura productiva desequilibrada no se ha constituido un bloque hegemónico de poder para superar las dificultades inherentes para la instauración de un régimen de acumulación intensivo que se enfrente a las inercias de las

instituciones, de las organizaciones y de la especialización del comercio exterior.

El modo de desarrollo se caracterizó por la progresiva retirada del Estado como productor de bienes y de servicios y la reducción de sus herramientas de política económica, la escasez y el encarecimiento del crédito interno, la fuerte heterogeneidad estructural entre y dentro de sectores y ramas de la economía (que se verifica en cuanto al tamaño de las unidades productivas, la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales, la dotación de bienes de capital, la productividad del trabajo, los mercados hacia los que dirigen la producción, las tasas de ganancia, la fuerte y vulnerable exposición del sistema productivo al impacto de los shocks exógenos), debido a la consolidación de formas monopólicas y oligopólicas, la concentración de la producción, la extranjerización y las inversiones financieras especulativas.

Sin haberlo expresado de manera explícita, el gobierno adoptó un modelo “neoliberal” dando prioridad al mercado sobre el Estado, reduciendo su papel como productor y regulador, buscando reducir su planta de personal y el presupuesto, asignando valor al libre funcionamiento de los mercados sin intervenir para moderar los incrementos de precios. Estas medidas reforzaron las previas tendencias hacia un desarrollo basado en un sector “primario exportador” (producción y exportación de granos y carne bovina, minería, pesca, petróleo y gas no convencionales), un sector financiero muy rentable y un crecimiento promovido básicamente por inversiones extranjeras y la incorporación de innovaciones tecnológicas, con un tipo de cambio apreciado flexible (que promueva el turismo internacional, el consumo suntuario y las importaciones) al cual se debería tener libre acceso. Se buscó también impulsar una amplia apertura comercial para combatir la inflación mediante las importaciones de productos manufacturados (bienes de consumo durables) aunque fuera a costa de la producción nacional, e insertar de manera estable y subordinada el sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo, aunque sea en detrimento de la industria.

Las políticas económicas adoptadas por el gobierno del Presidente Macri buscaron la apertura comercial, quitarle prioridad a la industria en beneficio de las actividades primarias exportables, frenar la emisión

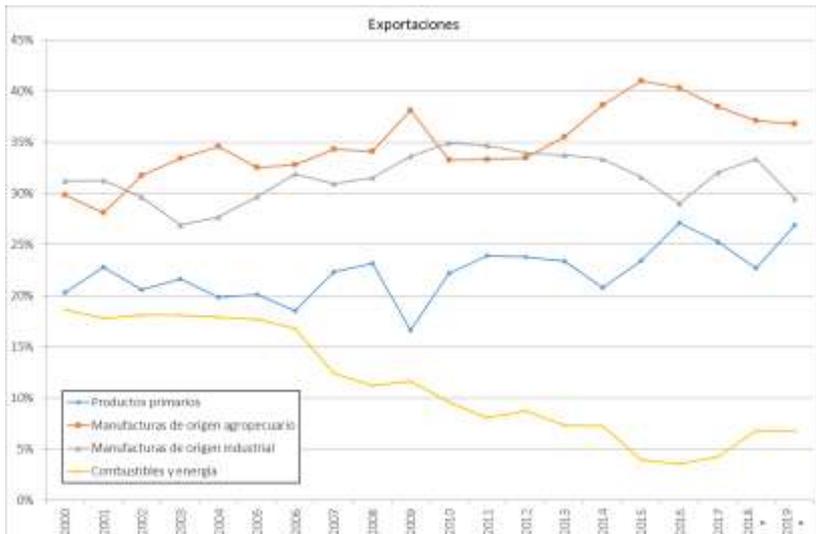
monetaria y recurrir al endeudamiento externo para hacer frente al gasto y tratar de compensar con capital financiero la caída de las inversiones, reducir el déficit fiscal aumentando las tarifas siguiendo el ritmo del dólar pero ignorando sus impactos inflacionarios. El incremento de los costos y la caída del salario real redujeron aún más el mercado interno y, al frenar la demanda y la producción, incrementaron los problemas de empleo. La inflación impactó más sobre los que tenían bajos salarios, y en particular los empleados públicos, beneficiarios de planes sociales y los jubilados. La economía se estancó, entró en una recesión estructural con un efecto de arrastre que tuvo que enfrentar el nuevo gobierno.

Como en el largo plazo el PBI creció de manera irregular y con muchos periodos recesivos, la estructura productiva de la Argentina es cada vez más heterogénea y desequilibrada entre sectores y ramas de actividad. En el periodo 2015-19 los sectores arriba mencionados, altamente concentrados y transnacionalizados, crecieron levemente, pero no arrastraron el crecimiento del conjunto, aumentaron las diferencias sectoriales y regionales, y ese proceso tuvo poco impacto positivo sobre el empleo y los salarios, no mejoró la distribución del ingreso para hacerla más equitativa, ni permitió reducir la pobreza y la indigencia.

En ese contexto las altas tasas de interés desalentaron la inversión e incentivaron la especulación financiera, fueron altos los niveles de endeudamiento público para cubrir gastos corrientes sin tener que emitir, se contrajo una elevada deuda externa que será difícil de pagar en el futuro si durante varias décadas no hay un fuerte crecimiento del PIB y de las exportaciones.

La evolución porcentual de las exportaciones por grandes sectores muestra la tendencia ya mencionada: las manufacturas de origen industrial no lideran el comercio exterior argentino.

Figura16. Exportaciones, porcentajes por grandes sectores.



Fuente: INDEC

Esta experiencia es también un ejemplo revelador de la ineficacia de las recomendaciones del Consenso de Washington para el país y de sus dramáticas consecuencias.

Sin embargo, antes de las elecciones de 2019, la recesión se incrementó y el PBI cae 3% y la inflación se acercó al 55%, bajaron los subsidios estatales a las tarifas de servicios públicos y transporte, con lo cual aumentó sustancialmente su costo para todos los usuarios; se redujo el poder de compra de los salarios, las jubilaciones, pensiones y beneficios de las políticas sociales, aumentó el desempleo y subempleo lo mismo que la pobreza e indigencia provocando malnutrición e incluso aumentando el hambre. Debido a la recesión y al ajuste fiscal se redujeron los presupuestos para salud y educación, y disminuyó la capacidad del Estado para regular la economía y proponer un modelo de desarrollo creíble a mediano y largo plazo.

El incremento del déficit fiscal, a pesar de la mayor presión impositiva se debió al peso creciente de la deuda externa y los intereses, y a que aumentó el riesgo país debido a las crisis financieras internacionales. La disminución del consumo por parte de los asalariados, debido a la caída del empleo, los salarios reales y de los beneficios sociales, presionó hacia abajo la demanda interna.

Pero para hacer frente, y sin default, a esas obligaciones se requeriría después de 2019: a) un crecimiento sostenido del PIB (al menos 3% durante varios años), b) alcanzar un superávit primario de al menos 4 o 5% del PIB para cubrir los intereses de la deuda externa, c) un incremento sostenido de la recaudación fiscal (aumentar impuestos y combatir la evasión), y d) una fuerte reducción del gasto público, que actualmente es cerca del 40% del PIB cuando en 2003 era del 23%. Son objetivos difícilmente alcanzables.

Debido a la incertidumbre y las previsibles devaluaciones aumentó la propensión de los sectores pudientes y de clases medias a ahorrar en dólares, atesorarlos, así como fugar divisas y hacer turismo en el exterior.

El cambio de expectativas provocado por las elecciones primarias (PASO) del 11 de agosto desencadenó una crisis con una fuerte corrida cambiaria sobre las cuentas en dólares provocada por los fondos de inversión y los tenedores de bonos de la deuda externa. El día siguiente se produjo una devaluación de aproximadamente 38% que modificó el contexto macroeconómico y las previsiones de las empresas, elevando el “riesgo país” que en septiembre superó los 2200 puntos. Los bonos del gobierno perdieron hasta 57% en los mercados financieros internacionales, el Mercado de Valores (Merval) disminuyó igualando los valores de la crisis del 2001-2002 con riesgo de perder la calificación crediticia de “economía emergente” pues las calificadoras de riesgo rebajaron en 2019 la categoría argentina de B a C. Las empresas oligopólicas formadoras de precios trasladaron rápidamente ese incremento a los comercios, aumentando los precios y provocando problemas de abastecimiento.

La paridad cambiaria durante estos casi 4 años creció un 570%. Si bien bajó el déficit primario por la reducción de los subsidios y el aumento de

las tarifas, el déficit fiscal financiero a fines de 2019 fue elevadísimo (superior al 5%) debido al peso de los intereses de la deuda/PIB.

La creciente apertura indiscriminada al comercio exterior contrajo el mercado para la industria nacional provocando cierres y fusiones de las empresas menos competitivas, de pequeña y mediana dimensión. La especialización de las exportaciones estuvo basada en la re-primarización de sectores y ramas de actividad, centrada en materias primas, insumos y productos manufacturados del tipo *commodities*, basados en el uso intensivo de recursos naturales, pero cuyos precios son fijados exógenamente y que tienen un bajo contenido en trabajo.

El comercio exterior fue deficitario y sólo al final del período creció el excedente (por las ventas al MERCOSUR), pero eso ocurrió debido más bien a la caída de las importaciones fruto de la recesión del sector industrial por reducción de la demanda causada por las devaluaciones, la inflación y la reducción del salario real. Eso favoreció el fortalecimiento de las tendencias a la desindustrialización y a la desarticulación entre las ramas de la economía, debido a las dificultades para competir con modernas manufacturas importadas.

Las empresas debieron soportar el fuerte incremento de los costos internos de producción, debido al creciente desequilibrio socio-económico entre las regiones geo-económicas, las elevadas tarifas de los servicios públicos privatizados fijadas en dólares e indexadas periódicamente, los impuestos “distorsivos” (Ingresos Brutos), las dificultades y altos costos de la logística para transporte y comunicaciones y los elevados costos del crédito para la producción.

Debido a la recesión, el PIB per cápita de 2019 fue menor que el de 2011, quedaron miles de empresas quebradas o con la mitad de la capacidad productiva ociosa, creciente y estable desempleo y subempleo, más de un tercio de los asalariados sin haber sido registrados ante el sistema de seguridad social, una caída de los salarios reales así como de las jubilaciones, pensiones y beneficios de los planes sociales, que deprimen la demanda interna, un record de población en situación de pobreza e indigencia y un gran malestar social.

Frente a esta situación, el gobierno adoptó políticas sociales en favor de los empresarios para que cumplieran con sus obligaciones hacia la

seguridad social. Pero no aumentaron las pensiones, jubilaciones y programas sociales, ni se compensó la caída de los salarios reales del sector registrado. El Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, no llegó a un acuerdo y de manera unilateral el gobierno lo subió de \$12.500 a \$16.875, pero ese monto se iba a alcanzar en tres cuotas, mientras que la canasta básica total, se estimaba en \$32.000. Los movimientos sociales exigían con manifestaciones y acampes el aumento de los subsidios y que se ampliara el ámbito de aplicación de la Ley de Emergencia Social, sancionada en noviembre de 2016 que dio origen al salario social complementario para trabajadores informales, cuyo monto es la mitad del valor del salario mínimo y beneficiaba a casi 450.000 personas.

Como medida anti inflacionista se redujo temporariamente el IVA (entre 10 y 21%) para 14 productos alimenticios, pero de manera contradictoria esta medida redujo la recaudación impositiva que es coparticipable con las provincias. La Suprema Corte decidió que el Estado Nacional compense esa pérdida a las provincias, generando un problema presupuestario.

Para hacer frente a la corrida cambiaria y rumores de default, el gobierno adoptó varias decisiones en materia financiera que hasta ese entonces rechazaba expresamente y anunció el “Re-perfilamiento” de la deuda externa, que algunos ya consideraban como un default técnico.

No se pusieron frenos o multas a los numerosos despidos sin causa y suspensiones, ni se adoptaron medidas para actualizar los exiguos montos del seguro por desempleo, ni aumentaron las jubilaciones y pensiones.

La caótica transición

Una de las particularidades monetarias en Argentina es que, siendo de hecho una economía bi-monetaria, desde mediados de 2019 no hay un solo dólar sino que tiene muchas variantes. El que aparece en los carteles de las agencias de cambio es el dólar minorista, cuya compra estaba limitada a 10.000 por mes por persona, pero se redujo a 200 luego de las elecciones, y las personas jurídicas (empresas) solamente pueden comprarlos para pagar deudas e importaciones del exterior. El dólar mayorista es más barato pero al que solo puede acceder un inversor con montos muy altos a través de la “mesa de dinero” de un banco. El dólar

informal o *blue* con una fuerte diferencia con el “oficial” es el realizado por las “cuevas” o “arbolitos” en la calle y también empresas por fuera de los registros y de cualquier control estatal. El “Mercado Electrónico de Pagos” (MEP) era otra forma de comprar dólares, es decir obtener divisas utilizando el mercado de bonos soberanos en dólares que se compran por medio de una sociedad de bolsa y el dólar “Contado Con Liquidación” (CCL) es una forma de sacar legalmente divisas del país: se realiza través de un bono que se compra en Argentina (en pesos o dólares), y se vende en el extranjero.

Desde septiembre 2019 y ante la crisis, se volvió a instaurar un control de cambios, -política que antes había sido desechada- poniendo sumas máximas para las operaciones en divisas, se fijaron plazos obligatorios más cortos para la liquidación de las exportaciones (exigencia que había sido eliminadas al inicio del gobierno) y se restringieron a las empresas las transferencias de divisas al exterior.

Las grandes reformas estructurales sugeridas tradicionalmente por el FMI para otorgar el crédito no llegaron a proponerse formalmente y aceptarse antes del cambio de gobierno: a) flexibilización del uso de la fuerza de trabajo y del derecho laboral, b) reforma previsional para hacer frente al déficit aumentando la edad jubilatoria, sin actualizar los montos de las jubilaciones según la inflación, frenando las pensiones no contributivas y reduciendo los regímenes especiales considerados de privilegio, c) la reforma impositiva para reducir los impuestos y controlar la evasión, d) disminuir la elevada brecha cambiaria, así como los subsidios a las empresas de servicios públicos y en consecuencia proceder a un aumento de las tarifas. Esta propuesta volverá a plantearse sucesivamente a los nuevos gobiernos, condicionándolos.

El crecimiento económico desde 2002 a 2015 y las políticas económicas y laborales adoptadas permitieron una fuerte recuperación del empleo registrado, tanto privado como público, pero desde 2011 el crecimiento de la economía y del empleo se estancó por el impacto de las crisis internacionales sobre el modo de desarrollo instaurado.

El incremento de la población económicamente activa se dio junto con el aumento de las tasas de participación femenina y el ingreso de trabajadores adicionales para tratar de compensar el desempleo y la reducción de los salarios reales de otros miembros de la familia. Esto se

dio junto con las tasas elevadas y persistentes de desocupación, subocupación, trabajo no registrado y diversas modalidades del trabajo informal, el predominio de formas particulares de empleo de tipo precario (contratos de duración determinada, trabajo a tiempo parcial, empleos contratados a través de empresas de trabajo temporario, trabajo a domicilio), sin garantías legales de estabilidad y el aumento de la duración promedio de la jornada de trabajo de quienes tienen un empleo.

El desempleo y subempleo fueron elevados y aumentó el trabajo precario; los salarios reales fueron finalmente a la baja y se deterioró la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Creció la desigualdad social y se mantuvieron elevados los índices de pobreza, indigencia y exclusión social. El peso de la importante deuda contraída con el FMI (con el apoyo del presidente Trump) y con bonistas privados requieren que los nuevos gobiernos emprendan una vigorosa renegociación para no conducir a otro *default*.

Los movimientos sociales cuyos integrantes son beneficiarios de los *programas sociales* volvieron a manifestarse con frecuencia y a bloquear las calles para presionar por aumentos del número de los planes y de los montos. Las organizaciones sindicales de manera institucional, contuvieron en parte sus demandas y movilizaciones a la espera del cambio de gobierno, confiadas en que luego la situación se iba a revertir porque sus reivindicaciones salariales volverán a plantearse con mayor legitimidad.

Desde la teoría de la regulación se ha construido una tipología de los diversos modos de desarrollo según el sector que prioritariamente los impulsa: las exportaciones, la industrialización sustitutiva de importaciones, la inversión extranjera directa, el sector financiero, la producción y consumo masivo de bienes durables, la innovación científica y tecnológica para producir nuevos procesos y productos, y el modo antro-po-genético cuando en un país ya se han cubierto, aunque de manera desigual, las necesidades básicas y comienza a aumentar la producción y el consumo generalizado de bienes culturales, la educación, la salud, el deporte y actividades recreativas. Argentina es un caso típico de un proceso incompleto, parcial y dependiente de industrialización sustitutiva de importaciones (Boyer y Neffa, 2005) donde la forma

institucional moneda y el régimen financiero juegan un papel determinante.

La economía a partir del 2020 quedará varias décadas muy condicionada por el conjunto la deuda externa pública y privada que se arrastraba y la contraída durante 2015-19. El FMI será auditor de la gestión presupuestaria del posterior gobierno y el principal acreedor: tradicionalmente sus propuestas se han orientado a profundizar el ajuste fiscal mediante la reducción de los subsidios a los servicios públicos, aumentar las exportaciones, reducir la emisión monetaria que se destinaba a auxiliar al Estado, lograr un excedente de balanza de pagos para hacer frente a los compromisos de la deuda. Directa o indirectamente esto implicaría reducir los salarios reales y el salario indirecto. Y promoverá las grandes reformas neoliberales: del sistema de seguridad social, de la legislación laboral para flexibilizarla, de las relaciones de trabajo y del sistema tributario.

El nuevo gobierno (2019-2023) se encontró con muchas restricciones: pues se arrastra una recesión durante tres años seguidos y el PBI disminuyó respecto de 2015, dispondrá de escasos recursos y divisas, y las demandas sociales se incrementarán, porque los índices de pobreza e indigencia aumentaron, la inflación anual creció y fue la más alta desde 2003, los salarios reales cayeron al nivel de 2013, el desempleo y el subempleo crecieron, el contexto mundial cambió, China desaceleró el ritmo de su crecimiento, y ya no aumentan de manera sostenida los precios de los *commodities* y el saldo del comercio exterior es muy débil, el peso de la deuda pública contraída en 2018 tendrá un peso importante durante varias décadas y el gobierno norteamericano (Trump-Biden) adoptó una actitud “anti populista” hacia América Latina. Y durante 2020 y 2021 la economía y la sociedad sufrieron los impactos de la pandemia.

2.5. Los ganadores y perdedores de ese modo de desarrollo neoliberal

El fortalecimiento y desarrollo del sector industrial no figuró entre los objetivos prioritarios del gobierno del Presidente Macri y el modo de desarrollo neoliberal, privatista, pro-mercado, abierto a la competencia internacional se orientó hacia un país re-primarizado que importaría la mayoría de los productos industriales considerando que en el país son

caros y de mala calidad y solo tendrían viabilidad si son subsidiados o sobre-protegidos por la Aduana políticas que desestima.

Los grandes perdedores del ajuste implementado en 2015-19 son:

- Sectores de actividad poco competitivas frente a las importaciones, debido a la baja productividad y elevados costos, -si el tipo de cambio está apreciado- y en particular, las ramas industriales trabajo-intensivas del cuero, calzados, textiles, y recientemente la automotriz y la electrónica. La recesión económica hizo caer la demanda por la reducción del poder de compra de los asalariados y jubilados, disminuir la inversión, aumentar considerablemente la capacidad instalada ociosa en la industria y se incrementó el desempleo y el subempleo.
- Las PyMEs industriales tradicionales entraron en dificultades por la disminución de la demanda, el incremento de los costos laborales y de las tarifas de servicios públicos así como por la liberalización indiscriminada de las importaciones (miles de ellas cerraron).
- Los pequeños “comercios de proximidad”, que además de la caída de la demanda han visto aumentar fuertemente sus costos por el considerable aumento de las tarifas de servicios públicos, el aumento de los alquileres y deben además pagar elevadas tasas de interés (en caso de poder acceder a créditos).
- Los sectores de pequeños productores agrícolas de las economías regionales, cuyos costos aumentaron y bajó la demanda, mientras que durante mucho tiempo atrás exportaban con buenos resultados (frutas, yerba, té, tabaco, vino, lácteos).
- La situación del conjunto de los asalariados, debido a los problemas del mercado de trabajo (desempleo, subempleo, precariedad, el trabajo no registrado) y la reducción del salario real por el impacto inflacionario, así como la suba de los alquileres y el aumento de las tarifas de los servicios públicos y de los combustibles.
- Los que tienen empleos en el sector informal, porque debido a la recesión también se han reducido las posibilidades de trabajos temporarios y no registrados (trabajo doméstico, cuentapropistas, en microempresas, etcétera).

- Los trabajadores registrados monotributistas y autónomos, que compiten entre sí. Sus contratos no siempre se renuevan y en términos reales los honorarios fijados se revisaron a la baja.
- Los jubilados, pensionados y beneficiarios de las políticas sociales, porque los ajustes periódicos de haberes no compensaron la inflación pasada, los precios de su canasta de alimentos se incrementaron por encima de la inflación, se deterioró el servicio público de salud, aumentó mucho el precio de los medicamentos y las tarifas de los servicios públicos.
- La situación es dramática en el caso de los desocupados -incluso de quienes cobran el (insuficiente) subsidio por desempleo-, de los trabajadores no registrados que no tienen acceso a la seguridad social, de los trabajadores precarios sin un empleo estable o amenazados por los despidos y suspensiones, de los beneficiarios de los planes sociales porque el monto de los subsidios está lejos de cubrir la canasta básica de alimentos, así como los sectores NI, NI, NI totalmente excluidos que viven en situaciones de extrema pobreza e indigencia.

Los pocos –pero poderosos- sectores ganadores del modelo que se han consolidado son:

- Las grandes empresas que explotan y comercializan la agricultura extensiva (buenas cosechas de soja y de granos exportables y sus derivados), la ganadería bovina y la pesca así como las agroindustrias destinadas a la exportación, en especial la aceitera, aprovechando su moderna tecnología y la renta agraria.
- El sector financiero, hacia donde se canaliza la mayor parte de los ingresos de divisas con fines especulativos, dando lugar a “la bicicleta financiera” o al “rulo” cuando el tipo de cambio estaba apreciado, y donde se logran las más elevadas tasas de ganancia.
- El sector muy concentrado de las telecomunicaciones.
- El sector de minería e hidrocarburos, con precios dolarizados, apostando a los yacimientos no convencionales de “Vaca Muerta”, y el sector de las energías renovables que han crecido de manera sustancial.

- La producción de software cuyas exportaciones han crecido fuertemente.

3. Reflexiones y perspectivas

En esta primera parte de la publicación, hemos intentado caracterizar la evolución de la economía argentina en diversos periodos, siguiendo el esquema conceptual de la Teoría de la Regulación. El objetivo buscado es el de situar el contexto donde tuvieron lugar las políticas públicas de empleo adoptadas durante el periodo diciembre 2015 - diciembre 2019, que hemos caracterizado como “modo de desarrollo neoliberal”.

Planteamos la hipótesis de que el empleo está determinado o condicionado por el modo de desarrollo implementado por el gobierno, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y complementariamente el Ministerio de Desarrollo Social y otros del área económica.

Los datos presupuestarios muestran que el gobierno federal asignó a las políticas de mercado de trabajo un bajo nivel de prioridad, si se lo compara con la cobertura de la política social no contributiva a personas adultas mayores, personas con discapacidad y hogares con niñas, niños y adolescentes.

En este periodo se observa un mayor protagonismo de los programas del MDS respecto a los del MTEySS, porque los planes del MDS llegaron a representar el 52,2% del total en 2015 respecto al 8,3% en 2009. En la etapa del gobierno de Cambiemos esta expansión se consolidó, llevando el porcentaje al 70,7% en 2019.

Pareciera que teóricamente se consideraba que el desempleo es el resultado de la rigidez del mercado de trabajo (debido a la legislación que imponía montos de preaviso y de indemnizaciones elevadas) y resultaba de la decisión individual de los trabajadores que rechazaban un empleo porque consideraban que el salario ofrecido era insuficiente. Y que como los desocupados no tendrían las calificaciones profesionales, ni tendrían una cultura o motivación basada en el trabajo, habrían rechazado o perdido la iniciativa para buscar un empleo, es el Estado quien debería ofrecer una ayuda monetaria no remunerativa y en algunos casos pedir a cambio alguna contraprestación (horas semanales de

trabajo, participar en actividades educativas (terminalidad educativa, formación profesional).

El monto del Seguro por Desempleo no fue actualizado por un largo periodo de tiempo y se redujo el gasto presupuestario, mientras crecía el gasto en políticas no contributivas. Pero igualmente la insuficiencia se puso en evidencia cuando se implementó el Ingreso Familiar de Emergencia, que llegó a alcanzar a casi 9 millones de beneficiarios (Messina, 2022).

* * *

Las políticas públicas de empleo que se analizarán tienen la virtud de que incluyen de manera documentada a la totalidad de aquellas cuya gestión estuvo a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, analizando las normas que les dieron origen, sus características, la cantidad de beneficiarios y de recursos asignados.

Como mencionamos en el inicio, con esta publicación se completa la información de largo plazo, cubriendo el periodo (2015-2019) de la publicación editada por Bantar, Brown y Neffa (2015).