

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 9 NÚMERO 78 OCTUBRE 2019

ISSN 1853-8819

VOCES

en el Fénix

VOCES EN EL PLAN FÉNIX



“QUÉ TAN LEJOS” SINTETIZA ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS QUE EMERGEN EN ESTE NUEVO TIEMPO POLÍTICO EN LA ARGENTINA, QUE VAN DESDE EL PACTO SOCIAL HASTA LA PUESTA EN VALOR DE LA PLANIFICACIÓN PARA LLEVAR A CABO LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NECESARIAS.

QUÉ TAN LEJOS

sumario n°78 octubre 2019

editorial

Abraham Leonardo Gak

ALEJANDRO VANOLI Del Plan Fénix (2001-2002) al Plan Fénix 2 (2019-2020) **6** **ALBERTO MÜLLER** El Plan Fénix y un proyecto para la Argentina **16** **ROBERTO LAMPA** y **NICOLÁS HERNÁN ZEOLLA** Argentina 2015-18: un ciclo corto de crecimiento impulsado por las finanzas **22** **RICARDO ARONSKIND** La Argentina en la globalización **32** **CARLOS WEITZ** Una propuesta de cambio en el modelo regulatorio financiero argentino **38** **MARTÍN NAVARRO** Trabajo, desarrollo y economía popular **44** **SEBASTIÁN SOLER** El endeudamiento durante la presidencia de Mauricio Macri **52** **SERGIO WOYECHESZEN** Aportes para la planificación del cambio estructural en la Argentina **60** **JUAN IGNACIO BALASINI** ¿Es necesaria una reforma jubilatoria en la Argentina? **68** **HORACIO ROVELLI** El Estado en el kirchnerismo y en el gobierno de Cambiemos **76** **DELFINA ROSSI** Pactos sociales para distribuir y crecer **86** **DEMIAN PANIGO, LEANDRO BONA** y **PABLO WAHREN** Contexto internacional, modos de desarrollo comparados y sus enseñanzas para el diseño de la nueva política industrial argentina **96**

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Ricardo J.M. Pahlen

Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

Secretario General

Gustavo Montanini

Secretario Académico

Pablo Rota

Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

Secretario de Investigación

Adrián Ramos

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

Secretario de Graduados

Rubén Arena

Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Docentes

TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Pablo Rota
Andrés Flavio López
Carlos María Negri

SUPLENTES

César Humberto Albornoz
Gerardo Fernando Beltramo
Walter Fabián Carnota
Javier Legris
Ana María Campo
Catalino Nuñez
María Inés Barbero
Adrián Horacio Ramos

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Rubén Arena
María José Canals

SUPLENTES

Roberto Darío Pons
Daniel Roberto González
Juan Manuel Oro
María Fernanda Inza

Claustro de Alumnos

TITULARES

Nicolás Tedesco
Antonella Cerase
Mateo Gadano
Jonatan Barros

SUPLENTES

Ana Ailin Andrada
Tomás García
Sergio Segluk
Michael Acosta

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo
Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Alejandro Vanoli

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Sergio Woyecheszen

PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Samantha Vaccari

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

En el curso de esta semana se ha cumplido un nuevo año, el 19, desde que un grupo de docentes y allegados a la Universidad de Buenos Aires tuvo la iniciativa de tratar de elaborar y proponer un nuevo plan económico porque previeron, como lamentablemente ocurrió, que en el futuro inmediato nuestro país debería hacer frente a un proceso recesivo con graves consecuencias humanas.

Así fue que, con la intencionalidad de ir elaborando una propuesta, se reunieron en el mes de octubre de 2000 quienes tenían funciones de dirección en el área económica de la Facultad. Fue en esos comienzos cuando una figura descollante, el doctor Julio H.G. Olivera, propuso como nombre del grupo "Plan Fénix".

El núcleo inicial de seis personas que coincidieron en el desarrollo de esta idea inmediatamente propuso el incremento del número de participantes en función de sus respectivas áreas de especialización. Tras la incorporación de estos integrantes, se dispuso llevar a cabo reuniones semanales.

A los pocos meses de iniciada la tarea, en abril de 2001, hicieron el primer acto público en el que presentaron, por un lado, un diagnóstico pesimista sobre el futuro próximo y, por el otro, la posibilidad de darle al país un giro, sobre todo, en algunos aspectos esenciales.

Uno de los aspectos de esta propuesta fue la necesidad de contar con una presencia activa del Estado en la mediación e intervención del proceso económico.

Otra de las aristas de la propuesta fue la de generar un desarrollo que promoviera la industria con una mirada dirigida a lograr el pleno empleo.

También suponía una reforma tributaria, la incorporación de nuestras industrias a las exportaciones y, por sobre todas las cosas, el elemento central de la propuesta estaba dirigido a la obtención de una equidad significativa en la distribución del ingreso.

En septiembre de 2001, es decir, pocos meses antes del derrumbe de nuestra economía, presentamos una primera aproximación en una propuesta integral de modificación de la política económica vigente.

El efecto que causó la presentación del documento fue realmente sorprendente. En pocos meses, todos los integrantes del grupo fueron convocados a participar en actos públicos organizados por las distintas universidades del país para ofrecer estas ideas.

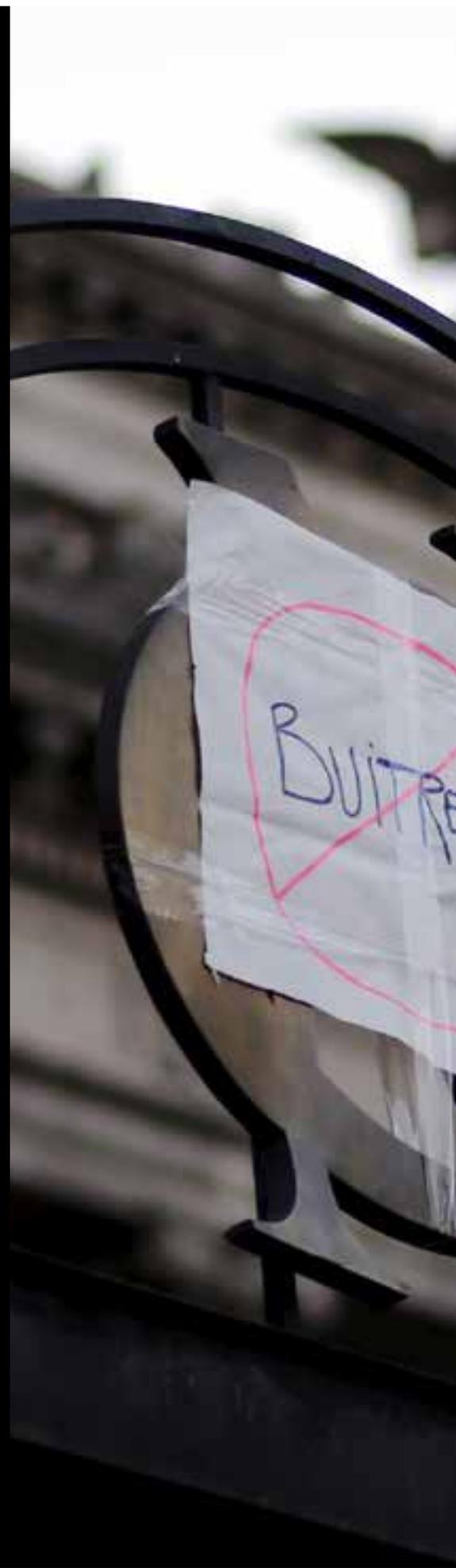
Asimismo, a partir de ese momento, tuvieron que responder a muchas consultas concretas de sectores interesados con respecto a la posibilidad de concretar una ruptura definitiva con el pensamiento neoliberal instalado en muchos países de la región.

Durante este largo período de diecinueve años, hicieron conocer su opinión ante cada conflicto que se generaba; descollando, en aquel momento, la confrontación con la preexistencia de una deuda externa que el país no podía afrontar.

Hoy, publicados numerosos documentos y editadas publicaciones, se encuentran ante una problemática muy similar a la que previeron en aquel entonces.

Voces en el Fénix, que es otra de las herramientas que el grupo utiliza para participar en el imprescindible debate público, se encuentra presentando su edición número 78, lo que de por sí señala la voluntad del grupo Fénix de continuar presente en la discusión, que hoy incluye afortunadamente a muchos jóvenes estudiosos y no nos hace añorar aquella soledad de los primeros años.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)







LA INTRODUCCIÓN REPASA LAS CONDICIONES EN QUE SE CONFORMÓ EL PLAN FÉNIX EN NUESTRO PAÍS, PROYECTANDO HACIA ADELANTE TANTO SUS AVANCES COMO DESAFÍOS, A PARTIR DE UNA PRESENTACIÓN SOMERA DE LOS DISTINTOS ARTÍCULOS QUE CONFORMAN ESTE NÚMERO.

DEL PLAN FÉNIX (2001-2002) AL PLAN FÉNIX 2 (2019-2020)



por **ALEJANDRO VANOLI**. *Economista. Director de Synthesis Argentina. Profesor universitario. Ex Presidente del Banco Central de la República Argentina y de la Comisión Nacional de Valores*

Nuestro país está en condiciones de clausurar una etapa de su historia, signada por el profundo deterioro de la economía y calidad de vida de sus habitantes, e inaugurar un proceso de crecimiento con equidad.

Síntesis del Plan Fénix 2002

Introducción

Cuando se relea la introducción que abre la Síntesis del Plan Fénix puede pensarse que es una cita contemporánea. Pero este texto de 2002 escrito en el final del segundo neoliberalismo trágico describe cabalmente la situación actual.

En 2001 fue muy importante que actores de una universidad pública decidiesen trabajar en forma conjunta, buscando elaborar propuestas concretas, en forma de un plan consistente, y difundirlas en forma accesible a la sociedad, lo que constituyó un importante salto cualitativo en el final de la convertibilidad para sentar bases de ideas que madurasen socialmente los años posteriores.

Ello permitió forjar propuestas económicas necesarias en un momento en que la sociedad salía de la anomia de 12 años de hiperinflación y convertibilidad con hiperdesempleo. Una época donde pocos economistas en soledad enfrentaban la lógica trágica del pensamiento único que hundió a la Argentina en la peor crisis institucional en 70 años de historia en 2001.

A fines de 2018, cuando Leonardo Gak pidió sugerencias al Grupo Fénix para elegir temáticas para “Voces en el Fénix” durante 2019, sugerí “Hacia el Plan Fénix 2” para que hubiera un número en que, retomando el espíritu y revisando críticamente el contenido de los aportes del Plan Fénix original, se avanzase en el germen de un Plan Fénix 2.

2019 constituía un año electoral donde se jugaba decisivamente el destino del país. Y con el resultado del 27 de octubre, el pueblo argentino cerró en las urnas la profundización del tercer neoliberalismo, un gobierno de Cambiemos que empeoró absolutamente todas las variables económicas y sociales y nos dejó en un colapso económico, que nos arrastró al default productivo, social y financiero. Y que de perpetuarse hubiese puesto en grave riesgo la soberanía nacional generando tanto una grave involución reprimarizadora en el aparato productivo como un severo retroceso en los derechos individuales y sociales.

Es absolutamente necesario que la sociedad pueda contar con

espacios de pensamiento crítico, que se alejen del pensamiento convencional, funcional a los sectores más poderosos y que en tal carácter no podía haber dado respuestas a las necesidades del país.

Resulta vital la construcción de un marco de ideas, propuestas y acciones de gobierno que alimenten las bases de un proceso de crecimiento con equidad.

Así es urgente actualizar las ideas liminares del Plan Fénix que como señalaba en mi libro *Patria o Dólar*, de 2016, “nos saque de la circularidad del trágico eterno retorno al punto inicial, que implica una Argentina cual reencarnación del mítico Sísifo que cuando cree que llega a su destino, librándose de su lastre, está condenada a volver a empezar. Retroceso que es una involución económica y social y un padecimiento para millones de personas”.

Hay circunstancias en las que hemos avanzado, en estos cuatro años. Hubo decenas de economistas que en diversos espacios han formulado críticas consistentes y anticipatorias de la debacle del gobierno. Se han multiplicado los centros de investigaciones y ámbitos académicos críticos en universidades de todo el país.

Queda no obstante el desafío de desarrollar estos espacios, como pudo hacerlo el Grupo Fénix, para profundizar y enriquecer el debate sobre el rol y la formación de los profesionales, discutir los objetivos y contenidos de los planes de estudio, recuperar espacios de investigación y docencia, además de reforzar los ámbitos de pensamiento y comunicacionales de las políticas económicas. Tanto en oposición en el neoliberalismo como ahora en los albores de una nueva esperanza.

Más allá de un pacto social que atienda a las lacerantes urgencias de la coyuntura, es absolutamente necesario recuperar el valor de la planificación de mediano y largo plazo y de la necesidad de formular planes integrales y consistentes para avanzar en un cambio del perfil productivo del país y evitar recaer en la restricción externa, avanzando en una estrategia de desarrollo sustentable con equidad.

Un modelo de desarrollo con equidad implicaría poder lograr sustentabilidad económica y social que permita salir de los péndulos políticos y los ciclos económicos de crecimiento y recesión

Renaciendo de las cenizas (2002)

Como dijimos, el Plan Fénix surgió en 2000 e hizo su presentación el 6 de septiembre de 2001 a partir de 18 documentos que incluían renegociación de la deuda, políticas productivas, políticas laborales, sector industrial, política monetaria y crediticia, régimen cambiario, política fiscal, política comercial argentina, concentración económica y regulación de los servicios públicos, producción tecnológica, etcétera.

Quisiera recordar esos comienzos del Grupo Fénix y mi incorporación al mismo.

Era el año 2000. El querido maestro del aula y de la vida Benjamín Hopenhayn, con quien colaboraba en su cátedra desde 1994, me citó en su estudio de la calle Juncal, absolutamente entusiasmado pero sin adelantarme nada por teléfono.

Al encontrarnos me dijo: “Estamos haciendo algo absolutamente ‘subversivo’. Estamos armando un programa económico integral. No solamente un diagnóstico de la crisis irreversible de la convertibilidad. Sino también propuestas concretas y alternativas: un plan de gobierno. Sistemático y coherente. Estoy trabajando en el tema deuda externa. El trabajo tiene que ser 20% diagnóstico y 80% propuestas. ¿Te animás a ayudarme?”.

Benjamín dijo: “Se me ocurren dos cosas: la primera es que hay que salir de la convertibilidad. ¿Cuál te imaginás que es la segunda?”. Me quedé mirándolo y le contesté: “Una reprogramación con quita de la deuda”. Efectivamente, me comentó que esa iniciativa en la que había empezado a trabajar se llamaba Plan Fénix.

Me comentó que participaban del núcleo del Grupo Fénix los mejores economistas del país como Julio Olivera y Aldo Ferrer, además de Arturo O’Connell, Héctor Valle, Mercedes Marcó del Pont, Jorge Schvarzer, Eduardo Basualdo, Alejandro Rofman, Carlos García Tudero, Marta Bekerman, Saúl Keifman, Alberto Müller, entre tantos otros, profesores de distintas tradiciones: había radicales, peronistas, socialistas, comunistas, de izquierda independiente; todos críticos de la convertibilidad que se reu-

nían todos los jueves (ahora miércoles por medio) en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, para debatir las distintas iniciativas.

Trabajamos todo el primer semestre del 2001 en absoluta reserva en distintas alternativas para resolver esa cadena asfixiante que era el tema de la deuda, proponiendo una moratoria de la deuda externa y una renegociación con quita, además de un control de cambios que limitara la colosal fuga de capitales que se vivía.

Finalmente, el 6 de septiembre de 2001 fue la presentación del Plan Fénix con un documento con propuestas concretas y sistemáticas de corto, mediano y largo plazo para salir de la grave crisis que vivía el país. Resulta interesante la cobertura que le dio el propio diario *Clarín*, que por entonces se estaba despegando del gobierno y de la convertibilidad.

Era muy difícil estar en contra de la convertibilidad, más allá de las claras evidencias de la crisis terminal del modelo. Particularmente, a partir de la crisis internacional de 1997-1998, que cerró definitivamente el financiamiento externo voluntario el país, y de la megadevaluación brasileña de enero de 1999, que provocó una seria crisis adicional a la Argentina, especialmente al aparato productivo que ya venía sufriendo las consecuencias de la convertibilidad y la apertura importadora.

En un curso de grado de la carrera de Economía que tuvimos en el segundo semestre de 2001 con Benjamín, el 100% de los 30 alumnos decía que la convertibilidad era inviable. Pero menos del 10% recomendaba devaluar. Hasta el propio Chacho Álvarez, a fines de los años noventa, había dicho que se arrepentía de haber votado en contra de la convertibilidad.

Había un enorme blindaje social dado por el horror de la experiencia hiperinflacionaria de los ochenta. Más allá de que se había triplicado el desempleo y de la grave crisis social, como en décadas no se veía en el país. Todos creían que era una trampa, pero una trampa de la que no se podía salir. Finalmente, el Plan Fénix abordó esa cuestión con mucho debate interno y el temor



al impacto de una eventual devaluación en los salarios hizo que la propuesta de mejorar el tipo de cambio real fuera genérica. Pero sin hablar de la palabra tabú “devaluación”. En todos los otros temas, las propuestas fueron claras, profundas, de nítido corte con el modelo neoliberal.

El trabajo del grupo Fénix tuvo un gran impacto. Era la primera vez que había una alternativa sistémica emanada de la universidad pública. No solo los distintos sectores sociales y productivos se interesaron en la propuesta; la sociedad en general tomó esta alternativa y la hizo suya. El grupo se nutrió de aportes de más de 40 universidades nacionales que ampliaron la realidad nacional desde el interior profundo.

En ese 2002 el Plan Fénix publicó un documento, “Propuestas para el Desarrollo con Equidad” que incluye una sección con las “Condiciones básicas para el desarrollo económico-social. El caso argentino”. Un documento cuyas bases están absolutamente vigentes hoy en día.

“El proceso de desarrollo de los países dista de seguir una receta única. Antes bien, se trata de una construcción colectiva que responde a las especificidades de cada sociedad y al contexto externo en el cual la misma se desenvuelve.

En consecuencia, refleja las particulares condiciones territoriales, demográficas, socioeconómicas y culturales que se han plasmado a lo largo del curso histórico de cada nación.

No obstante, tanto la teoría como la experiencia histórica y contemporánea de las economías mundial y argentina permiten constatar que debe cumplirse un conjunto de condiciones para lograr el crecimiento económico y la elevación de la calidad de vida.

Tales condiciones pueden sintetizarse en la enumeración siguiente:

1. Estabilidad institucional y política.

2. Presencia activa de las fuerzas organizadas del trabajo y el empresariado nacional y los agentes del conocimiento en el proceso de crecimiento con equidad como requisito de integración del tejido social, lo que implica asegurar un rol central –y no subsidiario– a los mercados internos.

3. Presencia de un Estado que promueva el desarrollo nacional con equidad en la distribución del ingreso, de manera de lograr el bienestar y la integración social.

4. Funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, en todos aquellos ámbitos en que se justifique su acción.

5. Fundamentos macroeconómicos sólidos, sobre la base de altas tasas de ahorro interno e inversión, financiamiento genuino del sector público, alta productividad, competitividad internacional, posición sustentable en la cuenta corriente del balance de pagos.

6. Permanente incremento de la competitividad de la producción nacional, que permita una inserción internacional ventajosa, y establecimiento de límites al endeudamiento externo y a las inversiones privadas directas en función de la capacidad de generación de divisas.

7. Incorporación generalizada y continua del cambio tecnológico en todo el sistema económico y social, participando de las corrientes dinámicas del comercio internacional compuestas por bienes y servicios altamente diferenciados.

8. Autonomía de la gestión monetaria, cambiaria y fiscal, fundada sobre la promoción del interés del país y su inserción viable en la economía internacional.

9. Mercados de capitales que promuevan la formación del ahorro y su canalización –a adecuado costo– a la inversión y la incorporación de tecnología.

10. Desarrollo de concepciones fundadas en la realidad nacional y orientadas a dar respuestas a los desafíos y oportunidades de la economía mundial”.

Hacia el Plan Fénix 2. Bases para un programa económico de reconstrucción nacional

Como en las publicaciones de 2001 y 2002 este número de “Voces en el Fénix” incluye contribuciones de miembros permanentes del grupo y de destacados economistas.

Los artículos de este número son:

Alberto Müller: El Plan Fénix y un proyecto para la Argentina

Donde analiza las circunstancias históricas en las que nació el Plan Fénix en la UBA, las luces y sombras que sus ideas fundantes han tenido a través del tiempo y los enormes desafíos que nuestro país tiene de aquí en adelante.

Ricardo Aronskind: La Argentina en la globalización

Discute los avances y desafíos del Plan Fénix a la luz del proceso de globalización, planteando una serie de acciones que logren recuperar la capacidad del Estado para conducir el rumbo de la economía, canalizando parte de los excedentes económicos hacia la producción y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Roberto Lampa y Nicolás Hernán Zeolla: Argentina 2015-18: un ciclo corto de crecimiento impulsado por las finanzas

El artículo tiene por objetivo comprender la especificidad del corto ciclo de crecimiento entre febrero de 2017 y marzo de 2018, partiendo de la hipótesis de que durante este período se desarrolló un modelo de financierización típico de la periferia.

Sebastián Soler: El endeudamiento durante la presidencia de Mauricio Macri

Caracteriza el proceso de endeudamiento por parte de Cambiemos no solo en términos macroeconómicos y financieros sino también legales, desnudando el desapego institucional que el gobierno tuvo desde sus inicios.

Carlos Weitz: Una propuesta de cambio en el modelo regulatorio financiero argentino

En el marco de la proliferación de distintos modelos de regulación y supervisión financiera, el artículo presenta una propuesta de cambio para el esquema en la Argentina, que logre no solo mayor protección a los usuarios sino también una mayor eficiencia del mercado.

María Delfina Rossi: Pactos sociales para distribuir y crecer

El artículo busca enmarcar la necesidad de construir un nuevo pacto social en la Argentina dado el contexto internacional y su relevancia histórica. Concluye con una serie de recomendaciones.

Sergio Woyecheszen: Aportes para la planificación del cambio estructural en la Argentina

Analiza las rupturas y continuidades que en materia productiva se han venido dando desde el lanzamiento del Plan Fénix original, previo a la crisis de 2001. Sobre esta base presenta una serie de elementos para la planificación del cambio estructural en la Argentina.

Demian Panigo, Leandro Bona y Pablo Wahren: Contexto internacional, modos de desarrollo comparados y enseñanzas para el diseño de la política industrial argentina

El trabajo analiza el contexto de financierización, proteccionismo y reubicación global de la producción y expone los lineamientos necesarios para una política de desarrollo industrial.

Martín Navarro, Pablo Chena: Trabajo, desarrollo y economía popular

El artículo caracteriza a la economía popular en la Argentina, detallando una serie de acciones de política que permitan superar la visión social que se tiene sobre la misma, permitiendo el escalamiento económico y productivo de aquellos que la conforman.

Juan Ignacio Balasini: ¿Es necesaria una reforma jubilatoria en la Argentina?

Explora distintas opciones de reforma jubilatoria, incluyendo las formas en que el sistema se administra (régimen público o privado), tipos de requisitos mínimos para acceder al derecho y maneras en que se determina el haber inicial y la regla de actualización, para identificar sus límites frente a las características estructurales de la sociedad y la economía argentina.

Horacio Rovelli: Estado en el kirchnerismo y durante el gobierno de Cambiemos

Compara la política fiscal del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos, tanto por el lado del gasto como de los ingresos, finalizando con una serie de propuestas para realzar el rol del Estado de cara al desarrollo.

Es hora de propuestas

Quiero plantear, para complementar los notables artículos de mis colegas, aportes concretos para un Plan Fénix 2. Retomo un artículo mío de febrero de 2019 que entiendo necesario rescatar como aporte a esta discusión colectiva.

Es evidente que es absolutamente necesario un giro de 180° en la política económica para poder salir de la crisis.

La gravedad de la situación que heredará el nuevo gobierno no permite improvisaciones, sino que requerirá de una estrategia integral a ser implementada en los primeros días de gobierno y en el marco de un plan que incluya diversas iniciativas de corto, mediano y largo plazo.

El nuevo gobierno va a tener que llegar a diciembre de 2019 con un conjunto de proyectos de ley, decretos, resoluciones y normas de distintos organismos en el marco de un plan consistente, coherente y sistemático, teniendo en cuenta la pesada herencia, el contexto global (proteccionismo, riesgo de suba de tasas, etc.) y regional y las potencialidades de recursos que se pueden desplegar en otras condiciones de políticas para los sectores productivos.

Para llevar esto a cabo es necesario un gobierno que exprese una amplia coalición política y social encabezada por los distintos sectores del peronismo y que formule un plan nacional de desarrollo de cuatro años incluyendo un pacto social entre los sectores del capital y el trabajo.

La gravedad de la pesada herencia que recibirá el próximo gobierno impone implementar una serie de puntos mínimos para poder a lo largo de cuatro años revertir la destrucción del aparato productivo y del tejido social, además de la desarticulación del Estado en todos sus niveles.

Un programa claro diferenciado del tercer neoliberalismo de Macri y que entronque en la mejor tradición nacional y popular adaptada a los tiempos y a las relaciones de fuerza. Así, tenemos que pensar una estrategia distinta a la del pasado, no en el espíritu pero sí en sus formas y modalidades de instrumentación.



Pacto Social y Plan Nacional Cuatrienal de Desarrollo

Un Pacto Social permitirá dar previsibilidad a las políticas públicas tanto en términos cambiarios, tarifarios, tasa de interés, precios relativos y política de ingresos, lo que permitirá incrementar la productividad y mejorar la equidad distributiva, para así lograr el crecimiento del consumo y la inversión.

Un Pacto Social con un programa permite una estrategia de corto plazo para generar crecimiento, reducir los desequilibrios económicos y atender la crisis social y ser el puente al desarrollo con las iniciativas de mediano y largo plazo.

Paso a detallar cuáles son los 16 elementos liminares de un programa económico de un gobierno de reconstrucción nacional y sobre los que ahora enuncié el concepto y un breve detalle que incluye razón y efectos sobre la economía.

Queda claro que un programa de desarrollo con equidad supone poner en práctica los tres principios enunciados por el general Perón, no hay salida sin promover la soberanía política, la independencia económica y la justicia social.

Soberanía política

La soberanía política implica una concepción nacional y regional que suponga defender el interés de la Nación y maximizar los grados de libertad de las distintas políticas, esto implica:

- 1. Renegociar con el Fondo Monetario Internacional un programa de crecimiento.**
- 2. Una estrategia productiva, comercial, financiera e inversiones de base multipolar sin dependencia a ninguna potencia hegemónica. Promover sólo acuerdos económicos regionales y globales que no impliquen déficit externo, ni mayor primarización ni desempleo.**

Independencia económica

- 3. Protección del aparato productivo nacional: revisar aranceles y licencias de importación (genera crecimiento y mejora de sector externo).**
- 4. Política cambiaria y monetaria para el desarrollo productivo y no para la especulación (para lograr crecimiento y bajar la inflación).**
- 5. Regulaciones sobre operaciones financieras especulativas.**
- 6. Política monetaria y crediticia que fomente el ahorro en pesos y favorezca el crédito a la producción en adecuadas condiciones de acceso (más crecimiento y desinflación).**
- 7. Reprogramación voluntaria de la deuda pública con reducción de valor presente para aliviar los próximos**

años y mejorar las relaciones de deuda e intereses en relación a PBI y exportaciones (mejora fiscal, externa y pro crecimiento).

8. Políticas de Compre Argentino (como hicieron para EE.UU. Obama y Trump).

9. Promoción científico tecnológica y desarrollo de cadenas de valor para generar empleo y exportaciones con mayor valor agregado.

10. Plan cuatrienal de inversiones públicas.

(Las medidas 8, 9 y 10 generan empleo, crecimiento y mejoran el sector externo.)

Justicia social

Implantar la justicia social no es solo un imperativo ético irrenunciable sino también una necesidad para poder tener una recuperación y un crecimiento alto y sostenido.

11. Aumento de salarios, pensiones y asignaciones para recuperar salarios reales y políticas de estímulo a la oferta (créditos productivos, reembolsos, subsidios) para que la demanda se vea acompañada por una mayor oferta.

Fortalecimiento de Precios Cuidados en el marco del Pacto Social.

12. Incremento inmediato en el presupuesto de salud y educación.

13. Reversión de los tarifazos a niveles adecuados a costos razonables y revisión de los marcos regulatorios para generar inversiones y mejorar el servicio (contribuye a bajar la inflación y alivia brechas fiscal y externa).

14. Reforma tributaria con sesgo progresivo y aliento a producción con alivio a pymes, economías regionales, productos con valor agregado y trabajadores y mayor esfuerzo de altas rentas y patrimonios (mejora la situación fiscal y orienta el sistema impositivo al crecimiento con equidad).

15. Fortalecer y mantener el carácter público del sistema de la seguridad social.

16. Regulación laboral que promueva y proteja el empleo y los derechos laborales.

Estos son los principios y bases para provocar una discusión amplia para generar entre todos un programa, que incluye soluciones necesarias, posibles y consistentes para lograr gradualmente crecer, bajar la inflación, recuperar ingresos, recuperar el aparato productivo, reducir el déficit externo, tener margen fiscal y mejorar la distribución del ingreso.

Así, con el pacto social y el plan de desarrollo, sobre la base de las tres banderas históricas, pero con modalidades adecuadas al contexto y aprendiendo de aciertos y errores, será posible conciliar el crecimiento, la estabilidad y la equidad.



A modo de conclusión. Renaciendo de las cenizas (2019-2020). Cerrando las 4 brechas para el desarrollo económico con equidad

No existe mejor descripción para el espíritu del Plan Fénix que es imprescindible rescatar que el discurso de apertura del Dr. Julio H. Olivera en el lanzamiento del Plan.

“Desde el ángulo técnico debe subrayarse especialmente la base conceptual del Plan Fénix, según es posible percibirla en la nota introductoria y en los diversos capítulos que lo integran. El cuadro de las actuales dificultades económicas incluye tres grandes desequilibrios: el déficit fiscal, el balance de pagos negativo y la oferta excedente en los mercados de productos y factores de producción.

Esta tríada de desequilibrios mutuamente relacionados caracteriza e impulsa la crisis económica y social imperante. Sobre ese punto no hay margen para discrepancias, pero las ideas divergen respecto de la influencia causal de cada uno de los tres desequilibrios en la gestación y propagación de la crisis. La doctrina prevaleciente, que predomina de hecho como racionalización de la política económica adoptada, asigna al déficit fiscal el carácter primario. Los gastos excesivos del sector público originan el desequilibrio externo y este, a su vez, por vía del mecanismo de ajuste del balance de pagos, induce la caída de la producción interna y del nivel de ocupación. De acuerdo con otra línea de análisis, extensamente difundida en los círculos académicos y en el mundo de los negocios, el desequilibrio primario es el de las cuentas externas. La causa del desequilibrio es la vigencia de una paridad cambiaria inadecuada y artificial, que implica una fuerte sobrevaluación del peso. La brecha deflacionaria consiguiente determina la reducción de la actividad económica interna y, con ella, la merma de las recaudaciones tributarias. El déficit fiscal es la consecuencia inevitable. El Plan Fénix se aparta de una y otra versión de la etiología de la crisis. Su premisa mayor consiste en que el desequilibrio primario es el concerniente a la producción y la ocupación. Este desequilibrio nace directa o indirectamente de la insuficiencia en la provisión de bienes públicos, desde la seguridad jurídica hasta la salud, la educación y la paz social. El deterioro así ocasionado en el proceso de producción afecta negativamente los ingresos públicos. El déficit fiscal resultante se traduce a su turno por el saldo adverso de las cuentas con el exterior. Los bienes públicos no son sustitutos sino complementos insustituibles de los bienes privados: esta es la idea directriz que se refleja en el Plan Fénix. Por lo tanto, la actual recesión no es un retroceso coyuntural, que en virtud de la ley inherente a las oscilaciones cíclicas haya de ser seguido de manera indefectible por una fase ascendente de la actividad económica interna. No es una alteración transitoria del equilibrio sino una deficiencia crónica, una debilidad estructural,

destinada a persistir mientras no alcance la oferta de bienes públicos el nivel indispensable para la plena utilización de los recursos productivos.

La existencia de varias hipótesis capaces de explicar los hechos plantea lo que en Econometría se conoce como ‘problema de identificación’, similar al suscitado hace algunas décadas por la teoría de la inflación estructural.

Hoy, como entonces, lo que está en debate no es una postura ideológica –estatismo contra liberalismo, planificación central versus economía de mercado– sino una cuestión científica susceptible de ser tratada objetivamente. Su análisis contribuirá a la dilucidación de la realidad económica argentina y de las posibles opciones a las políticas económicas convencionales”.

Debemos entonces hoy preguntarnos cómo formular una teoría que se aplique a nuestra realidad y nos permita avanzar con éxito en la senda del desarrollo con equidad.

Es vital contar con nuevos paradigmas teóricos que recojan aspectos necesarios de las tradiciones clásicas incluyendo la marxiana y el keynesianismo y los nuevos desarrollos, además de lo mejor del pensamiento estructuralista latinoamericano incluyendo el cepalino y dependentista.

Pensamiento que debe forjar en una nueva corriente de pensamiento que pueda acompañar sino anticipar a la política económica. El “New Deal” de Roosevelt fue previo al keynesianismo; la praxis del primer peronismo, anterior a los desarrollos estructuralistas de Raúl Prebisch.

En un contexto internacional complejo, donde las tendencias de globalización y desglobalización son inciertas, tiempos de proteccionismo y crisis financieras no resueltas, un Mercosur en crisis, es indispensable la creatividad; como decía Simón Rodríguez, maestro de Bolívar: “O inventamos o erramos”.

Son tiempos donde es necesaria una economía con rostro y alma humana al servicio de los pueblos. La situación actual en nuestra región es elocuente acerca de la inviabilidad política y social de políticas de ajuste que solo generan inestabilidad e inequidad. Un toque de atención para los gobiernos neoconservadores, pero también para los progresistas.

Existe una gran tentación de copiar y pegar escritos y citas memorables de una actualidad impactante. Pero sin duda, para poder dar la batalla cultural que haga que los argentinos podamos pensar por nosotros mismos, y exigir de sus gobernantes un proyecto nacional de crecimiento con equidad, es necesario no solo recordar estos trabajos sino honrar su legado profundizándolos y actualizándolos en forma permanente, además de trabajar en su necesaria difusión por todos los medios de la universidad a la sociedad.

Como anticipo en *Patria o Dólar*, “la sociedad argentina por ahora no convalida un retroceso mayor de derechos como ocurrió en los '90, con la sociedad anestesiada por la hiperinflación. Hay una

La gravedad de la situación que heredará el nuevo gobierno no permite improvisaciones, sino que requerirá de una estrategia integral a ser implementada en los primeros días de gobierno y en el marco de un plan que incluya diversas iniciativas de corto, mediano y largo plazo.



parte de la sociedad politizada y que se moviliza que reacciona frente a ciertas barbaries”. Hacia adelante, como decía Franklin Roosevelt, “de lo único que tenemos que tener miedo es del propio miedo”, y exigir así a la clase dirigente que se ponga a la cabeza de un reclamo popular. Al terminar estas líneas, América del Sur parece reaccionar a políticas antipopulares por las urnas (Argentina), reaccionando a la traición (Ecuador) o despertando luego de décadas de anomia post-pinochetistas (Chile).

Se dispone de cuadros técnicos, muchos de ellos jóvenes, que hicieron una experiencia de gobierno. Cuando lanzamos el Plan Fénix en 2000, no había ni ese piso. Ese es el futuro. Muchos de los referentes del Fénix ya no están. Qué necesarios serían hoy Julio Olivera, Aldo Ferrer, Jorge Schvarzer, Héctor Valle, Daniel Azpiazu, Hugo Nochteff, Carlos García Tudero, Norberto González, Benjamín Hopenhayn, tantos otros. Los mayores de la generación intermedia los perdimos en el genocidio de la dictadura cívico militar. Hay algunos de nosotros para ayudar. Quedan los jóvenes. Hay que asegurar el recambio.

Un modelo de desarrollo con equidad implicaría poder lograr sustentabilidad económica y social que permita salir de los péndulos políticos y los ciclos económicos de crecimiento y recesión. Permitiría lograr que Sísifo pueda liberarse de su castigo y dejar la terrible roca del atraso, para llegar a un punto más

alto, acorde con nuestras posibilidades y así lograr una sociedad mejor.

Para ello, tenemos que llevar un tiempo más desde abajo la piedra y transmutarla en materiales de una construcción sólida. Para ello, el pueblo debe sacar la inteligencia y la fuerza, para re-significar el sueño de Bolívar y arar en el mar para que la Patria, en el marco de la construcción de una Patria Grande, “alcance un nuevo amanecer”.

Esa sustentabilidad económica y social implica entender que el desarrollo y el crecimiento sustentable van de la mano de la equidad, como ahora reconocen hasta el propio FMI y el Banco Mundial. Así la brecha fiscal y la brecha externa solo se pueden cerrar en un modelo que incorpore, siguiendo a Olivera, que atienda virtuosamente la brecha productiva y la brecha social, que incluya también los nuevos derechos de todos los sectores vulnerables. No hay política exitosa de desarrollo con equidad que no contemple cómo atender adecuadamente las cuatro brechas.

Es imperioso que el nuevo gobierno pueda recuperar lo mejor de las tradiciones nacionales populares y progresistas, corregir lo que se hizo mal, avanzar en lo que faltó, adaptarse armoniosamente a las circunstancias actuales para hacer los cambios profundos que nos permitan un país más integrado y más justo. Sin dudas construir un Plan Fénix 2 será una valiosa contribución en esa epopeya necesaria.



por **ALBERTO MÜLLER**. *Economista (UBA). Maestría y Doctorado en Teoría Económica (USP). Profesor (FCE-UBA). Director del CESPA (UBA). Integrante del Plan Fénix. dircespa@econ.uba.ar*

ANALIZA LAS CIRCUNSTANCIAS HISTÓRICAS EN LAS QUE NACIÓ EL PLAN FÉNIX EN LA UBA, LAS LUCES Y SOMBRAS QUE SUS IDEAS FUNDANTES HAN TENIDO A TRAVÉS DEL TIEMPO Y LOS ENORMES DESAFÍOS QUE NUESTRO PAÍS TIENE DE AQUÍ EN ADELANTE.

EL PLAN FÉNIX Y UN PROYECTO PARA LA ARGENTINA



El Plan Fénix y su impacto

El Plan Fénix fue en su origen un proyecto estratégico constituido por un conjunto de profesores e investigadores, buena parte de ellos de la Universidad de Buenos Aires. Surgió en el año 2000, cuando luego de la experiencia hiperinflacionaria de 1989-90 el experimento de reformas neoliberales más importante en la historia de la Argentina, y uno de los más profundos de América latina, cumplía cerca de una década.

Mencionamos la hiperinflación porque ella representó una suerte de divisoria de aguas, en cuanto a lo que pudo pensarse para nuestro país. Si bien la (falaz) idea del agotamiento del patrón industrializador ya estaba vigente en la década de 1980, los intentos de reformas económicas, prohijados por la crisis estructural que produjera el endeudamiento externo, habían chocado con alguna resistencia. Ella se diluyó con la hiperinflación: ante la amenaza de la anomia, el debate virtualmente se acalló en la Argentina, abriendo el camino para la idea de que las reformas neoliberales eran la única posibilidad. La Ley de Convertibilidad y las políticas que la misma demandó fueron así la agenda excluyente.

Así, aun teniendo a la vista los resultados de un proyecto económico a la vez lábil y excluyente, que llevó a tasas nunca vistas antes de desocupación y subocupación y a una polarización social inédita, una sustantiva mayoría electoral optó una y otra vez por su continuidad. Ya en 1999, más del 97% de los votantes eligió las candidaturas de Eduardo Duhalde, de Fernando de la Rúa y del propio Domingo Cavallo, todas las cuales propiciaban la continuidad del patrón económico y social vigente.

Lo del Plan Fénix tuvo entonces algo de quijotesco: cuando parecía estar vedado cualquier punto de vista alternativo, sus miembros denunciaron públicamente el programa económico

instaurado en 1991 como el origen del nefasto cuadro económico y social entonces vigente; señalaron además que el país marchaba ostensiblemente a una crisis, algo que efectivamente tuvo lugar a fines del año siguiente.

Recordemos algunos de los nombres que integraron esta iniciativa: Aldo Ferrer, Benjamín Hopenhayn, Carlos García Tudero, Héctor Valle, Jorge Schvarzer, Norberto González, entre otros. Además de su prestigio personal, estas figuras aportaron algo que parecía haberse perdido en la memoria colectiva: su vivencia y experiencia en la etapa desarrollista, antecesora a la dictadura militar iniciada en 1976. Un período que, con sus más y sus menos, había constituido la fase más propicia para la economía argentina, en términos de crecimiento y diversificación productiva, a partir de la articulación de empresas nacionales, empresas extranjeras y Estado. Este desempeño no pudo repetirse a partir de 1976.

No podemos saber con precisión por qué la primera presentación del Plan Fénix tuvo un considerable impacto público, en el año 2001. Podemos sugerir que fue el resultado de la combinación del prestigio de las figuras que hablaban desde la universidad pública, y de la intuición colectiva de que el experimento neoliberal se había tornado una trampa.

A esto podemos agregar quizá la percepción más subterránea de que las reformas no habían sido el producto de un consenso; ellas habían sido impuestas como la única vía posible, hiperinflación mediante, por sectores poderosos que se beneficiaron, excluyendo a las mayorías. El formidable negocio que fue la privatización del sistema previsional fue tal vez el mejor y más visible ejemplo: un puñado de administradoras se hicieron de cerca del 1% del PIB argentino a cambio de una gestión carente de compromisos de los fondos jubilatorios.

La gestión de Néstor Kirchner no partió de una base programática que permitiera comprender si y hasta qué punto se pretendía una diferenciación con lo ocurrido en las casi tres décadas anteriores a 2003, y sobre todo en los años '90.



Después de la crisis de 2001-2002

La aparición y el impacto inicial del Plan Fénix fueron anteriores a la crisis, pero su visibilidad se vio reforzada cuando, a fines de 2001, se declaró el *default* y se derrumbó la Convertibilidad. Fue natural que la opinión pública y los medios recurrieran a quienes se habían manifestado abiertamente en forma crítica, cuando criticar estaba virtualmente vedado.

El Plan Fénix se constituyó entonces en una experiencia inédita, por el nivel de convocatoria alcanzado por un grupo académico. Los miembros del grupo (entre ellos el autor de esta nota, que ingresó al grupo en el año 2002) fueron convocados en innumerables oportunidades, a lo largo y ancho del país.

La crisis sin embargo no había aclarado lo suficiente las mentes. En las elecciones de 2003 dos candidatos favorables al recetario neoliberal (Carlos Menem y Ricardo López Murphy) obtuvieron en conjunto más del 40% de los sufragios. Poco se esperaba (y se auguraba) de quien a la postre asumió la primera magistratura, con un magro 22 por ciento.

La campaña electoral de 2003 prácticamente no discutió en torno de cuestiones económicas. Esto es asombroso, si se piensa en la magnitud de la crisis: entre 1998 y 2002 se acumuló una caída del nivel de actividad económica de casi 19%, algo nunca ocurrido en la Argentina en el siglo XX. Pero además es sintomático: esta ausencia de debate en alguna medida se debió a que no se perfilaba en el plano político alguna opción al recetario ortodoxo que, con matices, se había impuesto en la Argentina a partir de 1976.

La gestión de Néstor Kirchner no partió de una base programática que permitiera comprender si y hasta qué punto se pretendía una diferenciación con lo ocurrido en las casi tres décadas anteriores a 2003, y sobre todo en los años '90. El programa se

construyó día a día, a partir de la administración de una coyuntura compleja, donde recién comenzaba una recuperación después del hundimiento, recuperación que la entonces titular del Fondo Monetario Internacional, Anne Krueger, tildó despectiva y equivocadamente (ni lo uno ni lo otro sorprende) como mero "rebote del gato muerto".

La expectativa entre los miembros del Plan Fénix era que la nueva gestión, desprovista del lastre de haber protagonizado lo ocurrido en la década anterior, adoptara principios de política económica y social afines a sus lineamientos. Hubo entonces acuerdos y desacuerdos dentro del grupo con lo actuado por el gobierno, con debates intensos. Esto no debe sorprender. Pero estos debates fueron muy gratificantes para el autor de esta nota; sentíamos que estábamos atravesando una época distinta a la de los imperativos del pensamiento único dictado por las reformas neoliberales.

Ahora bien, ¿cómo evaluar lo ocurrido a partir de 2003? No podemos dejar de contabilizar aspectos positivos, producto de equipos gubernamentales (antes de Néstor Kirchner, luego de Cristina Fernández) que procuraron ante todo mostrarse proactivos y autónomos frente a grupos de poder, llámense empresarios, sindicales o de otra índole. No hubo pocos logros en el campo cultural y social, desde la Asignación Universal por Hijo y la extensión del beneficio jubilatorio hasta la creación de espacios como Tecnópolis y la reforma del Código Civil y Comercial. Pero es evidente que hubo endeblez en el campo del desarrollo económico. Se intentó vertebrar políticas públicas en torno de programas. Ellos se tradujeron en diversos planes sectoriales, de naturaleza y fortaleza diversas, planes implementados parcialmente. Había también expectativas de que empresas industriales que habían logrado resistir a la agresión de la Convertibilidad mostraran una positiva reacción, ante un escenario notoriamente más benigno. De hecho, desde el gobierno se esperó inicialmente una mayor convergencia con el empresariado. Pero faltó la respuesta del sector privado, que siguió mostrando reticencia inversora (algo que se había visto en la década anterior) y una visión marcadamente cortoplacista.

Un ejemplo temprano, de inicios de 2004, fue el corte de suministro de gas en pleno verano. Este episodio solo fue el resultado de un accionar "toma-todo" de los proveedores, ante la liberalización acordada del precio para uso no residencial, pero produjo una falsa crisis energética, imagen que se proyectó a lo largo del resto de la gestión kirchnerista.

El Estado, por su parte, movilizó recursos de inversión en obra pública, con resultados concretos (mejoría en el estado de la red vial, desarrollo de la red de transporte eléctrico en alta tensión, retomada del desarrollo nuclear); pero también mostró reacciones tardías, como fue el caso del transporte ferroviario, y relativa eficacia en políticas industriales. La restricción externa se hizo presente a partir de 2011 de la mano de la contracción de la producción de hidrocarburos, producto esencialmente de una



previsible contracción de las reservas. Esto ocasionó un estancamiento del que no fue posible salir, aunque se intentó enfrentar la coyuntura prescindiendo de ajustes clásicos. La reversión de las favorables condiciones internacionales a partir de 2012 contribuyó a complicar el cuadro económico.

A esto se suman ciertas acciones muy poco comprensibles, como lo ocurrido con la deslegitimación de las estadísticas oficiales, algo de lo que no se entiende la razón o el beneficio.

Otro ejemplo es la política de adquisiciones masivas de material ferroviario en el exterior, que dinamitó cualquier posibilidad de desarrollo industrial en esta área.

La reticencia inversora privada, vale señalar, no significó la huida de empresas extranjeras radicadas: la incidencia de empresas de ese origen en el conjunto de empresas mayores continuó siendo anormalmente alta en comparación con otros países; esto desmiente la idea de que el supuesto "populismo" del gobierno ahuyentó la inversión extranjera directa, un lugar común favorito de los analistas opositores.

En definitiva, *fue visible la inexistencia de un proyecto organizador de la economía y la sociedad*, que estableciera un marco referencial y un ordenamiento, tanto para las decisiones públicas como privadas.

Desde el Plan Fénix hicimos esfuerzos en el sentido de proponer este posible modelo. Señalamos entre otros aspectos la necesidad de dar centralidad a la planificación estatal y de asentar el crecimiento en un patrón de crecimiento híbrido, dada la importante dotación de recursos naturales de la Argentina y al mismo tiempo la imposibilidad de que ella alcance para el sostenimiento de toda su población. Sostuvimos que era posible crecer con equidad en la distribución del ingreso, rechazando una y otra vez el argumento del derrame. Intervinimos asimismo, con opiniones favorables o críticas a la gestión gubernamental, en diversas instancias. Pero no hicimos lo suficiente.

Es conveniente señalar, por otro lado, que nuestras opiniones pasaron a asemejarse a las de muchas nuevas voces que se formaron en esos años, un hecho muy positivo y grato, que contrasta con el unicato intelectual de los años '90 y la inicial soledad del Plan Fénix. Este legado no se ha disuelto, afortunadamente.

La tarea pendiente

En conclusión, es imperativo diseñar un proyecto alternativo al patrón neoliberal, que una y otra vez invade el sentido común y se constituye en sabiduría convencional. Cabe preguntarse el porqué de esta persistencia; por lo visto, no basta con los ruidosos fracasos ocurridos en dos oportunidades (en 1981-82 y 2001-02), en episodios cuyos prolegómenos se asemejan al que atravesamos hoy.

Como suele ocurrir cuando analizamos los hechos históricos, cada episodio tiene sus especificidades. Si el ensayo de 1976-1982 fue la imposición de una dictadura, el articulado intento corporizado en las reformas de los '90 respondió a una decisión electoral validada en más de una oportunidad, en buena medida a raíz de la experiencia hiperinflacionaria y la posterior estabilización de los precios. El tercer período neoliberal, que estamos transitando hoy, fue gatillado por una victoria electoral sobre un frente político desgastado y que enfrentó dificultades, más allá del visible y anómalo rol que tuvieron actores mediáticos y judiciales.

Se suele alegar que esta reincidencia refleja un clima de época, porque se la observa en otros países, pero esto parece más una tautología que una explicación. Lo central aquí es *la carencia de una alternativa robusta y persuasiva*. No caen en la opción neoliberal los países exitosos de Asia, por ejemplo, porque sí han sido capaces de vertebrar un proyecto diferente. Es ilustrativo al respecto que la crisis de 1997, que golpeó fuertemente al sudeste asiático, fue superada sin recurrir masivamente al recetario neoliberal. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional de Indonesia en 1998 gatilló la caída de un gobierno; el repago del préstamo en 2007 fue festejado con júbilo.

Esta orfandad puede explicarse por una diversidad de razones, cuya exposición excede las posibilidades de este texto. Señalemos sintéticamente algunas de ellas: las limitaciones propias de buena parte de la dirigencia política y social que debería encabezar este proyecto; las insuficiencias en la producción intelectual, más volcada a la crítica que a desarrollar propuestas, y el extremo cortoplacismo que lleva a la ocupación oportunista de espacios, algo visible en dirigencias tanto empresariales como sindicales, sin una perspectiva de conjunto.

No puede esperarse mucho de una clase empresarial que una y otra vez ha sostenido posturas antiestadistas diríamos elementales o primitivas, al calor de una visión miope, estrecha e incapaz por lo tanto de rescatar los elementos positivos de la experiencia desarrollista. Una dirigencia empresaria que no parece encontrar un sentido para su existencia, y que se encierra en un marco angosto de posibilidades, al tiempo que no renuncia a aspiraciones de bienestar propias de países con ingresos per cápita sustancialmente mayores. Una dirigencia que además no ha entendido que *no hay país exitoso que haya fundado su éxito en la mera liberalización de mercados sin destino*.

Estos comportamientos pueden considerarse una respuesta a

la inestabilidad macroeconómica, pero también contribuyeron a ella en grado considerable. La respuesta de la sociedad civil de Corea del Sur en la crisis de 1997, por ejemplo, fue radicalmente diferente a lo que vimos en episodios análogos en la Argentina. Tampoco puede esperarse mucho de buena parte del sindicalismo, que ha mostrado una similar estrechez de miras, cuando no el mero interés en defender posiciones logradas en cuanto estamento. Este posicionamiento se ha traducido en una visible apatía ante los dos ensayos neoliberales intentados bajo el régimen democrático.

La construcción de un proyecto sostenible e inclusivo es, en estas condiciones, *una tarea cuya gestación solo puede pensarse en el plano de la política, con el soporte intelectual y técnico necesario*. Esto comporta conformar una dirigencia con capacidades que hoy vemos solo en forma embrionaria.

No se sostiene que esta tarea sea sencilla, ni muchos menos trivial. Ella debe ser encarada con reflexión y creatividad, y enfrentará dificultades, pero esta es la única vía posible. Debemos mencionar como un condicionante el potente efecto de desplazamiento en los mercados mundiales de la irrupción de productos manufacturados provenientes de las ascendentes economías asiáticas. Sin duda, este es un factor que complejiza la construcción de una agenda de desarrollo, pero de manera alguna lo impide.

Enfatizamos por otra parte que a la Argentina no le falta potencial. No es un país pobre, como sostuvimos desde el Plan Fénix en un reciente comunicado. Por otro lado, ha mostrado resiliencia institucional, y ha capitalizado logros en lo social y cultural. La experiencia de la década pasada, con sus limita-

ciones, ha permitido movilidad social y acceso a educación y bienes culturales a población que fue literalmente puesta a un costado del camino en la década de los '90 por el desempleo y la indiferencia gubernamental. Esto ha sido posible en un contexto de razonable tolerancia; compárese con lo ocurrido en Brasil, donde la movilidad social que lograron los sucesivos gobiernos del Partido de los Trabajadores ocasionó una respuesta mucho más patológica (pese a que se aplicaron políticas económicas ortodoxas).

De hecho, es la vigencia de estos avances lo que permite explicar que el presente fracaso neoliberal no se haya traducido en reacciones anómicas, como las ocurridas en el pasado; allí están jugando por ejemplo la universalización del beneficio jubilatorio y la Asignación Universal por Hijo, en cuanto lazos de pertenencia constituidos y ratificados. Hay además una institucionalidad que resiste gestos autoritarios, algunos de los cuales se vislumbran aun hoy.

Por otro lado, la Argentina cuenta con capacidad en diversos ámbitos para generar oportunidades innovadoras; ahí están los ejemplos de la energía nuclear, el desarrollo de tecnología satelital, e incluso diversos segmentos de la actividad primaria e industrial. Insistimos: la Argentina no es pobre. En todo caso, se empoqueció material e intelectualmente por las pésimas opciones elegidas. Habremos de avanzar, con el optimismo de la voluntad, con la conciencia de tener a la razón de nuestro lado, y con el realismo necesario. Desde el Plan Fénix, nuestro deber es contribuir en este sentido, ya no en la soledad de los 2000, pero ya sin la presencia de las figuras fundadoras, que hemos querido homenajear en este texto.



Ella se diluyó con la hiperinflación: ante la amenaza de la anomia, el debate virtualmente se acalló en la Argentina, abriendo el camino para la idea de que las reformas neoliberales eran la única posibilidad. La Ley de Convertibilidad y las políticas que la misma demandó fueron así la agenda excluyente.



por **ROBERTO LAMPA**. Investigador CONICET y profesor adjunto IDAES-UNSAM.

por **NICOLÁS HERNÁN ZEOLLA**. Becario doctoral IDAES-UNSAM y CONICET.

OMERCIO

ARGENTINA 2015-18: UN CICLO CORTO DE CRECIMIENTO IMPULSADO POR LAS FINANZAS

EL ARTÍCULO TIENE POR OBJETIVO COMPRENDER LA ESPECIFICIDAD DEL CORTO CICLO DE CRECIMIENTO ENTRE FEBRERO DE 2017 Y MARZO DE 2018, PARTIENDO DE LA HIPÓTESIS DE QUE DURANTE ESTE PERÍODO SE DESARROLLÓ UN MODELO DE FINANCIERIZACIÓN TÍPICO DE LA PERIFERIA.

*“Si arrastré por este mundo
la vergüenza de haber sido
y el dolor de ya no ser...”
Cuesta abajo, Gardel-Lepera*



1. Introducción

Luego del cambio de gobierno, en la Argentina se ha registrado un conjunto significativo de transformaciones institucionales que afectaron fuertemente el funcionamiento de la economía. Entre estas se destaca el acceso al mercado de cambios, la política de regulación bancaria, la distribución del ingreso y el endeudamiento externo, entre otras.

Sin embargo, lo que pretendía ser el “nuevo modelo económico argentino”, a poco de andar se vio frustrado por problemas. Y no solo fue la adopción y abandono de las metas de inflación, el bajo nivel de atracción IED, la generación de empleo, el nulo crecimiento, sino que la crisis cambiaria puso en tensión lo que pretendía ser un cambio estructural más amplio hacia un modelo de crecimiento liderado por las finanzas.

En este breve artículo proponemos una lectura crítica de la experiencia argentina reciente a partir del enfoque de la financierización. Creemos que a muchas de las categorías allí presentes, y que han sido muy relevantes en el mundo y en la región durante la última década, no se las ha tenido tan en cuenta para analizar lo sucedido en la Argentina durante los últimos años. Por ello, nuestra interpretación buscará intencionalmente alejarse de otras interpretaciones, en especial de la visión crítica tradicional de “ganadores y perdedores de la distribución”, ya sea desde la perspectiva fiscalista o desde el tipo de cambio real. Creemos que los nuevos instrumentos financieros tenían por objetivo generar una cultura de las finanzas que establezca prácticas e instituciones capaces de sustituir el tradicional motor de recomposición de salario real, consumo y crecimiento por otros centrados en el endeudamiento y la ganancia financiera.

Sin detrimento de ello, entendemos que en la literatura académica el término financierización es utilizado de manera bastante laxa. En nuestro caso, siguiendo los trabajos de Lapavitsas y Jo Mitchell y Jan Toporowski entenderemos la financierización como un modelo de subducción del trabajo a las finanzas, en donde se modifica la relación entre bancos, firmas y hogares, y endógenamente impulsa la demanda mediante la expansión del consumo no financiado por salarios. Como indicadores de este proceso, suele registrarse una expansión del valor agregado financiero, el volumen de activos financieros sobre la economía real, la deuda de los hogares y la participación de las firmas no financieras en actividades financieras.

Como en otros países de la región, en la Argentina este intento de financierización tuvo una particular dinámica desde el sector externo dada una estabilidad cambiaria basada en el masivo ingreso de dólares por deuda y de portafolio. Sin embargo, a poco de andar este régimen se vio frustrado.

Desde lo macroeconómico, la desregulación cambiaria y de flujos financieros, lejos de disminuir los desequilibrios heredados los incrementó, ampliando la fragilidad financiera. Cuando se produjo un *stop* en ingreso de capitales externo, la crisis estalló poniendo en duda todo el esquema.

Este artículo tiene por objetivo comprender la especificidad del corto ciclo de crecimiento entre febrero de 2017 y marzo de 2018. Nuestra hipótesis es que este período tuvo trazos de un modelo de financierización en la periferia. A fin de testear estas ideas, estudiaremos cuatro aspectos: el endeudamiento público y privado en dólares, la financierización de los ahorros, la financierización de los beneficios de las empresas, la financierización de los ingresos y la securitización.

2. El “Ponzi scheme” en el Río de la Plata

2.1 Endeudamiento en el exterior

Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2015 se registró una reconversión de la estrategia de integración financiera. En ella se destacan la desregulación cambiaria, de capitales de corto plazo y el fin del conflicto judicial con los “fondos buitres” con el pago de la sentencia dictada por el juez Griesa en los tribunales de Nueva York. En un contexto de desregulación cambiaria y mayor demanda bruta de dólares, el flujo financiero que garantizase la paz cambiaria era una de las condiciones básicas para establecer las bases del nuevo modelo de financierización argentino. Este flujo tuvo tres fuentes principales, que fueron: el endeudamiento público, el endeudamiento privado y los flujos de portafolio de corto plazo. El boom de endeudamiento externo público y privado se basó en la emisión de deuda en los mercados de capitales internacionales. Entre 2003 y 2015, la Argentina había permanecido relativamente al margen de este tipo de actividades que resultaron muy relevantes en la región y el resto de los países emergentes durante la última década.

En el Gráfico 1 se presenta información sobre el *stock* y las emisiones brutas en mercados de capitales del Estado nacional. En 2003-15 las emisiones anuales promedio de deuda fueron de USD 767 millones (incluyendo las emisiones para el canje de deuda en 2005 y por la estatización de YPF en 2014) en tanto que para 2016-18 la emisión de deuda registró un boom: se emitió un promedio anual de USD 8.500 millones por año. El *stock* de deuda en mercados de crédito internacionales del gobierno nacional creció un 260%, de USD 16.118 millones en diciembre de 2015 a USD 77.832 millones a junio-18 (sin contar REPOS con bancos privados e inversores privados, ni el acuerdo stand-by con el FMI).

Gráfico 1: Stock de deuda y emisiones brutas del gobierno nacional. En millones USD



Fuente: elaboración propia en base a BIS

Algo similar sucedió con las empresas privadas no financieras. Entre 2003-15 las emisiones anuales promedio de deuda fueron de USD 353 millones, en tanto que para 2016-18 la emisión de promedio anual deuda fue de USD 1.253 millones. El *stock* de deuda de las empresas no financieras creció un 130%, de USD 7.776 millones en diciembre de 2015 a USD 18.037 millones a junio-18.

Gráfico 2: Stock y emisiones brutas de empresas privadas. En millones USD



Fuente: elaboración propia en base a BIS.

A nivel firma, todas las principales empresas colocaron deuda en el exterior. Como se observa en el Cuadro 1, más de 59 firmas colocaron deuda por montos de alrededor de USD 500 millones (moda). Entre estas se destaca las emisiones de YPF por USD 3.500 millones, Pampa Energía por USD 750 millones, IRSA por USD 685 millones, Rio Energy USD 600 millones, Arcor por USD 500, TGS USD 500 millones, Tecpetrol por USD 500 millones, Petrobras Argentina por USD 500 millones, Banco Macro USD 400 millones, Banco Galicia USD 333 millones.

Cuadro 1: Detalle principales empresas emisoras de deuda mercados de capitales. Período enero 2016 a diciembre de 2018

Puesto	Empresa	mil USD	Puesto	Empresa	mil USD
1	YPF	4.003	11	Aeropuertos Argentina	400
2	Pampa Energía	750	12	Genneia (parque eólico)	350
3	IRSA	685	13	Banco Galicia	333
4	Rio Energy y otros	600	14	AES	300
5	Arcor	500	15	Clisa	300
6	TGS	500	16	Cia Gral de Combustibles	300
7	Cablevisión	500	17	Capex	300
8	Tecpetrol	500	18	Albanesi	250
9	Petrobras Argentina	500	19	Genneia (parque eólico)	202
10	Banco Macro	400		resto (39 empresas)	1.834
Total		13.506			

Fuente: elaboración propia en base a Observatorio de Deuda ITE

Ver Observatorio de Deuda - ITE, disponible en: <http://itegaweb.org/wp-content/uploads/2019/05/Observatorio-de-Deuda.xlsx>

2.2. Financierización de los ahorros

En este contexto la perspectiva privada de riesgo de una futura crisis disminuyó. Al mismo tiempo, el BCRA cambió el marco normativo posibilitando que instituciones no bancarias locales y no residentes invirtiesen en LEBAC. La comunicación A 5865/16 modificó la normativa vigente y permitió 1) incluir un tramo no competitivo en la licitación de LEBAC para fomentar la participación minorista y 2) listar el título en las bolsas de valores locales y en el exterior¹.

Como resultado de esta desregulación financiera el *stock* total del activo y el número de inversores crecieron de forma inédita.

Revisemos algunos números. Según información de la Cámara Argentina de Fondos Comunes de Inversión (CAFCI), la cantidad de personas que eran titulares de un fondo común de inversión se multiplicó por cinco: de 100.000 personas físicas a comienzos de 2016 hasta más de 500.000 personas físicas a mediados de mayo de 2018. Dentro de ello, el patrimonio bajo administración de fondos de personas físicas aumentó por diez: de menos de \$15.000 millones a comienzos de 2016 a más de \$160.000 millones a mediados de mayo de 2018.

Gráfico 3: Inversiones en fondos comunes de inversión. Número y monto invertido de personas físicas



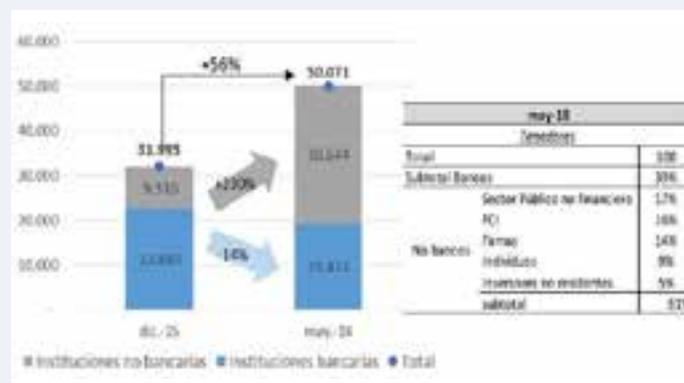
Fuente: Cámara Argentina de Fondos Comunes de Inversión

1. <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/comytexord/A5865.pdf>

El pasivo de todos estos fondos comunes de inversión fue mayoritariamente LEBAC². Es decir que el espejo de este crecimiento del activo del sector privado no financiero minorista fue la expansión del pasivo en la hoja de balances del BCRA.

En el Gráfico 4 se observa el *stock* total de LEBAC medidas en dólares al tipo de cambio oficial al cierre del mes y el detalle por titular del activo. En cuanto al volumen total, el *stock* total de LEBAC creció de USD 32.000 millones en diciembre de 2015 a más de USD 50.000 millones en mayo de 2018, es decir, un 56%. Además de ello, esta expansión no fue homogénea entre titulares del activo. Para el mismo período, el sector privado no bancario aumentó su participación en +230% (USD 21.300 millones), en tanto que las instrucciones bancarias disminuyeron su participación en -14% (USD 3.258 millones). Hacia fines de abril de 2018 los tenedores especulativos de Fondos Comunes de Inversión, titulares de cuentas comitentes de los inversores no residentes, alcanzaban el 44% del *stock* total de LEBAC (USD 22.000 millones) y el 36% de las reservas.

Gráfico 4: Stock de LEBAC según tipo de inversor. Millones de USD³



Fuente: elaboración propia en base a BCRA y Allaria-Ledezma y asociados

2. Recordemos un punto importante. Como tal, las LEBAC nunca fueron diseñadas para que sean operadas por otros agentes que no sean bancos. En el contexto de la crisis de 2001/02, los bonos de la tesorería estaban defaulteados. Entonces, el BCRA inventó un instrumento ad-hoc que son las LEBAC para administrar la liquidez del sistema financiero.

3. Información en pesos convertido al TCN oficial BCRA al final del mes.

2.3. Lehman Brothers en el Río de la Plata: las UVA

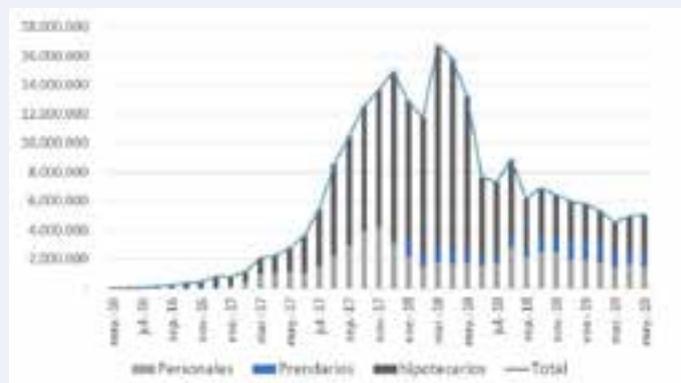
El segundo elemento característico de este nuevo régimen fueron las Unidades de Valor Adquisitivo (UVA), un vehículo financiero indexado diariamente por el índice de precios al consumidor.⁴ Desde la perspectiva de los bancos, las UVA permitieron otorgar crédito de capital indexado que en un contexto inflacionario disminuye el costo de financiamiento debido a la caída de “tasa fija” que incluye la inflación estimada. Por ello, en la comparación con un crédito tradicional, la cuota inicial del crédito disminuye sustancialmente.

Visto como instrumento de ahorro, en un contexto de elevada inflación las UVA podrían haber sido útiles descomprimiendo la demanda minorista de dólares. Sin embargo, por el lado del crédito, las UVA fueron el puntapié inicial para un esquema de consumo impulsado por el crédito en un contexto de retracción del poder adquisitivo del salario. La promoción del crédito indexado sirvió de mecanismo de sostenimiento de la demanda interna.

Según información del BCRA, en términos del crédito bancario total el crédito UVA nunca fue mayor al 4% del flujo total de créditos. Sin embargo, en el segmento hipotecario llegó a representar el 90% del total de altas de hipotecas. Junto con ello, previo a la crisis cambiaria y ya en el segundo año de lanzamiento, las altas de créditos tenían un crecimiento anual superior al 600 por ciento.

En el Gráfico 5 se presenta la dinámica del crédito UVA entre mayo de 2016 (lanzamiento) y mayo de 2019. Del total de créditos UVA otorgados entre mayo de 2016 y mayo de 2019, un 68% fueron créditos hipotecarios (generalmente mayores a un millón de pesos), un 24% correspondió a créditos personales (de hasta 500.000 pesos) y un 8% correspondió a créditos prendarios (generalmente menores a un millón de pesos). El *boom* de este tipo de créditos fue entre julio de 2017 y mayo de 2018. Luego, tras el arranque de la crisis cambiaria las altas de crédito UVA se interrumpieron bruscamente.

Gráfico 5: Altas de préstamos UVA al sector privado por tipo. Mayo 2016 a mayo 2019. En miles de pesos



Fuente: elaboración propia en base a BCRA.

4. Según consta en la misma página del BCRA <http://www.bcra.gov.ar/BCRAyVos/Preg-Frec-C%C3%B3mo-funciona-los-pr%C3%A9stamos-hipotecarios-UVA.asp>

El *boom* de crédito hipotecario se debió básicamente a que las UVA flexibilizaron las condiciones para acceder al crédito. Según información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el piso para acceder a un crédito UVA requería un piso salarial hasta un 40% menor respecto de un crédito tradicional. Esto se debía fundamentalmente a que la cuota inicial del crédito UVA era hasta un 55% menor.

Cuadro 2 Relación cuota ingreso créditos hipotecarios tradicionales y UVA. Período diciembre de 2017

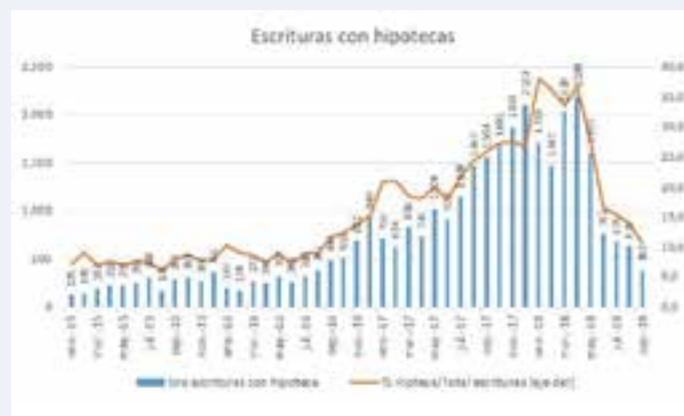
	2 ambientes		3 ambientes	
Valor inmueble		\$ 2.008.381 USD 106.976		\$ 3.182.184 USD 169.531
préstamo (75% valor inmueble)		\$ 1.506.286		\$ 2.386.638
relación cuota-ingreso	30%	25%	30%	25%
cuota teórica	tradicional	UVA	tradicional	UVA
15 años	\$ 23.490	\$ 12.929	\$ 37.178	\$ 20.489
20 años	\$ 22.393	\$ 11.025	\$ 35.487	\$ 17.471
ingreso mínimo para acceder				
15 años	\$ 78.200	\$ 51.716	\$ 123.927	\$ 81.956
20 años	\$ 74.643	\$ 44.100	\$ 118.290	\$ 69.884

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA), sobre la base de datos de DGEyC (EAH), INDEC (Índice de salarios), BCRA y Argenprop

Solo en la ciudad de Buenos Aires, entre mayo de 2016 y mayo de 2018 se escrituraron un total de 28.535 viviendas con hipotecas, de las cuales 25.683 fueron bajo la modalidad UVA. Según puede estimarse, llegaron a entregar hasta 2.100 créditos hipotecarios UVA por mes, 20 veces más operaciones que durante el año 2015⁵.

5. En la opinión del gerente general del Banco Supervielle, José Lios Panero, el principal problema de los UVA era “la falta de salas en el banco para firmar las escrituras”. Junto con ello, apostaba a que “los fideicomisos serán la solución para los (créditos) hipotecarios”. <https://www.cronista.com/finanzasmercados/Los-fideicomisos-seran-la-solucion-para-los-hipotecarios-20180412-0005.html>

Gráfico 6: Cantidad de escrituras inmobiliarias hipoteca en CABA



Fuente: elaboración propia en base a informe de estabilidad financiera BCRA y Colegio de Escribanos CABA.

En este contexto aparecía la necesidad de reciclar financieramente estos activos y proveer de mayor liquidez al circuito con la securitización, cosa que no llegó a generalizarse debido a la crisis cambiaria⁶.

La única operación de securitización que se realizó fue del Banco Hipotecario en abril de 2018. El 23 de abril de 2018 emitió valores negociables de un fideicomiso con subyacente de UVA por un monto total de \$440 millones. Estaba estructurado en tres tramos, con tasa de 4,75% para el primer tramo y 5,5% para el segundo tramo.

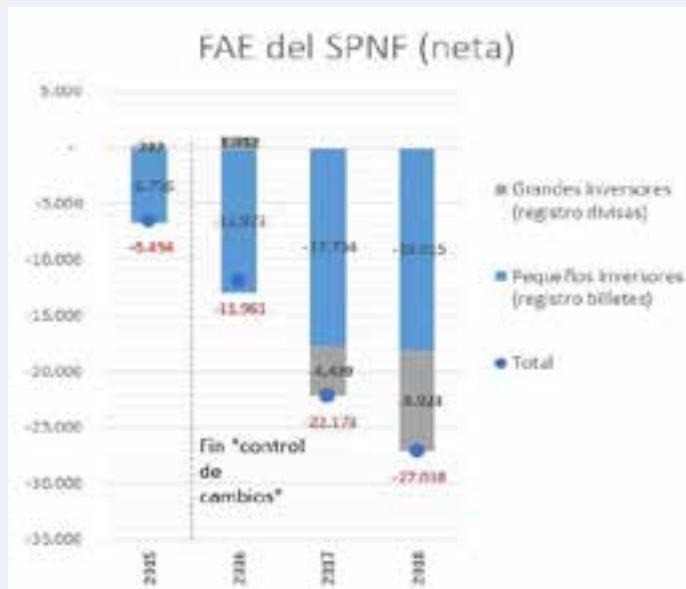
La crisis hizo que la demanda por créditos se desplomara. La suba de tasas de interés incrementó el primer tramo de cuotas y la devaluación del tipo de cambio hizo que el monto en pesos del crédito creciese a más del doble.

6. “La securitización de los créditos con UVA es el producto que falta” <https://www.cronista.com/finanzasmercados/La-securitizacion-de-los-creditos-con-UVA-es-el-producto-que-falta-20170609-0047.html>

3. "Pasaron cosas"

Los elementos que daban impulso al modelo financiero estaban montados sobre pilares de extrema fragilidad y, frente al cambio de condiciones financieras externas, se desató la corrida. En ello aparecen tres elementos clave: el crecimiento de la fuga de capitales, la reversión de los flujos de cartera y el acuerdo con el FMI. Comencemos por la cuestión de la fuga de capitales. Luego de la desregulación cambiaria, la compra neta de dólares para Formación de Activos Externos del sector privado no financiero (FAE) lejos de disminuir se incrementó. Como se observa en el Gráfico 7, la desregulación cambiaria hizo que la FAE neta pasase de USD 6.500 millones en 2015 a USD 12.000 millones en 2016, USD 22.100 millones en 2017 y USD 27.000 millones en 2018. Además de ello, el peso de los grandes inversores aumentó fuertemente. Mientras que en 2015 grandes inversores (registro divisas) fue superavitario por USD 240 millones, en 2018 fue deficitario por USD 9.000 millones.

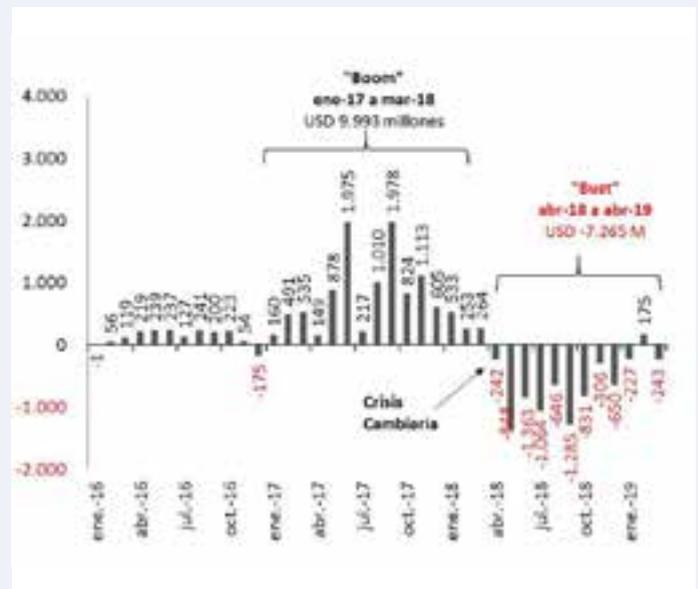
Gráfico 7: Formación de Activos Externos del Sector Privado no Financiero



Fuente: elaboración propia en base a BCRA

En segundo lugar es el *sudden stop* de los flujos de deuda y la reversión de los flujos de cartera de corto plazo. Por el lado de la deuda, la incertidumbre financiera de febrero de 2018 y el rumor sobre que los mercados de deuda estaban lo suficientemente comprados en papeles argentinos encendieron la primera señal sobre el flujo futuro de dólares ingresante en la economía argentina. Este contexto adverso y la entrada en vigencia del impuesto a la renta financiera hicieron que en abril de 2018 se registrase el primer déficit de la cuenta portafolio luego más de 15 meses de fuerte superávit. El 25 de abril se registró la venta de posiciones de LEBAC de JP Morgan y el banco Merrill y el envío de fondos al exterior por USD 800 millones. Luego de ello, no frenó la incertidumbre y la cuenta portafolio revirtió su saldo más de USD 1.000 millones por mes. Mientras que durante el período de *carry trade* entre enero-17 y marzo-18 ingresaron USD 9.993 millones, entre abril-18 y abril-19 se fueron más de USD 7.200 millones.

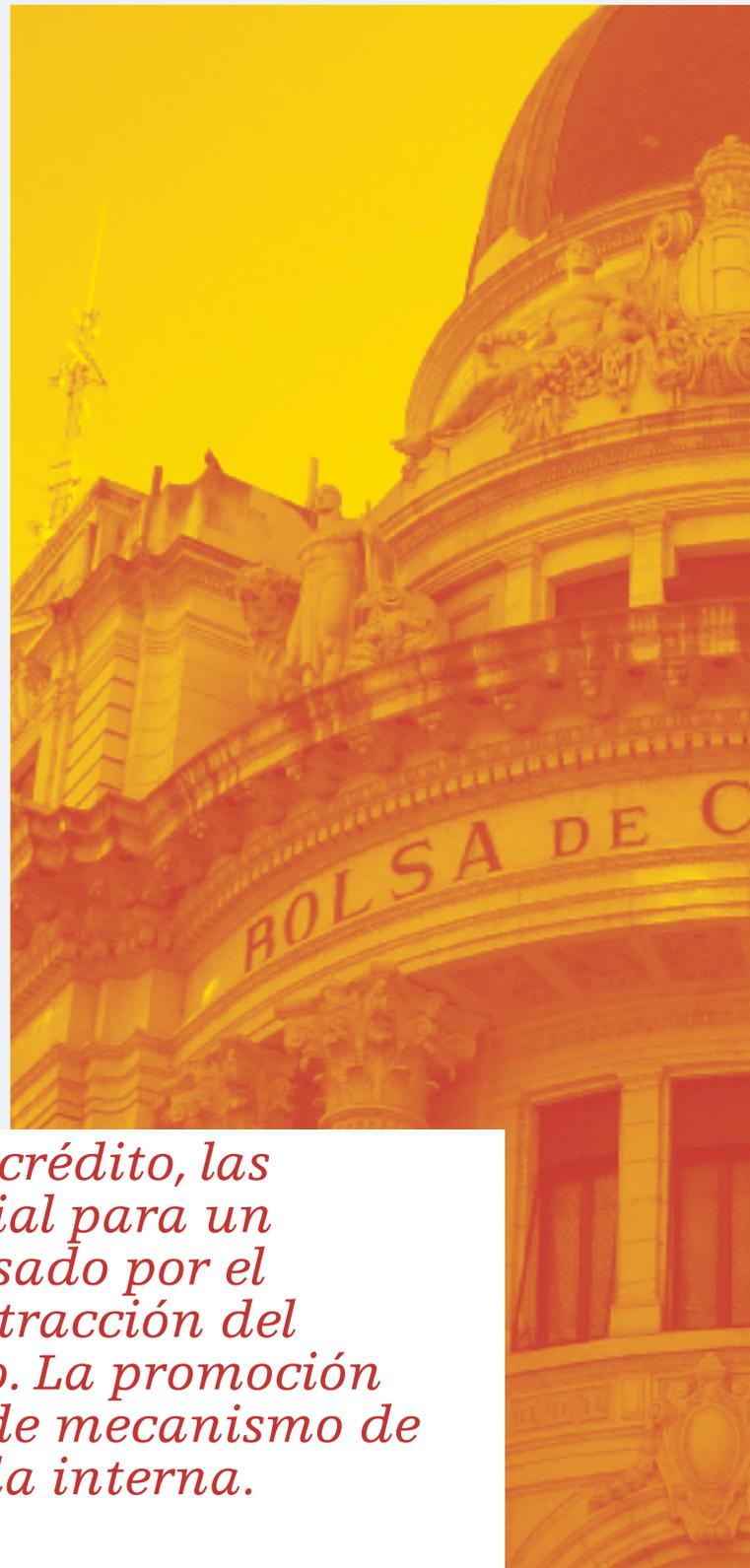
Gráfico 8: Saldo inversión neta de portafolio de no residentes



Fuente: elaboración propia en base a BCRA

Y en tercer lugar está la gestión de la corrida cambiaria y el deterioro de la situación que implicó el acuerdo stand-by con el FMI. A grandes rasgos, la corrida cambiaria tiene cuatro etapas. La primera va desde el 25-4-18, con la fuga de JP Morgan y el banco Merrill, al 15-5-18 con la colocación de la barrera vendedora de USD 5.000 millones. En el medio, el 8-5-18 Macri anuncia que se inician conversaciones con el FMI. En ese lapso, el tipo de cambio pasa de \$20,2 a \$24,8, con una devaluación anual de 60%. La segunda etapa se inicia el 7-6-19, cuando el FMI obliga a levantar la barrera de USD 5.000 millones como condición del desembolso de primer pago, al 29-8-18 donde Macri anuncia el incumplimiento del acuerdo y la renegociación. En ese lapso el tipo de cambio pasa de \$28,4 a \$39,6 y la devaluación anual alcanza el 130%. La tercera etapa es la de las elevadas tasas de interés, la recesión y el acompañamiento del FMI con el adelantamiento de fondos. Se inicia el 30-10-18 con el tipo de cambio en \$36,8 y llega hasta el 8-3-19 en \$40,5. Allí se inicia la cuarta etapa, que llega hasta la actualidad, con un endurecimiento de la política de tasas (llegando al 71%) y la venia del FMI para el abandono de las bandas cambiarias y la libre intervención en el mercado spot y futuro.

Las perspectivas hacia adelante tienen que ver con el perfil de sostenibilidad de la deuda externa argentina, tanto por su monto como por su plazo de madurez. Y esto se debe fundamentalmente a los vencimientos que existen frente al FMI en 2022 y 2023 por casi USD 22.000 millones cada año (un 24% de nuestra capacidad exportadora total).



Sin embargo, por el lado del crédito, las UVA fueron el puntapié inicial para un esquema de consumo impulsado por el crédito en un contexto de retracción del poder adquisitivo del salario. La promoción del crédito indexado sirvió de mecanismo de sostenimiento de la demanda interna.



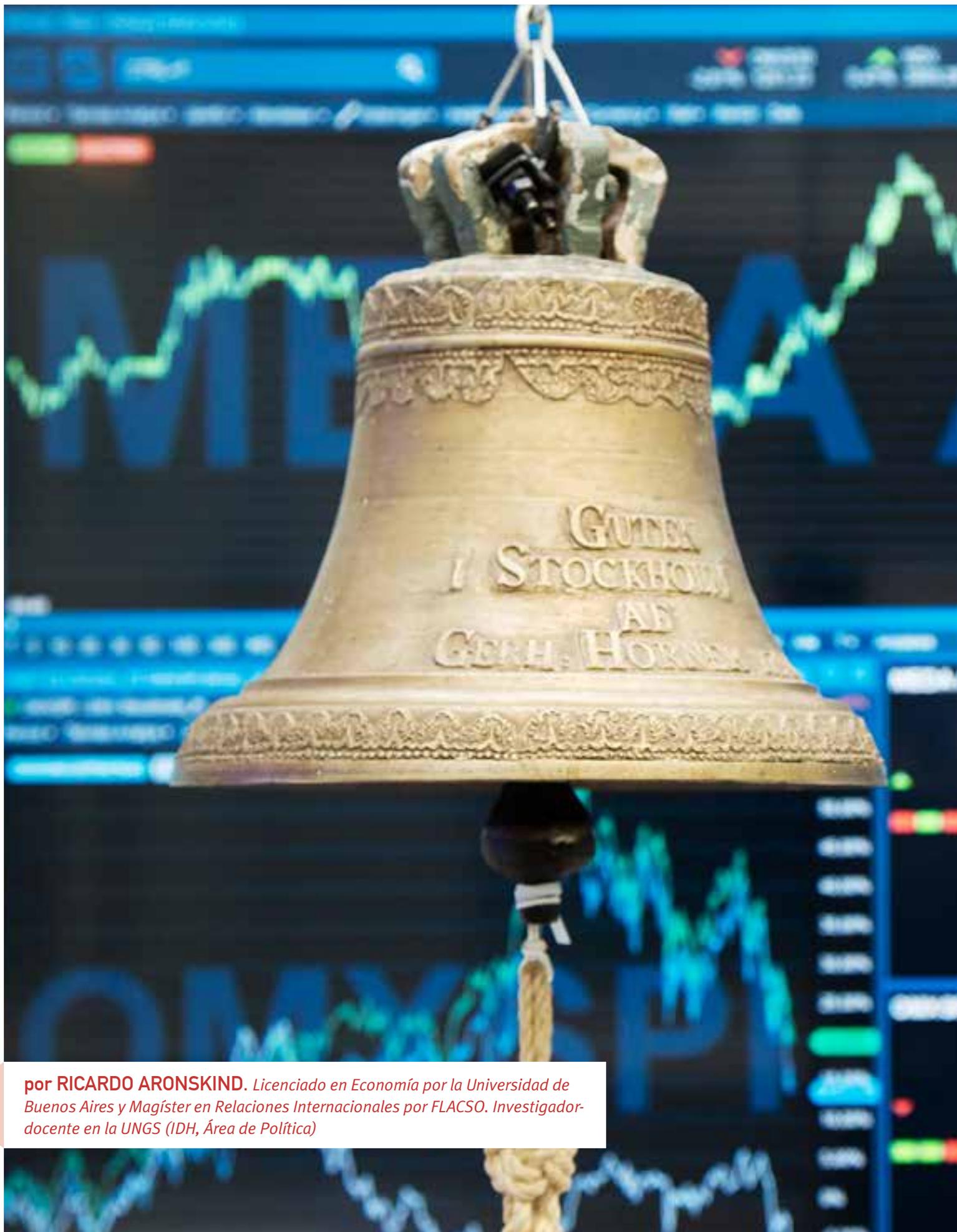
4. Conclusiones

Este artículo buscó dar una interpretación alternativa del ciclo corto de crecimiento de la Argentina durante la etapa 2017-18 enfatizando el rol de las finanzas sobre el crecimiento económico.

Desde nuestra perspectiva, la Argentina registró rasgos de financierización entre los que se destaca el *boom* de endeudamiento público y privado en dólares, la financierización de los ahorros con las LEBAC, y la financierización de los ingresos con las UVA. El esquema Ponzi de endeudamiento externo fue la clave inicial de la valorización financiera, estabilizando el tipo de cambio y garantizando rentabilidad en dólares para *carry trade*. La popularización de las LEBAC fue una característica de la financierización de los ahorros. El lanzamiento de las UVA expandió la demanda de bienes durables, especialmente en el sector hipotecario. La crisis cambiaria dilapidó todos los pilares del modelo y puso en cuestionamiento el futuro del modelo.

Desde lo institucional, esto incluye la pregunta sobre las condiciones sociales necesarias y adicionales a la estabilidad macroeconómica; que crean un entorno favorable para incorporar las prácticas de la financierización.

En este sentido quedan varias preguntas pendientes: ¿era “reprimarización con inclusión financiera” el modelo de acumulación macrista? ¿Es sustentable este modelo en la Argentina? ¿Es un proceso frustrado o solo se tomó una pausa? La respuesta sobre el futuro económico argentino parece volver al campo de la política, si es que alguna vez existió una diferencia entre ambas.



por **RICARDO ARONSKIND**. *Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO. Investigador-docente en la UNGS (IDH, Área de Política)*

DISCUTE LOS AVANCES Y DESAFÍOS DEL PLAN FÉNIX A LA LUZ DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN, PLANTEANDO UNA SERIE DE ACCIONES QUE LOGREN RECUPERAR LA CAPACIDAD DEL ESTADO PARA CONDUCIR EL RUMBO DE LA ECONOMÍA, CANALIZANDO PARTE DE LOS EXCEDENTES ECONÓMICOS HACIA LA PRODUCCIÓN Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN.

LA ARGENTINA EN LA GLOBALIZACIÓN



Desde el lanzamiento del Plan Fénix han pasado 20 años. Las políticas económicas implementadas en nuestro país oscilaron significativamente entre experimentos neoliberales extremos y el reformismo distribucionista, pero el contexto internacional, en sus grandes líneas, siguió discurriendo por el sendero establecido por la globalización neoliberal.

Si bien Aldo Ferrer ha mostrado cómo se podría hacer una historia de la globalización desde la unificación del mercado mundial hace unos siglos, vamos a utilizar una definición más acotada en el tiempo de la globalización, pensándola como un fenómeno mundial que se consolida a partir de los años '80 del siglo pasado, y que presenta continuidades y rupturas con el período de la posguerra mundial. En términos generales ese proceso ha sido impulsado y promovido desde los países capitalistas más desarrollados, a favor de la penetración global de las corporaciones multinacionales, del despliegue universal del capital financiero y del incremento de la rentabilidad de los sectores más concentrados de la economía a expensas del resto del sistema económico mundial.

La globalización también ha creado condiciones para el empoderamiento del capital frente al trabajo en casi todo el mundo, al tiempo que favoreció el fortalecimiento industrial de ciertas naciones a expensas de la mayoría de los países, que sufrieron procesos de retroceso industrial. Pocas naciones, como China, fueron beneficiadas por el flujo de inversiones globales generadoras de empleo neto, mejorando al mismo tiempo el nivel de vida de amplios sectores de la población. Otros países avanzados lograron crear nuevos empleos por ser polos del desarrollo científico tecnológico fuertemente imbricados en las transfor-

maciones del consumo y la producción.

América latina participó pasivamente en ese proceso globalizador, ya que llegó al mismo debilitada por la crisis de la deuda externa de los años '80 y la posterior adopción del consenso de Washington en los '90, que promovió la extranjerización económica, la apertura importadora, la primarización productiva y el debilitamiento de las capacidades regulatorias de los Estados. No debe naturalizarse esa adopción de una actitud pasiva y adaptativa por parte de América latina. Vista en perspectiva histórica, señaló el abandono del proyecto desarrollista regional –en cualquiera de sus variantes–, y la resignación de las elites latinoamericanas –que habían protagonizado en las décadas previas el proyecto de industrialización mercadointernista– a un papel menor y subordinado en el orden económico mundial. La Argentina, en ese sentido, encaró procesos que ciertos círculos denominaron como de “modernización”, entendiendo por esto una idea completamente diferente a lo que fue la modernización, por ejemplo, de Japón, de Turquía o de Rusia. Modernización en el caso latinoamericano no significó la formulación e incorporación activa de formas de producción, de organización y de innovación más avanzadas, sino la adopción de las reformas institucionales y regulatorias promovidas desde los países centrales como “beneficiosas” para la periferia.

Cuando surgió el Plan Fénix, la Argentina vivía los últimos coletazos del segundo experimento neoliberal “modernizante”, que llevó al país a estándares industriales y fundamentalmente sociales peores que los de los años '70, y que creó un vínculo de subordinación externa permanente a partir del endeudamiento externo y de la injerencia de los organismos financieros internacionales en la determinación de las políticas públicas argentinas.

La globalización también ha creado condiciones para el empoderamiento del capital frente al trabajo en casi todo el mundo, al tiempo que favoreció el fortalecimiento industrial de ciertas naciones a expensas de la mayoría de los países, que sufrieron procesos de retroceso industrial.

La globalización neoliberal ha sufrido un particular recorrido

El neoliberalismo global pasó por su momento de mayor optimismo en los años '90, en el terreno político con la implosión de la URSS y sus aliados, y en el terreno económico con la euforia bursátil de las empresas "punto.com". Pero ya a fines de esa década empezó a mostrar sus debilidades. Primero fue la crisis asiática de 1997, resultado precisamente de la desregulación de los mercados financieros en el sudeste asiático y la falta de regulaciones globales, tantas veces reclamadas por académicos y políticos sensatos, y nunca implementadas.

Luego, en el 2000, se produjo el derrumbe del mercado de acciones "tecnológicas", el NASDAQ, y con él la promesa de una "nueva economía" llamada a expandirse infinitamente, sin inflación ni desempleo, gracias a la magia de las nuevas tecnologías. El fetichismo tecnológico, característico de esta etapa, empezó a encontrar los límites que ya habían sido estudiados y previstos desde la tradición de la economía clásica.

Para relanzar la economía norteamericana, que fungía como locomotora de la economía mundial, el gobierno estadounidense acudió a una fuerte expansión monetaria, que fue el origen de la gran crisis financiera de 2008. En el contexto de un grave vacío regulatorio en relación a nuevos instrumentos financieros que generaban los mercados, se impulsó una burbuja hipotecaria que transitoriamente sirvió para expandir la demanda, y que vía la *commoditización* de los instrumentos hipotecarios se transfirió a otros mercados occidentales.

La explosión de la burbuja de los créditos de mala calidad causó una crisis que fue apenas contenida por una masiva intervención estatal en numerosos países. En otros, menos involucrados, la crisis llegó por el impacto de la contracción del comercio internacional, la caída de los precios de los *commodities* y la fuga y remisión de utilidades por parte de las multinacionales hacia sus países de origen, para sostener a sus casas matrices en dificultades.

La crisis de 2008 no se resolvió satisfactoriamente. Si bien se evitó el desmoronamiento del sistema financiero mundial, no se pudo evitar el endeudamiento masivo de los Estados, y la estabilización de una riesgosa situación financiera en los balances de empresas y particulares, pasible de ser desequilibrada nuevamente por cualquier ascenso de la tasa de interés internacional. A partir de 2008, el ritmo de crecimiento global reposó sobre bases muy débiles, y si bien China y buena parte de Asia siguieron apuntalando la recuperación, sus propios ritmos de crecimiento comenzaron a ralentizarse, lastrados por la escasa expansión de las economías atlánticas.

Debe remarcar que el perfil distributivo que promueve la globalización neoliberal se constituye en una traba a la recupera-

ción global. En el caso norteamericano, cuya economía aparece como la más dinámica dentro de las potencias occidentales, el grueso de la recuperación poscrisis fue apropiado por una mayoría muy reducida de la población, apenas el 1% del total.

Se puede señalar que uno de los datos fundamentales de la economía mundial es que luego de la crisis de 2008 el sistema capitalista, sus principales gobiernos e instituciones, no fueron capaces de tomar medidas novedosas para relanzar el crecimiento. Por el contrario, la desigualdad distributiva se acentuó, y los debilitados sistemas financieros no se deshicieron de las monumentales deudas acumuladas por Estados, empresas y particulares. Solo evitaron la quiebra masiva del sistema.

Recordemos también que la financierización fue la alternativa que se propuso para sostener la expansión de la demanda, cuando a partir de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan el sistema capitalista central logró que los salarios evolucionaran por debajo de la productividad de la economía, creando el peligro de una crisis de sobreproducción.

Mientras que en el paradigma keynesiano de la posguerra existía una suerte de equilibrio "orgánico" entre oferta y demanda (por sucesivas mejoras salariales que permitían absorber la creciente oferta), en el modelo neoliberal vigente desde los '80, los estancados ingresos de las mayorías son "complementados" con abundante crédito (deuda) para sostener el consumo y la demanda. Es bastante fácil observar que dicha evolución no es sostenible en el tiempo, y encuentra sus límites precisamente en la distribución regresiva que se ha logrado mediante políticas explícitas de los principales Estados.

Ese es el contexto en el cual se produce la reaparición de las tendencias proteccionistas, cuya figura más visible es el presidente Trump, aun cuando no es el único líder que pretende forzar el comercio internacional a favor de su país y sus empresas. El choque creciente con China revela el dramatismo de un juego de suma cero, en la medida en que no se logre expandir el mercado internacional de consumidores, lo que requeriría una severa revisión de la forma sumamente concentrada en que son apropiados los frutos del progreso técnico en esta etapa del capitalismo.

Es también fácil advertir que estamos muy lejos de las promesas de la globalización neoliberal de "oportunidades para todos" de los años '90. La tecnología no crece en los árboles, ni está disponible en forma gratuita en internet. Los países centrales, o aquellos que pretenden serlo, tienen absolutamente clara la importancia estratégica de usar el conocimiento científico y tecnológico para cimentar su competitividad internacional, así como sus capacidades militares. Y la necesidad de reforzar los derechos de propiedad sobre estos nuevos recursos, que deberán ser pagados por el resto de los actores del sistema.

La compleja relación argentina con la globalización

Nuestro país no ha encontrado, en estos 20 años, una forma positiva de vincularse con el fenómeno de la globalización. Con el derrumbe de la convertibilidad se abrió una oportunidad para impulsar políticas públicas heterodoxas y expansivas. En los primeros años posneoliberales se priorizó la recuperación de la actividad económica, el uso de la capacidad instalada y la generación de empleo masivo. Con la recuperación del mercado interno y el crecimiento aparecieron nuevamente los problemas de la vinculación local con el mercado mundial, expresados en una enorme cantidad de rubros por los cuales salen dólares de la economía nacional: importaciones de insumos, energía y productos terminados, turismo, remisión de utilidades, pago de servicios de deuda.

Pero además quedó irresuelto un problema que condensa los desafíos del crecimiento con los problemas del equilibrio externo. Nos referimos a una fuerte y sostenida fuga de capitales –que atraviesa a todos los gobiernos desde 1976–, que debilita la acumulación productiva y aumenta

las dificultades asociadas al equilibrio externo. El enorme excedente económico perdido por nuestro país en este largo período, inteligentemente aplicado, podría haber modificado sustancialmente nuestro acervo productivo, tecnológico y social.

Dado que no hubo un cambio importante en el perfil de la matriz productiva y por consiguiente en las capacidades exportadoras, concluido el ciclo de altos precios de las *commodities* con la crisis mundial de 2008, las dificultades externas se incrementaron. La inversión extranjera directa tuvo sus puntos más importantes en la iniciación de dos importantes represas en el sur del país (origen chino) y los emprendimientos que comenzaron a poblar y dinamizar Vaca Muerta (de diversos orígenes). El gobierno kirchnerista puso bajo control el problema de endeudamiento externo, renegociando el 97% de la deuda privada, saldando los compromisos con el FMI y el Club de París. Solo una reducida minoría de acreedores recalcitrantes, encabezada por fondos especulativos, logró trabar una completa normalización de la situación financiera externa del país.



La imaginación empobrecida de las elites locales

En la periferia latinoamericana, las elites económicas y políticas parecen vivir en un mundo de imágenes ideologizadas, en el cual sobrevive la fantasía de la globalización neoliberal como “fuente inagotable de oportunidades”.

En el mundo central, en cambio, se percibe hoy la dureza de la situación económica, los escasos márgenes de maniobra estatales, los estancados límites de los mercados, la competencia por la localización de las empresas –especialmente a partir de la crisis de 2008–. En este contexto, los mercados periféricos son el único espacio “disponible” para la colocación de sus propios bienes y servicios, como también de sus excedentes financieros, ya que las tasas de interés en el centro –debido al estancamiento– son insignificantes.

El gobierno de la alianza Cambiemos ha sido una expresión de esa visión desacertada y fuertemente funcional a las necesidades de los centros. Desde 2015 se priorizó la “normalización” de los vínculos con los mercados financieros occidentales, aceptando las condiciones reclamadas por los fondos especulativos. A partir de ese momento, se procedió a un veloz endeudamiento externo, que no apalancó las capacidades productivas y menos aún exportadoras de nuestra economía. A pesar de lo que una visión ideologizada podía suponer, basándose en las afinidades empresariales del gobierno nacional con las corporaciones multinacionales, las inversiones externas productivas no tuvieron importancia, pero sí llegaron las inversiones de cartera de corto plazo, aumentando fuertemente la volatilidad e inestabilidad macroeconómicas. Los acuerdos de libre comercio, la lenta desactivación del Mercosur y demás instituciones de integración, la reprimerización de la producción y las exportaciones, la promoción de actividades sin eslabonamientos locales ni capacidad para la generación de empleo, la opción por la importación de tecnología –con su complemento, la desfinanciación de la investigación local–, la adaptación de la legislación nacional a las necesidades de los países centrales y sus empresas, la reducción de las capacidades regulatorias estatales son algunas de las políticas adoptadas localmente, y compartidas por todas las dirigencias regionales partidarias de la globalización.

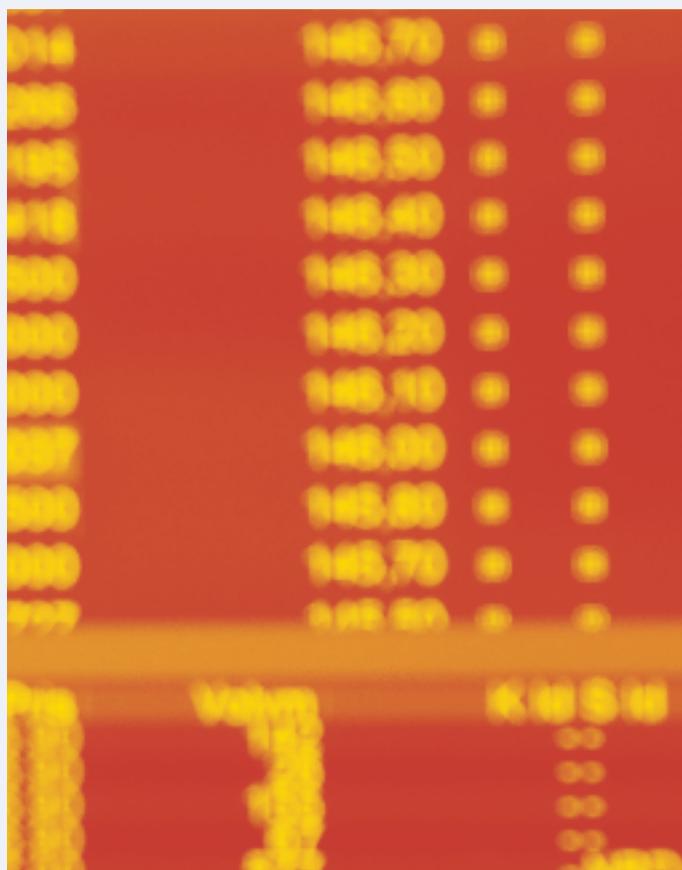
Nuevamente en 2019 nuestro país asiste a otra crisis en su relación con el proceso de globalización. Las políticas aplicadas en los últimos años solo sirvieron para profundizar la dependencia financiera, sin modernizar estructuras productivas para ponerlas en condiciones de lograr competitividad internacional. El vector protagonista fundamental de la globalización, la creación de conocimiento científico y tecnológico aplicado a la producción resolución de problemas sociales y ambientales, fue desalentado y descartado como prioridad pública.

Hoy el proceso globalizador en sí está en crisis, dada la competencia exacerbada por el bajo crecimiento de la demanda global, condicionado por el proceso de financierización de la economía mundial. Nuevas formaciones políticas antiliberales, tanto a derecha como a izquierda, cobran fuerza en su rechazo a un orden desigual que solo rinde frutos a minorías sociales muy concentradas.

La Argentina, a pesar de sus tropiezos, cuenta con múltiples capacidades y potencialidades productivas. En la medida que resuelva cómo canalizar su excedente económico hacia la producción y el mejoramiento de las condiciones de vida de su población, lo que requiere la recuperación de la capacidad estatal para comandar el rumbo de su economía, sus cortocircuitos con la globalización podrán ser superados.

Aldo Ferrer señaló en numerosas oportunidades que “cada país tiene el FMI que se merece”, aludiendo a la importancia de las políticas internas para condicionar su relacionamiento con factores de poder externos.

Parafraseando a uno de los grandes protagonistas del Plan Fénix, cada país tiene también la globalización que se merece. Y las palancas fundamentales de esa relación aún están en la Argentina.





por **CARLOS WEITZ**. Consultor en temas financieros. Licenciado en Economía UBA. Doctor en Economía “cum laude” Universidad Autónoma de Madrid. Fue presidente de la CNV, superintendente de la Superintendencia de AFJP, director Banco Ciudad y BLADEX

UNA PROPUESTA DE CAMBIO EN EL MODELO REGULATORIO FINANCIERO ARGENTINO

EN EL MARCO DE LA PROLIFERACIÓN DE DISTINTOS MODELOS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA, EL ARTÍCULO PRESENTA UNA PROPUESTA DE CAMBIO PARA EL ESQUEMA EN LA ARGENTINA, QUE LOGRE NO SOLO MAYOR PROTECCIÓN A LOS USUARIOS SINO TAMBIÉN UNA MAYOR EFICIENCIA DEL MERCADO.



Los reguladores financieros emergen en el escenario mundial a lo largo del siglo pasado, inicialmente en respuesta a la crisis global originada en el sistema financiero de Estados Unidos. La Gran Depresión de 1930, cuya chispa se encendió con el *crack* bursátil de Wall Street de 1929, se propagó a gran parte de los países que se encontraban dentro de la órbita capitalista generando una fuerte reducción en los flujos de comercio mundial, caídas en la producción y un aumento aterrador en la tasa de desempleo y en los niveles de pobreza. Casi ochenta años más tarde, el cierre del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers precipitó una nueva crisis mundial que afectó nuevamente la producción y el empleo en prácticamente todo el planeta. En ambos casos las crisis explotaron luego de períodos de auge durante los cuales los reguladores brillaron por su ausencia ante anomalías manifiestas en el funcionamiento de esos mercados. Desde 1930 a la fecha se han desarrollado en cada Estado modelos diversos de regulación y supervisión financiera. La definición del modelo de regulación elegido en cada país ha sido idiosincrática y se ha basado en la estructura financiera doméstica y en aspectos legales, históricos, culturales y políticos. La arquitectura regulatoria suele clasificarse tomando como base distintos parámetros; por sectores (que abarcan a la banca, los seguros, los valores y las pensiones), por objetivos (que apuntan a la protección del sistema, la del consumidor y la búsqueda de eficiencia) o por funciones (que tienden a resguardar los aspectos macroprudenciales, los microprudenciales y/o la conducta de los participantes). Esquemáticamente, el Banco de Pagos Internacionales sostiene que hay básicamente tres esquemas regulatorios:

1. El sectorial, donde el segmento bancario, el bursátil y el de seguros, por mencionar los tres principales sectores que integran el sistema financiero, son regulados por entes diferentes que se dedican exclusivamente a atender el sector que supervisan. En este grupo se incluyen países como España, India e Israel, entre otros.

2. El integrado, que a su vez se subdivide en dos modalidades,
▶ una en la que el regulador integrado se encuentra dentro del Banco Central (p.ej.: Rusia, Singapur e Irlanda), y
▶ la otra, en la que el regulador único se constituye fuera del Banco Central (p.ej.: Alemania y Japón).

3. El modelo parcialmente integrado, que a su vez puede desarrollarse de dos formas:

▶ la modalidad denominada “*twin peaks*” donde existen dos entes que supervisan a los distintos sectores, dividiéndose las

tareas de supervisión prudencial, y de control de la conducta de los distintos actores (p.ej.: Reino Unido, Canadá, Holanda), y
▶ el modelo de dos agencias, en el que una de ellas se encarga de la integridad y de la conducta del mercado de valores y la otra de la solvencia y de la conducta en los negocios (p.ej.: Francia e Italia).

La importancia de la arquitectura regulatoria tampoco debe ser sobreestimada. La explosión de la crisis financiera en el 2008 no pudo ser anticipada ni contenida por el esquema regulatorio sectorial vigente en Estados Unidos ni por el modelo integrado imperante en el Reino Unido.

Todos estos modelos han ido mutando en las últimas décadas en respuesta a los rápidos y significativos cambios producidos por la globalización, la consolidación de grupos financieros internacionales, el fuerte dinamismo y la interconexión inherente al sector financiero, la rapidez del avance tecnológico y las recurrentes crisis financieras, tanto globales como domésticas.

Estos procesos han transformado constantemente la morfología de los sistemas financieros, desfigurando al mismo tiempo la arquitectura previa de los distintos modelos regulatorios.

En la mayoría de los casos el poderío económico y político de la industria financiera ha obstaculizado la intervención oportuna del Estado, la que usualmente ha resultado tardía y/o insuficiente. Como se ha señalado, en el modelo integrado de regulación, y en especial en economías como las latinoamericanas donde prevalece el sector bancario dentro del sistema financiero, se discute cuál debe ser el rol que asume el Banco Central, en particular las implicancias de integrar la regulación y supervisión financiera dentro de la autoridad monetaria.

Al igual que en el mundo desarrollado, en Latinoamérica conviven una multiplicidad de esquemas diferentes. Por ejemplo, mientras que Brasil y Argentina tienen un modelo regulatorio sectorial (más allá de algunas instancias de coordinación), Uruguay tiene integrados a sus reguladores dentro del Banco Central, en tanto que Colombia también ha unificado a sus reguladores, pero en una agencia separada de la autoridad monetaria. Por su parte, Paraguay y Perú mantienen estructuras regulatorias bajo la modalidad de dos agencias, y Guatemala y El Salvador bajo la estructura mencionada anteriormente conocida como “*twin peaks*”.

Una modificación reciente a tener en cuenta en lo que hace a la estructura de regulación financiera la constituye Chile, que decidió cambiar sustancialmente su arquitectura regulatoria pasando de un modelo donde las entidades financieras, por un

lado, y el mercado de capitales y la industria de seguros, por el otro, eran supervisados por entes diferentes, a uno donde estas facultades se concentrarán en un solo regulador. Este nuevo ente, llamado Comisión para el Mercado Financiero (CMF), fue creado mediante la ley 21.000 promulgada en el año 2017. La integración se realizó en forma gradual y esa norma fue complementada con la ley 21.130 aprobada en enero de 2019 que incluyó a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras dentro del nuevo organismo.

Conceptualmente, el nuevo modelo chileno parte de la base de que el sistema financiero es un todo indivisible en el que actúan diversos actores cuya operatoria se encuentra fuertemente relacionada entre sí. Por ello este flamante ente único supervisa a prácticamente todo el mercado financiero (bancos, participantes en el proceso de oferta pública, mercados, agentes, fondos comunes, cooperativas de ahorro y crédito, entre otros).

El caso chileno resulta un espejo útil en el cual mirarse, no para copiar estructuras idiosincráticas que deben responder a realidades diversas, sino para entender la necesidad de adaptar esquemas regulatorios ineficaces a un mundo cada vez más

Llamativamente el fenómeno de la conformación y alcance de grupos financieros no ha sido objeto de estudio en forma consistente en nuestro país.

complejo e interconectado.

En el caso de la Argentina es llamativa la falta de discusión sobre la eficacia del modelo regulatorio vigente (que ya lleva más de 60 años) dada la estructura de nuestro sistema financiero. La Argentina cuenta con una multiplicidad de reguladores sectoriales (ver Anexo). A grandes rasgos, el Banco Central (BCRA), a través de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFYC), regula y supervisa fundamentalmente a bancos, financieras y casas de cambio; la Comisión Nacional de Valores (CNV) se ocupa de los distintos actores y productos que operan en el mercado de capitales, y la Superintendencia de Seguros, de las empresas que actúan en las ramas de la industria del seguro. Adicionalmente y para aumentar la dispersión, los ministerios de Salud y Desarrollo Social y de Producción y Trabajo regulan y supervisan a otros actores del sistema financiero como mutuales, cooperativas y al Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS), cuya intervención en el mercado financiero argentino resulta muy relevante desde que se estatizaron las administradoras de jubilaciones y pensiones en el 2008. Asimismo, un desafío para los reguladores financieros lo constituyen las nuevas plataformas de pagos. Por un lado, durante los últimos años el Banco Central ha tratado de incentivar la competencia, la innovación y la consecuente baja de costos para los usuarios promoviendo este tipo de plataformas, descuidando el marco regulatorio y de supervisión de estas nuevas herramientas. Regular no implica ahogar mejoras en la eficiencia del sistema, sino garantizarles a los ahorristas un nivel de protección similar ante operaciones análogas. Los depósitos del público en entidades financieras tienen reglas que obligan a los bancos a cumplir pautas de solvencia y de liquidez mínimas que apuntan a proteger el ahorro público. Además, dichos depósitos gozan, bajo determinadas circunstancias, de una garantía en caso de que la entidad no pueda afrontar sus obligaciones.

La Carta Orgánica del BCRA aprobada en el año 2012 establece claramente en su artículo 4º, entre las funciones del organismo, la de regular, en la medida de sus facultades, los sistemas de pago, las cámaras liquidadoras y compensadoras, las remesadoras de fondos y las empresas transportadoras de caudales, así como toda otra actividad que guarde relación con la actividad financiera y cambiaria.

Las reformas a la Carta Orgánica de la autoridad monetaria argentina (ley 24.144) y a la ley de Mercado de Capitales (ley 26.831), aprobadas por el Parlamento argentino en los últimos diez años, mejoraron las capacidades regulatorias y de supervi-

sión del BCRA y de la CNV, aumentaron las instancias de coordinación, pero no modificaron medularmente la estructura del modelo regulatorio sectorial imperante.

Los estudios especializados en el tema han señalado que un supervisor integrado está en mejores condiciones de promover la transferencia de conocimiento entre sectores en áreas donde existen potenciales superposiciones. También puede facilitar el óptimo aprovechamiento del personal y ofrecerle mejores perspectivas de carrera. Se espera además que baje costos de transacción y que genere economías de escala y alcance en la supervisión, que lleven a menores costos administrativos unitarios. Asimismo, se considera que reduce el riesgo de captura por la mayor profesionalización de las autoridades regulatorias. En la medida en que el sector privado financiero se conglomerara para prestar servicios diversos, la supervisión integrada puede regularlos y supervisarlos más eficazmente.

La principal desventaja es el debilitamiento de la llamada “competencia entre reguladores”, generándose también problemas de transición al nuevo sistema que merecen especial atención.

Como se ha mencionado, una de las principales razones que han llevado a integrar reguladores en todo el mundo ha sido el poderío creciente de los grupos financieros, que han demostrado altos grados de eficiencia a la hora de usufructuar los vacíos legales y aprovechar arbitrajes regulatorios existentes en los distintos mercados que cuentan con diferentes reguladores. La literatura financiera define conglomerado financiero a cualquier grupo de compañías financieras bajo un control común, cuyas actividades exclusivas o principales consisten en proveer servicios en al menos dos sectores financieros diferentes: en bancos, valores y seguros.

Llamativamente el fenómeno de la conformación y alcance de grupos financieros no ha sido objeto de estudio en forma consistente en nuestro país. El último (¿y único?) informe integral sobre esta problemática fue elaborado por el BCRA en el año 2010. El mismo estimaba que más de 3/4 partes de los activos que administraba el sistema financiero argentino estaba en manos de grupos financieros, repartiéndose en tres partes similares la participación de los conglomerados públicos y de los privados nacionales e internacionales.

De todas formas, debe señalarse que los distintos supervisores han tratado, con diverso grado de éxito y en forma segmentada, de regular a esos grupos. Por ejemplo, el BCRA ha emitido comunicaciones siguiendo usualmente los lineamientos establecidos en Basilea (donde se agrupan los reguladores bancarios de casi todo el planeta), fijando límites a estos *holdings*, no habiéndose

logrado un abordaje integral sobre esta problemática.

En 2017 el Foro de Estabilidad Financiera (FSB) publicó un informe donde dimensionaba el volumen de los principales actores del sistema financiero argentino. Según dicho informe, los activos del sector bancario en 2016 superaban levemente el 30% del PBI, seguido por el FGS con activos que llegaban a cerca de un 10% del PBI, mientras que las compañías de seguros y los fondos comunes de inversión no superaban el 5% del producto cada uno.

En relación a la evolución reciente en los modelos de regulación, el Instituto de Estabilidad Financiera (2018) sostuvo que se observa una tendencia a migrar desde el modelo sectorial a modelos integrados o parcialmente integrados para aprovechar sinergias, al mismo tiempo que la mayor parte de países han introducido cambios a sus modelos de supervisión financiera, ya sea para incorporar herramientas macroprudenciales y de resolución, mejorar el monitoreo de estabilidad financiera y fortalecer esquemas de protección de inversionistas y consumidores financieros.

En este mismo sentido y volviendo al modelo regulatorio argentino, en mi opinión, las características de nuestro sistema financiero, fuertemente interrelacionado con presencia relevante de conglomerados, con actores y productos que se cruzan constantemente entre el sistema bancario y el mercado de capitales, hacen necesario avanzar en la integración de ambos reguladores (la SEFYC y la CNV) dentro de la órbita del Banco Central. Concretamente, y en forma esquemática, la propuesta consiste en unificar la CNV y la SEFYC, creando una nueva Superintendencia de Mercado Financiero dentro del BCRA, que tendría dos Intendencias, la de Entidades Financieras y Cambiarias (ya existente) y la de Mercado de Capitales (que estaría conformada por el personal de la actual CNV), que trabajarían coordinadamente bajo un mismo paraguas.

Poner en marcha esta estructura requiere de una nueva ley que debe redefinir el rol y la relación de esta Superintendencia con el BCRA. Asimismo debe contemplar una multiplicidad de temas transicionales y funcionales tales como el *governance* de la nueva Superintendencia, el grado de descentralización en las decisiones, aspectos presupuestarios (la CNV hoy se autofinancia con las tasas y aranceles que cobra), coordinación entre las dos intendencias, mecanismos que potencien el desarrollo del mercado de capitales protegiendo especialmente el crecimiento y fortalecimiento de los actores no bancarios. Este último punto es muy importante, ya que uno de los riesgos que se corre al unir ambas dependencias dentro del BCRA es que se diluya la

relevancia y la atención que se le brinda a la problemática del mercado de capitales.

En este esquema seguiría separada la regulación de la industria del seguro, entendiéndose que en la misma no se observan elevados grados de participación de los grupos financieros (en el informe del BCRA del 2010 los conglomerados administraban menos de un tercio de los activos totales del sector), y que en la misma industria prevalecen los productos de seguros generales por sobre los de ahorro. Más adelante podría integrarse la regulación de este último segmento (el de ahorro) a la Superintendencia de Mercado Financiero.

Contrariamente a lo que algunos piensan, la integración propuesta no solo lograría proteger más adecuadamente a los usuarios de servicios financieros, sino que también ayudaría a hacer más eficiente nuestro mercado en su conjunto, eliminando solapamientos, haciendo más fluida la aprobación y creación de productos financieros y garantizando más apropiadamente la integridad del sistema financiero argentino en su conjunto.

Esquema regulatorio argentino

BANCO CENTRAL		MINISTERIO DE HACIENDA	
SEFYC	CNV	SUPER. SEGUROS	UIF
Entidades Financieras Agentes de Cambio Sistema de Pagos Cámaras liquidadoras Remesadoras Transportadoras de caudales	Mercados de Valores Fondos Comunes Emisores Privados Fideicomisos Calificadoras Intermediarios Centrales depositarias Compensadores de Valores	Empresas Seguros Reaseguros Patrimoniales Vida Retiro	Prevención de Lavado
MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL		MINISTERIO PRODUCCIÓN Y TRABAJO	
INAES	ANSES	SART	
Mutuales Cooperativas	Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS)	Compañías de Riesgo de Trabajo	



TRABAJO, DESARROLLO Y ECONOMÍA POPULAR

EL ARTÍCULO CARACTERIZA A LA ECONOMÍA POPULAR EN LA ARGENTINA, DETALLANDO UNA SERIE DE ACCIONES DE POLÍTICA QUE PERMITAN SUPERAR LA VISIÓN SOCIAL QUE SE TIENE SOBRE LA MISMA, PERMITIENDO EL ESCALAMIENTO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO DE AQUELLOS QUE LA CONFORMAN.

por **MARTÍN NAVARRO**. *Espacio Atahualpa. Agenda Argentina. Responsable Mesa de Economía del Movimiento Evita. Coordinador de Investigaciones del Centro de Investigaciones Socioeconómicas de Buenos Aires (CISBA). martinfernandonavarro@gmail.com*



Millones de personas en el mundo y en la Argentina transitan una forma de economía que cada vez funciona peor. No solo concentra la riqueza de manera escandalosa a través de la timba financiera, además es una máquina generadora de pobres con un alto costo sobre el planeta y su biodiversidad. El papa Francisco, en una de sus primeras presentaciones, nos decía que debemos desarmar estas formas de pensamiento donde las sociedades se han vuelto indiferentes a la exclusión y marginación de millones de personas. La gran mayoría de los países desarrolla sus sociedades con una enorme desigualdad. Muchas veces me pregunto qué nos pasa como sociedad para no tener la capacidad de una reacción masiva ante la tremenda pobreza estructural que golpea a una gran parte de los argentinos.

¿Nos han domesticado desde el mercado para aceptar mansamente estas inequidades?

Esta pregunta no es un reproche para un sector puntual. Pero lo cierto es que más allá de lo que expresan los distintos sectores políticos y los distintos actores de nuestra sociedad, es evidente que estos sectores vulnerables no son parte de las políticas de Estado que buscan revertir este flagelo. El primer ejemplo categórico son los casi 800 millones de personas que viven en la pobreza en todo el mundo. A pesar de esos datos tremendos, el Banco Mundial sostenía no hace mucho tiempo que en los últimos años la pobreza había disminuido. Pero en 2019, el Reloj Mundial de la Pobreza, una organización que proporciona información y datos en tiempo real de los ingresos por persona, indicó que el ritmo del crecimiento de los salarios de aquellas personas está volviendo a disminuir considerablemente. En contraste con esos datos, hasta abril del 2019 apenas 26 de los multimillonarios que poseían más dinero, si sumáramos la riqueza de todos ellos, equivalen a la suma de los 3.800 millones de personas más pobres del planeta.

En la actualidad, la Argentina cuenta con un poco más de 45 millones de habitantes. Y aunque parezca un dato irreal, mientras nuestro país sigue siendo un gran productor de alimentos, aquellos argentinos que viven por debajo de la línea de pobreza son más de 15 millones. Según datos que surgen de los informes publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), más del 60% de los ingresos en la Argentina son de 19.000 pesos cuando la canasta básica de una familia tipo es un poco más de 31.000 pesos. Claramente, algo no anda bien.

La situación social es tan grave, que ya no solo es difícil conseguir trabajo o poder realizar changas. Lo más alarmante es que el problema se ha extendido al hambre. En este país al que apodan "granero del mundo", donde se producen alimentos para 10 veces la cantidad de argentinos, cerca de 6 millones de personas (adultos mayores, adultos trabajadores, jóvenes y menores de edad) no logran acceder a las cuatro comidas diarias. No atender esta situación sería un suicidio social.

¿Qué está sucediendo con el trabajo?

Algunos organismos internacionales muestran que el 75% de los trabajadores del mundo no tiene una relación estable en el ejercicio de sus tareas laborales. Solo el 25% de los trabajadores tiene una relación laboral firme, de tiempo completo y con una formalidad reconocida. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) presentó en 2018 datos que generan una preocupante alerta para todos los trabajadores del mundo. Más de 1.400 millones de trabajadores tienen trabajos precarios y vulnerables, y se estima que en 2019 este dato crecerá en 20 millones. También es importante mencionar que alrededor de 200 millones de personas (cuatro Argentinas y media) no tienen acceso a ningún tipo de trabajo o empleo.

En la Argentina, durante la primera mitad de 2019 la tasa de desocupación superó después de muchos años los dos dígitos (10,1%). Lo más grave de todo es que este dato que informa el INDEC aún puede seguir empeorando. Las proyecciones que se manejan desde la consultora de recursos humanos Adecco indican que el crecimiento del empleo para los próximos años es poco probable. Cerca del 70% de las empresas no tiene en sus planes de negocios la intención de incorporar nuevos trabajadores a su planta de empleados.

Por otro lado, es importante destacar que la situación del empleo informal en nuestro país es cada vez más indignante. En 2017 los trabajadores en situación precaria alcanzaban el 47,9%. En 2018 este grupo aumentó en 1,4%, llevándolo al 49,3% de la población económicamente activa del país.

Estos datos nos muestran claramente en qué mundo estamos viviendo, y dejan en evidencia que el trabajo estable y con derecho cada vez será más difícil de crear si los Estados no introducen cambios estructurales.

Trabajo y economía popular

Los datos cotidianos demuestran que la “empleabilidad” ha quedado relegada en pos de la especulación financiera, el *boom* tecnológico y la maximización de ganancias. Bajo esta realidad se desarrolla la economía popular. Una definición posible para describirla sería: “La economía popular comprende a todos aquellos trabajadores o experiencias colectivas que permanecen a partir de sus propios esfuerzos, donde predomina el trabajo sin patrón, donde la producción o servicio son de baja intensidad (manual, artesanal, ecológica, etc.), con escasa tecnología, sin financiamiento y en su gran mayoría sin derechos”. El papa Francisco la definió en el encuentro de los movimientos populares en Bolivia como la economía que hacen los pueblos, los trabajadores, los campesinos y campesinas, los pueblos originarios.

¿Son pobres los trabajadores de la economía popular? Si lo medimos en términos de ingresos podríamos decir que sí. Es casi obvio describir que estos trabajadores tienen muchas dificultades para desarrollarse. Pero si los midiésemos en términos de capacidades, me animaría a decir que no. Es importante reafirmar que la economía popular no es la economía de pobres para pobres. Ni mucho menos pensar que desarrollar esta economía sea subsidiar la pobreza o resignar que estos trabajadores puedan ingresar al mercado formal de trabajo. Por otra parte, también es muy evidente que el “mercado formal” cada día se hace más chico. Imaginar un trabajo fordista para todos es una utopía casi más ambiciosa que el socialismo; asimismo, no tengo muy claro que, si se pudiera, esta fuera la mejor solución. Conocer, estudiar, interpretar y actuar sobre esta “economía” que involucra a millones de personas que decidieron ocuparse y organizarse gremialmente en torno al trabajo es una deuda de la política argentina.

Aunque tengamos que repetirlo mil veces, debemos comprender que la economía popular es la expresión de millones de trabajadores. El Estado por desconocimiento los fue encasillando en un lugar incorrecto. No son las políticas sociales mediante planes las que vayan a resolver los problemas de esta economía. Pensar políticas de desarrollo va a implicar ampliar la mirada de lo productivo. Esa amplitud debe incorporar a todos los actores de la economía. Si bien uno de los grandes problemas es la restricción externa, ampliar nuestra mirada productiva va a implicar incorporar a aquellos actores de la economía que producen sin la presión de los dólares. Debemos tener la capacidad de poder integrar todo en un plan de desarrollo común. La integración planificada que complemente la innovación, la ciencia y tecnología con el cuidado del planeta y las personas. El objetivo es que se puedan desarrollar cientos de miles de empresas pymes junto a los cientos de miles de trabajadores de la economía popular.



“La economía popular comprende a todos aquellos trabajadores o experiencias colectivas que permanecen a partir de sus propios esfuerzos, donde predomina el trabajo sin patrón, donde la producción o servicio son de baja intensidad (manual, artesanal, ecológica, etc.), con escasa tecnología, sin financiamiento y en su gran mayoría sin derechos”.

Desarrollo e integración

Cuando decimos que hay que pensar políticas de desarrollo comunes, en primer lugar hablamos de crear o integrar ámbitos institucionales que reconozcan estas formas de producción. No solo ser reconocidos como trabajadores, sino también como un sector que produce y brinda servicios. Ya no alcanza con el reconocimiento solamente. Ser reconocidos implica que el Estado amplíe su mirada sobre cómo generar trabajo. Una de las claves para que esta integración sea real es respetar los valores productivos y la competitividad que ofrecen sus trabajadores, la cual debe medirse con parámetros acordes a sus características.

Hay quienes sostienen que este "sector" cuenta con trabajadores con pocas capacidades, entendiendo que el Estado subsidia a personas para no trabajar, y la realidad marca todo lo contrario: cuando uno recorre la Argentina la economía popular aparece. Son trabajadores que nacen de la necesidad de trabajar. Un dato importante a tener en cuenta es que lo que recibe un trabajador de la economía popular como salario o ingreso vuelve rápidamente a la economía.

Cuando hablamos de ideas concretas, nos referimos a cómo el Estado debe promover el trabajo desde la economía popular integrado a las pymes, afianzando las distintas cadenas de valor. La construcción y mejoramiento de viviendas es central. Existe una alta capacidad técnica para ocupar trabajadores alrededor de esta industria. La Argentina tiene un 92% de población urbana, cuando el promedio del mundo es del 50%. El plan de viviendas debe contemplar e integrarse al modelo productivo. Un plan de arraigo con una mirada en la producción de alimentos. Desarrollar mercados de cercanía mientras vamos pensando a qué productos regionales les podemos agregar valor.

Por supuesto que todo esto no excluye el acceso al salario social complementario. Es evidente que la creación del salario complementario es de gran ayuda. Esta política, que surgió de la Emergencia Social en 2016, había sido pensada como un instrumento capaz de trascender la emergencia.

Un acuerdo o contrato social debe poner foco no solo en terminar con la pobreza sino también en acabar con la indiferencia de gran parte de la sociedad. Ante tanta desigualdad, muchos anhelan un cambio positivo para el bien de todos. Porque a pesar de naturalizar los errores del capitalismo, esta sociedad, aun con muchas contradicciones, pretende un cambio que aúne el esfuerzo del Estado con la clase trabajadora y el empresariado.



Plan social por trabajo

El camino que deben tomar las próximas políticas de Estado es el de reemplazar los planes sociales por una que genere trabajo. En la actualidad un alto porcentaje de estos planes requiere de una contraprestación a cambio de un ingreso. Debemos tomar la decisión de salir por completo del modelo asistencial. Este esquema también debe pensar nuevos marcos legales. No estaría de más repensar el monotributo social y la cooperativa. Si bien en muchos casos funcionan, es necesario poder pensar nuevos instrumentos legales que sean más representativos de las distintas experiencias asociativas. Es posible pasar del “plan social” al “trabajo con derechos”, garantizar la cobertura de salud y aportes previsionales, poder contar con el salario complementario y que participen de paritarias. En definitiva, que estos trabajadores accedan a todos los derechos laborales. Cuando decimos que hay que pensar políticas comunes, en primer lugar hablamos de buscar nuevas formas de integración social. Tal vez el primer paso, tan fundamental como básico, es reconocer que una sociedad no debe tolerar bajo ningún aspecto la exclusión y la desigualdad que nos rodea. Una de las claves para que esta integración sea genuina es la de respetar los valores culturales y productivos que ofrecen aquellos trabajadores que se desarrollan en situaciones de vulnerabilidad, lo cual debe medirse con parámetros acordes a sus características. El Estado debe adecuar sus herramientas para lograr que el desarrollo de los distintos sectores sea sustentable sin dañar a otros.

Para ello es necesario comprender que los que desarrollan la economía popular no son desempleados sino trabajadores. Probablemente para una mirada tradicional tal vez lo sean. Es verdad que por un motivo u otro no han sido ocupados por el Estado ni por el sector privado como “empleados formales”. La realidad es que estos trabajadores supieron subsistir a pesar del maltrato por parte de una economía que funciona cada vez peor, y por supuesto por parte de la política que los visualiza solamente como un problema social y no económico. Por un lado, una gran cantidad de trabajadores ha logrado mantener sus formas de servicios o desarrollo evitando renunciar a sus saberes, y por otro, aquellos trabajadores que no han conseguido ser empleados o no han logrado desarrollarse en sus saberes han ido inventándose su propio trabajo.

Cadenas de valor

Se debe establecer en forma detallada la situación de todos los sectores para poder armar el rompecabezas social, cultural, económico y productivo. Es fundamental entender que todas las piezas son importantes dentro de la cadena de valor. Se debe evitar que se distorsionen los procesos productivos. Más allá de esta planificación, los trabajadores de la economía popular saben muy bien cuáles son sus oportunidades. Saben cómo llegar donde el mercado tradicional no puede. Conocen las amenazas y las resisten diariamente cuando otros actores dominantes se aprovechan de su poder. También saben cuáles son sus debilidades, como la falta de recursos para poder desarrollarse con vitalidad, y su mayor fortaleza, la capacidad de producir con muy poca inversión. Hoy en día el mejor camino para todos los actores parece ser la integración de todas sus partes a esta economía desarticulada.

En los últimos dos años, a pesar de las dificultades económicas, demostrando que no es un problema de capacidades, algunas cooperativas del conurbano bonaerense han logrado encarar soluciones de construcción sin ninguna dificultad técnica. Desde 2017 se han llevado adelante soluciones por más de 1.500 viviendas. En el barrio de San Jorge, de Varela, a fin del año pasado se entregaron 548 viviendas. Pero no solo fue un logro finalizar este primer proyecto, además la misma cooperativa realizó la terminación de una planta de tratamiento de residuos. En paralelo se entregaban las primeras 38 viviendas del barrio La Perla, de Moreno. En mayo de este año se comenzó con la entrega de las 104 viviendas de Campana. Durante julio se finalizaron 244 viviendas del segundo convenio del barrio La Perla de Moreno. En la actualidad se encuentran desarrollando 107 mejoramientos en Fiorito, Lomas de Zamora. 122 viviendas en el barrio Maquinista Savio, de Escobar. 156 viviendas en el barrio San Luis, de Varela, y 270 viviendas en el Barrio Lindo, de Almirante Brown. Bajo este esquema se han generado más de 2.600 puestos de trabajo directos e indirectos.

Un instrumento indispensable para sostener el avance de una solución integral es el acceso al financiamiento regularizado. En la actualidad solo pueden acceder a tomar créditos en lugares no regulados por el Estado, lo que significa un enorme lastre. Sin dudas contar con esa ayuda les permitiría a estos trabajadores contar con acceso a renovar herramientas, a financiar insumos, a poder ampliar o mejorar talleres, cocinas, locales, etc. También es indispensable abrir los canales necesarios para que estos trabajadores puedan acceder a créditos personales. Hoy ya existen tres actores importantes que pueden incorporar estas políticas, como el Banco Nación, el Banco Provincia y el Banco Ciudad. Otra política para impulsar estos trabajos es poder diseñar distintos mecanismos de subsidios que puedan ir desde mejoras impositivas hasta compensaciones por parte del Estado que promuevan esos trabajos.

Pensando las demandas internas y externas

Hay que tener claro que no hay camino posible para una sociedad viable si para ordenar la macroeconomía se dejan afuera las demandas internas. A mediados de 2019, un importante empresario argentino expresó de manera terminante un modo muy peligroso de ver la realidad: “Hay que permitir que haya sectores que desaparezcan y aparezcan otros”. La economía popular y muchas pymes hace tiempo vienen resistiendo o ya han sufrido lo que expresó este empresario. ¿Deben desaparecer los pequeños chacareros? ¿Deben desaparecer las panaderías de barrio? ¿Deben desaparecer los pescadores artesanales? ¿Deben desaparecer los cooperativistas productores de insumos para la construcción de viviendas? ¿Deben desaparecer los asistentes que brindan servicio del cuidado de adultos o personas con capacidades diferentes? Nuestro deber es plantear una visión alternativa ante estas sociedades que promueven lo individual, que intentan deshumanizarlo todo y que van camino a un proceso de desintegración social. Decíamos que la “empleabilidad” está siendo jaqueada no solo por la revolución tecnológica, sino también por esta carrera por ser rentables a como dé lugar. Emplear para la mayoría de las empresas ya no es un objetivo primario. Sumado a estos dos problemas de la tecnología y rentabilidad, surge esta idea de que emplear es muy caro. La “empleabilidad” tal cual la conocemos está sentenciada a muerte. Ni realizando una flexibilización brutal se va a poder sostener lo que a lo largo de muchos años, al calor del industrialismo, fue una tríada poderosa: empresas, empleo y trabajadores.

Un acuerdo que garantice políticas de Estado

Los cambios laborales que hoy viven millones de personas cada vez se irán acelerando más. Hoy el mundo enfrenta una crisis social y económica muy grave. La desocupación y la falta de oportunidades son tan reales como dolorosas. Si los gobiernos no reaccionan y dejan que el mercado laboral se reduzca mientras por otro lado crean políticas sociales, el problema puede ser mucho más grave de lo que venimos analizando. Debemos entender que el “mercado” no puede ser el que regule la economía. Son los Estados los que han de ejecutar el rol de ayudar a la economía para que haya una ocupación plena. Como describíamos al inicio de este texto, millones de personas viven sumergidas en una inseguridad laboral preocupante. Por un lado, los trabajadores de mayor edad no tienen la seguridad de si podrán acceder a sus jubilaciones. Por otro lado, si los trabajadores de la actualidad podrán sostener sus trabajos y, por último, la incertidumbre de los jóvenes de hoy para poder conseguir ocuparse en un trabajo con derechos. Además, la gran mayoría se encuentra adquiriendo conocimientos para oficios o profesiones que dejarán de existir.

Una de las claves para que esta integración sea genuina es la de respetar los valores culturales y productivos que ofrecen aquellos trabajadores que se desarrollan en situaciones de vulnerabilidad, lo cual debe medirse con parámetros acordes a sus características. El Estado debe adecuar sus herramientas para lograr que el desarrollo de los distintos sectores sea sustentable sin dañar a otros.



¿Cómo será ese mundo donde un alto porcentaje de la sociedad será descartada?

Ante esta situación, es imperioso pedirles a los Estados de todo el mundo políticas que busquen proteger a sus trabajadores. Que logren poner en valor el hacer de las personas y el cuidado del medio ambiente. Incluso promover cambios sociales, educativos y culturales. Porque este problema no les atañe solo a los políticos o empresarios. La sociedad en su conjunto, con la mayor cantidad posible de instituciones, debe involucrarse para poder repensar y modificar todo lo que está sucediendo antes de que sea demasiado tarde.

Si por un momento logramos pensar más allá del sentido común establecido, y advertimos que el devenir de la exclusión social no es un proceso natural, seguramente podremos ver con más claridad el muy mal funcionamiento de esta economía. Y entender que existen intereses y negocios particulares que rompen con esta idea de progreso colectivo. Entonces, si logramos ver que la pobreza y la desigualdad estructural no son procesos naturales, seguramente vamos a poder diseñar herramientas que nos ayuden a corregir estos problemas.

Es imprescindible que pensemos juntos los puntos más importantes para este momento que vive nuestro país. Un acuerdo o contrato social debe poner foco no solo en terminar con la pobreza sino también en acabar con la indiferencia de gran parte de la sociedad. Ante tanta desigualdad, muchos anhelan un cambio positivo para el bien de todos. Porque a pesar de naturalizar los errores del capitalismo, esta sociedad, aun con muchas contradicciones, pretende un cambio que aúne el esfuerzo del Estado con la clase trabajadora y el empresariado.

Sabemos que no es fácil. Porque decidir el contenido de los cambios de fondo supone ir a lo más profundo de la grieta para definir prioridades. Por lo que un acuerdo social debe reflejar el sentir de todos, de lo contrario el proceso que se inicie será incompleto. De tal modo, es importante mencionar que, aun con un contrato que llegue a una concertación de un amplio porcentaje de la sociedad, el éxito de su implementación es un largo camino que toda la sociedad debe recorrer.

Necesitamos transitar irremediamente caminos de acuerdos. En pleno siglo XXI parece una obviedad tener que pensar una economía con pleno trabajo y sin pobreza. Una sociedad que logre establecer que el sistema público de salud y educación sea gratuito y de calidad. Un país donde una de sus prioridades sea la ciencia y la tecnología. Una Argentina que estimule el desarrollo de sus habitantes, que sea capaz de erradicar el hambre. Un proyecto de país que piense el futuro de todos, que respete su historia y que viva este presente como el puntapié inicial para un Argentina donde nadie quede afuera.



EL ENDEUDAMIENTO DURANTE LA PRESIDENCIA DE MAURICIO MACRI

CARACTERIZA EL PROCESO DE ENDEUDAMIENTO POR PARTE DE CAMBIAMOS NO SOLO EN TÉRMINOS MACROECONÓMICOS Y FINANCIEROS SINO TAMBIÉN LEGALES, DESNUDANDO EL DESAPEGO INSTITUCIONAL QUE EL GOBIERNO TUVO DESDE SUS INICIOS.



por **SEBASTIÁN SOLER**. Abogado de la Universidad Nacional de Rosario y Máster en derecho de la Universidad de Harvard. Miembro del Consejo Administrativo de FIDE. sebastianantoniosoler@gmail.com

Enumerar las cifras que exponen la magnitud y el costo de la deuda pública incurrida durante la presidencia de Mauricio Macri es un ejercicio masoquista pero ineludible para comprender el formidable lastre financiero que su gobierno legará a quien lo suceda en diciembre. Describir algunas de las estratagemas legales de las que se valió el oficialismo para contraerla puede servir para revelar el desapego institucional que caracterizó a su gestión desde el inicio. Ambas cuestiones se abordan a continuación.

La magnitud de la deuda

La información más reciente sobre la deuda del gobierno nacional publicada en la página oficial del Ministerio de Hacienda incluye los datos al cierre del segundo trimestre de 2019 y, por lo tanto, no refleja aún los efectos de la recaída devaluatoria padecida en agosto, especialmente el deterioro inevitable de los índices que miden distintos aspectos de la deuda en relación al producto interno bruto (PIB).¹

Al 30 de junio de este año, la deuda pública total del gobierno nacional sumaba U\$S337.267 millones, 115.000 millones de dólares más que los U\$S222.703 millones de deuda que Macri heredó del gobierno anterior (sin incluir en el punto de partida los reclamos de los fondos buitres por U\$S17.962 millones cuyo pago Macri decidió saldar tan pronto asumió).

Esa deuda equivalía al 80,7% del PIB al final del primer semestre y es probable que cuando termine 2019 el gobierno nacional les deba a sus acreedores más dinero que el que los argentinos producimos en un año. Recordemos que cuando Macri inició su mandato, en diciembre de 2015, la deuda pública de la administración central representaba solo 52,6% del PIB (y menos del 50% si se excluye el reclamo de los fondos buitres).

1. Salvo cuando se indica lo contrario, los datos sobre la deuda pública del gobierno nacional provienen de la información oficial difundida en la página de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda, que se puede consultar en <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/deudapublica/informes-trimestrales-de-la-deuda>.

El costo financiero de la deuda

Pagar los intereses de la deuda pública nos costará este año casi el doble de lo que nos costó durante el último año de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En 2015 los servicios de interés equivalieron al 2% del PIB y al 7,9% de los recursos tributarios; este año se estima que insumirán no menos del 3,7% del PIB y el 16,1% de la recaudación impositiva.

Tampoco es una ganga el costo que debe pagar el país por los U\$S44.100 millones que el Fondo Monetario Internacional ya le prestó al gobierno de Macri. Cuando Nicolás Dujovne anunció la firma del acuerdo stand-by, en junio de 2018, el entonces ministro de Hacienda argumentó que “el FMI es el financiamiento más barato que tenemos disponible”. Dujovne tenía razón, pero la palabra clave de su frase es “disponible”, no “barato”. Sumando cargos y comisiones, el FMI cobra aproximadamente 4% anual por cada dólar que nos presta. Es una tasa más económica que el 9% o 10% que el mercado le hubiera exigido al gobierno en aquel momento, cuando el riesgo país, que mide la diferencia entre el rendimiento de un bono soberano argentino y uno del gobierno de los Estados Unidos de duración similar, oscilaba entre los 500 y 600 puntos básicos (y ni hablar ahora que esa brecha supera los 2.200 puntos). Pero ese cálculo es mera especulación teórica porque en la práctica el mercado internacional de deuda ya estaba clausurado para la Argentina desde febrero de 2018. La comparación relevante debería ser con el interés que pagan para financiarse los demás países. Por ejemplo, en nuestra región, Chile, Perú y Uruguay pueden conseguir financiamiento en dólares del sector privado a un costo igual o menor al que nos cobra el FMI y a plazos más largos. En una época de tasas de interés tan bajas, cuando no insignificantes, o incluso negativas, el costo de financiarse con el Fondo no es precisamente barato.

Esa deuda equivalía al 80,7% del PIB al final del primer semestre y es probable que cuando termine 2019 el gobierno nacional les deba a sus acreedores más dinero que el que los argentinos producimos en un año.

La composición de la deuda

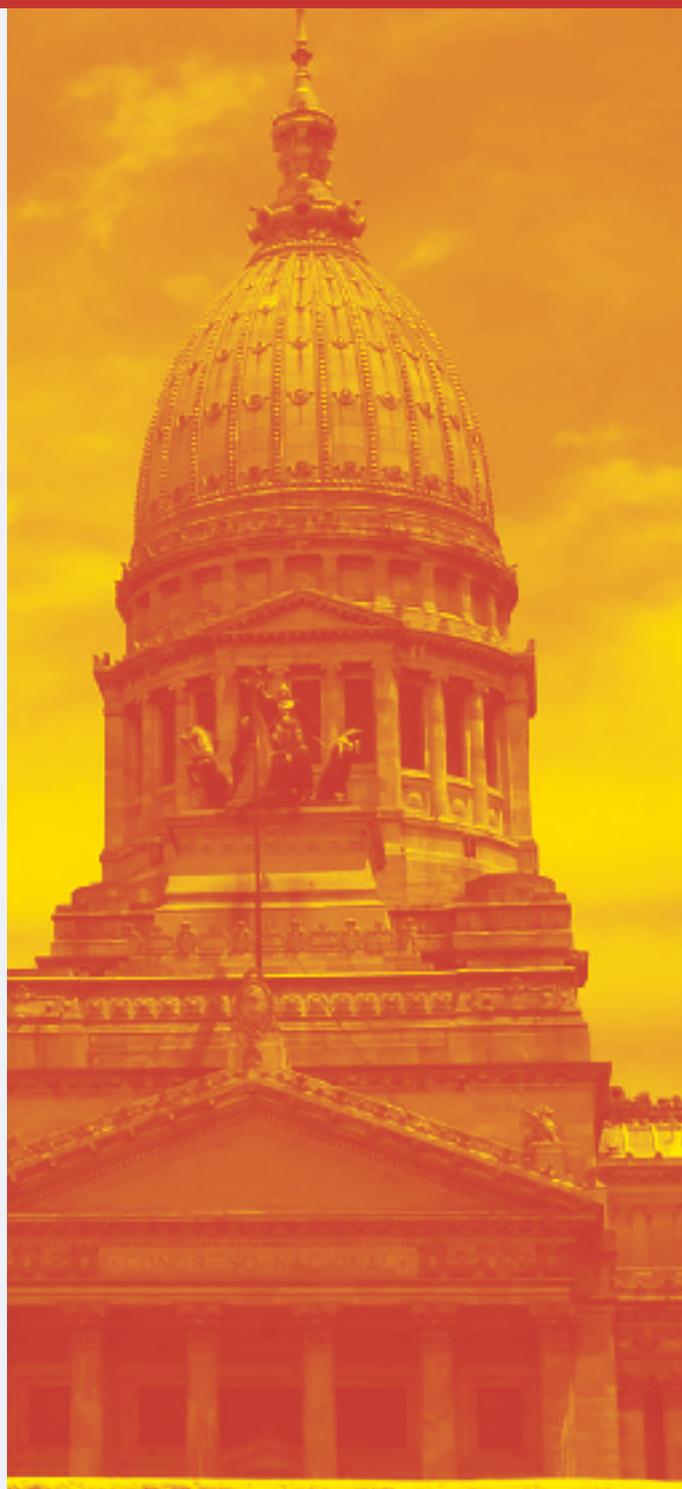
El volumen y el costo de la deuda son solo una parte del problema. También debe preocuparnos en qué moneda nos hemos obligado a repagarla y a quiénes se la debemos, porque esos datos influyen sobre la dificultad para refinanciarla.

Al 30 de junio de este año, el 76,8% de la deuda pública estaba denominado en moneda extranjera (comparado con el 69,3% en 2015), y el peso de esa deuda, medida en relación con las exportaciones, no ha cesado de engordar año tras año desde que nos gobierna Macri: 212% en 2015, 252% en 2016, 296% en 2017 y 328% en 2018.

En diciembre de 2015, la deuda del gobierno nacional considerada “externa” porque sus acreedores residen en el extranjero representaba el 28,5% del total (y equivalía apenas al 13,9% del PIB); al 30 de junio de este año, la deuda externa ya ronda el 50% del total (y equivale al 40,1% del PIB).

Según cálculos del Observatorio de la Deuda Externa de la Universidad Metropolitana de la Educación y el Trabajo (UMET), al final de la presidencia de Fernández de Kirchner los acreedores de casi dos tercios de la deuda del gobierno nacional eran entidades del sector público (64,0% sector público, 23,8% sector privado y 12,2% organismos multilaterales y bilaterales). Esa relación se invirtió durante la presidencia de Macri: al 30 de junio de 2019, la deuda del gobierno nacional estaba en manos de acreedores privados en un 42,8%, de organismos multilaterales y bilaterales en un 20,2% y del sector público en un 37 por ciento.

Es decir, tras tres años y medio de gobierno de Macri, no solo debemos más dinero que antes, sino que se lo debemos sobre todo a acreedores privados extranjeros y en moneda extranjera.



La carga adicional de la deuda de las provincias

Entre marzo de 2016 y diciembre de 2017, trece provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires emularon al gobierno nacional y emitieron títulos de deuda denominados en moneda extranjera por un total de U\$S11.581 millones, principalmente para financiar gasto corriente en pesos. Incluso la provincia de Buenos Aires primereó a la Nación vendiendo U\$S1.250 millones de bonos en dólares a una tasa de 9,13% en marzo de 2016. Debe haber contribuido al éxito de la operación que las autoridades bonaerenses no reprodujeron en el prospecto que les entregaron a los inversores la queja de su gobernadora por haber recibido “una provincia quebrada”.

Las provincias deberán devolver los dólares obtenidos mediante esas emisiones con los pesos cada vez más devaluados provenientes de su recaudación tributaria o de las regalías hidrocarbúricas, en los casos de aquellas provincias productoras de hidrocarburos que las cedieron en garantía, lo cual generará una presión adicional sobre el mercado de cambios cada vez que tengan que pagar los servicios de interés y capital.

Vencimientos de deuda durante el próximo mandato presidencial

Según los cálculos del Ministerio de Hacienda basados en las cifras y el tipo de cambio al 30 de junio de 2019, el próximo presidente deberá afrontar durante sus cuatro años de mandato vencimientos de capital e intereses de la deuda pública del gobierno nacional por un total de U\$S202.077 millones: U\$S44.232 millones de capital y U\$S16.606 millones de intereses en 2020, U\$S34.848 millones de capital y U\$S12.119 millones de intereses en 2021, U\$S39.997 millones de capital y U\$S10.363 millones de intereses en 2022, y U\$S35.686 millones de capital y U\$S8.223 millones de intereses en 2023. El 75% de esa deuda está denominada y debe pagarse en moneda extranjera.

Debido a la fecha de corte del 30 de junio, esas cifras no incluyen los U\$S5.400 millones del último tramo del préstamo stand-by que el FMI le transfirió al gobierno en julio pasado ni, claro está, los U\$S5.400 millones del tramo siguiente cuyo desembolso fue suspendido por el organismo. Tampoco reflejan los pagos de capital por un monto equivalente a U\$S7.000 millones de las letras del tesoro de corto plazo en dólares y pesos, cuyos vencimientos fueron diferidos para el año próximo por decisión unilateral del gobierno.

No hay ley del Congreso, decreto del Presidente o resolución ministerial que haya dispuesto específicamente endeudarnos de esa manera y por semejante monto con el FMI.

Cien años y cincuenta y siete mil millones de deuda a sola firma

El gobierno desafió la legalidad para concretar las dos operaciones de deuda más emblemáticas de su gestión: el bono centenario y el préstamo del FMI que nos endeudaron, respectivamente, por el período más prolongado y por el monto más grande de nuestra historia como nación independiente.

En junio de 2017, la República Argentina resolvió endeudarse en dólares por U\$S2.750 millones, comprometiéndose a pagar un interés anual de 7,125% durante los cien años siguientes. Por “República Argentina” debe entenderse “Luis Andrés Caputo”, el nombre del único funcionario público que firmó la Resolución 97-E/2017 del Ministerio de Finanzas mediante la cual nuestro país emitió los bonos con vencimiento en el año 2117 que instrumentaron esa obligación secular.

La emisión del bono centenario es apenas un ejemplo, pero tal vez el más elocuente, de una táctica legal que el gobierno de Macri perfeccionó para conseguir sus objetivos financieros ahorrándose las molestias del debate parlamentario y el escrutinio público. Consistió en circunscribir al máximo y diluir en ambi-

güedades las disposiciones generales incluidas en la ley formal y reservar para la reglamentación posterior, mediante decreto del presidente o mera resolución de alguno de sus subordinados, la facultad decisiva de precisar los detalles verdaderamente relevantes de la legislación.

La secuencia legislativa utilizada para aprobar y disponer la emisión del bono centenario ilustra el método:

El artículo 60 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional establece que las operaciones de crédito público del gobierno nacional deben ser autorizadas por la ley de presupuesto o por una ley específica que debe indicar, “como mínimo”, ciertas características de las operaciones, entre las que se incluye “el plazo mínimo de amortización”, pero no dice nada sobre el plazo máximo. Acatando formalmente ese requisito, el artículo 34 de la ley 27.341 del Presupuesto 2017 y su planilla anexa, sancionados a instancias del Poder Ejecutivo, habilitaron al gobierno nacional a realizar operaciones de crédito público con plazos mínimos de entre noventa días y cuatro años, pero obviaron señalar sus plazos máximos. El decreto 29/2017 del presidente Macri implementó dicha autorización facultando al Ministe-



rio de Finanzas a emitir títulos públicos por hasta U\$S20.000 millones y determinar las “épocas, plazos, métodos y procedimientos” de su emisión. Fue en ejercicio de dicha facultad que el entonces ministro Caputo dictó la Resolución 97-E/2017 y dispuso la emisión del bono de cien años de duración.

Una lectura superficialmente literal de ese encadenamiento de normas justificaría la decisión de Caputo con el argumento de que la Ley de Administración Financiera no requería que la Ley de Presupuesto señalara un plazo máximo, los legisladores omitieron indicar uno y el presidente le delegó al ministro la potestad de fijarlo. Sin embargo, esa interpretación soslaya los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad que deben satisfacer los actos administrativos, en especial cuando se ejecutan en ejercicio de facultades discrecionales. Es a la luz de esos principios que debe interpretarse la expresión “como mínimo” que precede la lista de características de las operaciones de crédito público que, conforme el artículo 60 de la Ley de Administración Financiera, debía precisar la Ley de Presupuesto del ejercicio 2017. Tal vez hubiera sido razonable y proporcional que el ministro Caputo aprovechara la laguna normativa de la Ley de Administración Financiera y la omisión de un plazo máximo en la Ley de Presupuesto para resolver la emisión de un bono con treinta años de plazo, un período equivalente al de otros títulos públicos que ya estaban en circulación. Pero la misma lógica no se aplica a la emisión de un bono centenario inédito, cuyas características extraordinarias no fueron anticipadas en el mensaje del Poder Ejecutivo que prologó el proyecto de ley de presupuesto enviado al Congreso, contempladas por las Cámaras en el debate que precedió a su sanción, o mencionadas por el Presidente en los considerandos del decreto que le delegó a Caputo la facultad de endeudar a sus compatriotas por un siglo.

Un año más tarde, el gobierno volvió a utilizar el método de endeudamiento “a sola firma” cuando en junio de 2018 le pidió al FMI una línea de crédito stand-by de U\$S50.000 millones (incrementada a U\$S57.000 millones en septiembre), de la cual ya retiró U\$S44.679 millones y pugna por obtener otros U\$S5.400 millones antes del final del mandato de Macri.

No hay ley del Congreso, decreto del Presidente o resolución ministerial que haya dispuesto específicamente endeudarnos de esa manera y por semejante monto con el FMI. La única evidencia de la voluntad del Estado argentino son las firmas de Nicolás Dujovne y Federico Sturzenegger, que por entonces ocupaban los cargos de ministro de Hacienda y presidente del Banco Central, al pie de la carta de intención, de fecha 12 de

junio de 2018, enviada a la directora gerente del Fondo Christine Lagarde, “solicitando formalmente un acuerdo stand-by del FMI”.

El gobierno volvió a recurrir a una interpretación literal del texto del artículo 60 de la Ley de Administración Financiera para justificar que fueran suficientes las firmas de Dujovne y Sturzenegger para pedirle miles de millones de dólares prestados al FMI como antes adujo que le alcanzaba con la de Caputo para endeudarnos por cien años. En el caso del stand-by se aferra al último párrafo del artículo, que “exceptúa” del requisito de autorizar las operaciones de crédito público mediante la ley de presupuesto o una ley específica si se trata de “operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte”. Sería un argumento atendible si se tratara de uno de los préstamos considerados “normales” por los reglamentos del FMI, cuyos desembolsos anuales no pueden superar el 145% de la cuota del país miembro en cada uno de los tres años de duración del acuerdo. Pero el préstamo stand-by solicitado por Dujovne y Sturzenegger es un acuerdo de “acceso excepcional” cuyo monto equivale aproximadamente al 1.270% de la cuota que paga nuestra nación para “formar parte” del FMI y representa el crédito más grande en toda la historia del organismo.

¿Cuál sería el límite de la duración de un bono o de la magnitud de un crédito del FMI implementados sin autorización legal si prevaleciera esta interpretación literal de las disposiciones del artículo 60 de la Ley de Administración Financiera? Los antecedentes mencionados sugieren que no los habría. Según esa lógica, quien pidió cincuenta mil millones, podría pedir cien mil millones, y quien nos endeudó hasta el año 2117, también podría colocar un bono “perpetuo”, como los que antaño emitieron el Reino Unido y los Estados Unidos.

El Congreso sancionó la Ley de Administración Financiera en 1992 y el texto de las dos disposiciones mencionadas de su artículo 60 –la omisión del plazo máximo en la lista de características del endeudamiento que deben ser autorizadas por ley y la excepción para los créditos de los organismos internacionales– permanece inalterado desde entonces. Tal vez haya llegado el momento de enmendarlo para, por ejemplo, exigir autorización específica mediante ley para cualquier operación de crédito público cuyo plazo supere los diez años y para cualquier financiación de un organismo internacional que exceda determinado monto o no consista en la renovación de un acuerdo vigente en condiciones más favorables.

La emisión del bono centenario es apenas un ejemplo, pero tal vez el más elocuente, de una táctica legal que el gobierno de Macri perfeccionó para conseguir sus objetivos financieros ahorrándose las molestias del debate parlamentario y el escrutinio público.





por **SERGIO WOYECHESEN**. *Licenciado y Máster en Economía (UBA). Doctorando en Desarrollo Económico (UNQ). Asesor económico en Presidencia de Bloque FPV-PJ HCDN. Miembro de Agenda Argentina.*
sergio.woyechesen@gmail.com

ANALIZA LAS RUPTURAS Y CONTINUIDADES QUE EN MATERIA PRODUCTIVA SE HAN VENIDO DANDO DESDE EL LANZAMIENTO DEL PLAN FÉNIX ORIGINAL, PREVIO A LA CRISIS DE 2001. SOBRE ESTA BASE PRESENTA UNA SERIE DE ELEMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ARGENTINA.

APORTES PARA LA PLANIFICACIÓN DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ARGENTINA

I. Introducción

A 19 años de la presentación del Plan Fénix en sociedad, en los albores de la peor crisis socioeconómica que recuerde nuestro país, el balance presenta claroscuros. Entre las luces cabe consignar la recuperación parcial y cierta maduración institucional en torno a lo que se esperaba fuera una reconstrucción del aparato productivo nacional, incluyendo una serie de medidas que, sin conformar una estrategia acabada de cambio estructural, sí configuraron un notorio avance en términos de generación de capacidades tecnológicas y de apoyo a determinados sectores y actividades. Se destaca en este sentido la puesta en valor del sector nuclear y la industria satelital, la búsqueda de encadenamientos vía Y-TEC y el programa Sustenta, la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y el carácter estratégico que fueron tomando algunos desarrollos alrededor de defensa y en polos como INVAP, CNEA, CONAE, INTI e INTA, entre otros. Varias de estas iniciativas se sustentaron asimismo en el establecimiento de distintas mesas de implementación, con participación público-pública y público-privada, ampliando así y de forma incipiente los ámbitos de articulación y coordinación de acciones. Más allá de estos logros, existieron y existe una serie de desafíos sobre los cuales no se logró avanzar, reflejándose incluso y en algunos casos marcados retrocesos. Entre las asignaturas pendientes puede mencionarse la falta de un sentido estratégico a muchas de las acciones que se plantearon, principalmente en materia de política industrial y tecnológica, lo que aunado a notorias debilidades institucionales –propias y ajenas– terminó por limitar la capacidad de transformación de la estructura productiva. Estas insuficiencias se reflejaron asimismo en la elevada incidencia y persistencia de la informalidad laboral en nuestro

país, así como también en las típicas tensiones asociadas a la restricción externa, exacerbadas *a la postre* por el accionar especulativo de los llamados “fondos buitres”. A estas continuidades cabe sumarles finalmente las rupturas que siguieron al cambio de gobierno, con marcados retrocesos en lo económico (caída en los niveles de actividad, vulnerabilidad externa) y social (desempleo y precarización, desigualdad y pobreza), dentro de un cuadro general donde muchos de los planteos originales del Plan Fénix hoy vuelven a tomar particular importancia. Esto incluye desde una nueva lectura sobre el rol del Estado en todo proceso de desarrollo hasta un mayor entendimiento de los nexos existentes entre demanda efectiva, escalamiento tecnológico e inserción internacional, conectando en una misma propuesta estratégica el corto con el mediano y largo plazo. Es en este marco donde celebramos las menciones recientes sobre un nuevo Pacto Social en la Argentina (debate al que este número de la revista Voces suma un artículo, de la mano de Delfina Rossi), entendiendo al mismo tiempo que debiera ir acompañado de la puesta en valor de la planificación para el cambio estructural, conectando los acuerdos y perspectivas que de allí surjan con los objetivos y mecanismos de evaluación, control y resolución de conflictos que harán viable el proceso en el tiempo. Para ello se presenta en primer lugar y a continuación un somero punteo de los principales obstáculos que enfrenta la economía argentina de cara a sentar las bases de ese pacto social, asociados en buena medida a la persistencia y profundidad de la heterogeneidad estructural. Este análisis servirá para definir luego (sección III) una serie de recomendaciones de política respecto del diseño e implementación de la planificación de ese cambio estructural.

Para ello debiera avanzarse en primer lugar en la programación de objetivos y metas en materia de crecimiento, empleo y distribución, en el marco de un modelo de consistencia macroeconómica que permita explotar las interacciones entre demanda efectiva, inversión y productividad, gestionando al mismo tiempo las tensiones asociadas a la restricción externa.

II. Las distintas caras de la heterogeneidad estructural

Uno de los rasgos más notorios de la estructura productiva argentina ha sido y es el sesgo a la producción de bienes *commodities*, en conjunto con un tejido industrial que opera a distintos niveles de productividad e ingresos, lo que genera una serie de problemas que operan a distintos niveles:

- 1) Volatilidad y prociclicidad en términos macroeconómicos, dadas las variaciones en los términos de intercambio de los bienes primarios y en contextos de mayor apertura de la cuenta capital, haciendo que los ciclos estén marcados por el frente externo antes que el fiscal.
- 2) Inserción internacional donde predominan relaciones del tipo periféricas, lo que tiende a generar déficits crónicos en la cuenta corriente, limitando las posibilidades de crecimiento, las corrientes de inversión y ahorro y las ganancias de productividad.
- 3) Las brechas tecnológicas y organizativas entre estratos, sectores e incluso empresas son de tal magnitud que la depreciación real del tipo de cambio no solo no las compensa, sino que las termina por exacerbar dada la caída de ingresos reales que generan, limitando las economías de escala.
- 4) La menor densidad y calidad de los encadenamientos productivos reduce los requerimientos directos e indirectos de insumos, afectando los multiplicadores de empleo, por lo que el subempleo, la precarización e informalidad laboral terminan siendo un reflejo directo de la heterogeneidad estructural. Esto conforma un complejo escenario para la estructura ocupacional, que opera a tres velocidades muy diferentes entre sí:
 - ▶ En un primer estrato o anillo las ocupaciones se encuentran en o cerca de la frontera internacional, con ingresos elevados y posiciones enteramente formales. En la Argentina incluye a cerca del 18% del total de la estructura, e incluye a los asalariados y asalariadas en empresas medianas o grandes, cuentapropismo profesional y la provisión de servicios de alta calificación y dinamismo en la demanda.
 - ▶ Un segundo anillo es el que ha quedado atado históricamente a los vaivenes macroeconómicos de nuestro país, de productividad e ingresos medios, que abarca hoy poco más del 40% de las ocupaciones en amplios segmentos pyme, cuentapropismo

de oficio y una parte reducida de la economía popular, que acompaña de forma cíclica la realidad que impera en el mercado interno.

▶ Finalmente, hay un estrato que marcha a baja velocidad, que incluye al empleo no registrado a la seguridad social, cuentapropismo de subsistencia, changas intermitentes y vastos segmentos de la economía popular, cerca del 42% de las ocupaciones que conforma lo que la OIT solía llamar el sector informal urbano.

5) Además de los efectos que la estructura productiva tiene sobre el grado de dependencia externa de los ciclos macroeconómicos en la Argentina, cabe agregar aquellos que tiene a la hora de dar cuenta de los factores asociados a la inflación en un país como el nuestro, los que operan básicamente a través de los movimientos en el tipo de cambio. Las modificaciones en precios relativos que esto genera (en conjunto con tarifas de servicios públicos, puja distributiva e inercia del proceso) obligan a un abordaje estructural que excede por largo la típica mirada por demanda del fenómeno.

6) Como consecuencia de la mayor volatilidad macroeconómica se fue generando un proceso combinado de fuerte desintermediación financiera, dolarización de activos y desnacionalización del ahorro, que pone un piso muy elevado a la formación de activos externos, lo cual requiere de un planteo integral que incluya de mínima el desarrollo de instrumentos en moneda nacional que preserven el valor de los ahorros, en camino a un mayor desarrollo financiero.

En síntesis, el efecto combinado de estos elementos refleja un escenario estructural de extrema complejidad, en el que la interacción de las distintas brechas (externa, fiscal y del balance de inversión-ahorro) no deja margen para el crecimiento sin sumar inconvenientes en el marco de un ajuste o de una expansión de la demanda efectiva, la que más allá de sus efectos a largo plazo sobre el producto potencial no resuelve de por sí las debilidades en el patrón productivo.

El carácter dinámico de estas problemáticas, así como las profundas implicancias de economía política sobre las que se asientan, requieren de una acción deliberada del Estado que oriente los esfuerzos hacia el cambio estructural.

III. La planificación del cambio estructural en la Argentina

La idea de cambio estructural cuenta con una larga tradición en América latina, en tanto proceso mesoeconómico donde se crean y recrean una serie de ventajas dinámicas que van desde la generación de nuevas rutinas de producción a nivel de empresas y la construcción de capacidades institucionales hasta las mejoras en el balance macroeconómico, sustentadas en el mayor equilibrio entre las elasticidades ingreso de la demanda de expo e importaciones.

La clave para ello es definir una agenda integral de acciones que no solo considere el rol de la demanda efectiva entre los determinantes del crecimiento de largo plazo, sino que atienda además y en simultáneo a los distintos elementos que por el lado real y financiero conducen a la restricción externa.

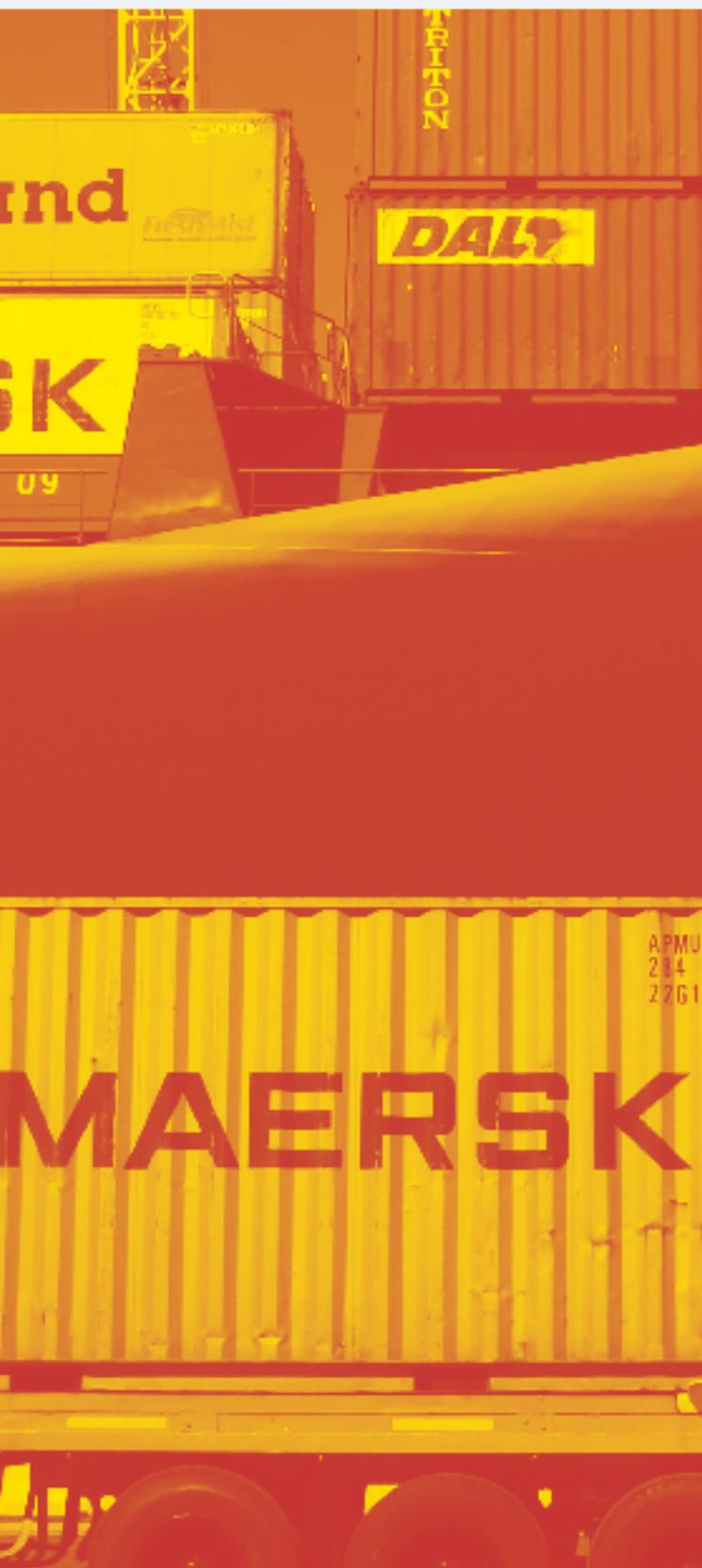
Consideraciones generales

Dada la magnitud del proceso, de los requerimientos técnicos y políticos que subyacen en el diseño e implementación de esa agenda, entendemos que la misma debe articularse en torno de una puesta en valor de la planificación del cambio estructural, que partiendo de la definición respecto del sentido estratégico que se dará a la estructura productiva pueda cumplir objetivos que operan a distinto nivel y se codeterminan: 1) definir un set de precios relativos que permitan la mejora continua en empleo e ingresos; 2) orientar las políticas de demanda hacia los máximos de crecimiento económico compatibles con la restricción externa; 3) transformación estructural de la producción atendiendo el escalonamiento de exportaciones, incremento en la participación de actividades orientadas al conocimiento y la mejora en la inserción laboral de la población.

Planteada en estos términos, la planificación aparece como una herramienta clave no solo para construir acuerdos sino también para diseñar y conducir acciones colectivas a través de un sentido de pertenencia que viabilice la gobernanza a distintos niveles regionales, sectoriales y temporales del desarrollo.

En este sentido, siguiendo una larga tradición estructuralista que llega hasta nuestros días, la CEPAL a través del ILPES ha definido tres funciones básicas para la planificación que aquí entendemos esenciales para el momento histórico de la región y el país: 1) prospectiva, donde puedan explicitarse de cara a la sociedad las oportunidades que se visualicen en términos de estrategias económicas, productivas y sociales; 2) coordinación, tanto entre el gobierno y el resto de las fuerzas políticas, económicas y sociales como hacia dentro del propio gobierno, concertando objetivos y metas; 3) evaluación y control, a través de distintos mecanismos que incluyen entre otros la resolución de fallas y conflictos.





De la macro al desarrollo: ejes de política para el cambio estructural

Diseñar y conducir las distintas acciones colectivas que hacen a un proceso de cambio estructural es una función indelegable del Estado, la cual deberá articularse en torno a una serie de acuerdos más o menos institucionalizados respecto de estas tres funciones de la planificación. En este sentido, uno de estos acuerdos clave de cara al futuro gira en torno del desarrollo productivo necesario para morigerar la heterogeneidad estructural existente en nuestro país, la cual ha tendido a profundizarse con el cambio de modelo de finales del 2015.

Para ello debiera avanzarse en primer lugar en la programación de objetivos y metas en materia de crecimiento, empleo y distribución, en el marco de un modelo de consistencia macroeconómica que permita explotar las interacciones entre demanda efectiva, inversión y productividad, gestionando al mismo tiempo las tensiones asociadas a la restricción externa.

Algunos de los criterios que pueden considerarse a la hora de pensar en una nueva configuración macroeconómica para el desarrollo incluyen el reorientar: 1) la política fiscal hacia el crecimiento de la demanda, los niveles de actividad y la distribución de ingresos; 2) la política monetaria a la estabilidad financiera y externa (siendo que el principal canal donde opera hacia precios es el cambiario), incluyendo medidas y esquemas macroprudenciales que eviten o limiten los efectos de *shocks* financieros; 3) y la política cambiaria a la estabilidad interna, por medio de una flotación administrada del tipo de cambio que evite la volatilidad tanto en ingresos reales (en complemento con la política de ingresos) como en los precios de insumos importados.

En segunda instancia y de forma complementaria a la anterior, la programación deberá ampliarse a objetivos cuantificables a corto y mediano plazo sobre el escalonamiento de la producción y exportaciones, valor agregado en origen, demografía empresarial, generación de empleo y reabsorción del empleo informal hacia estratos de mayor productividad. Asimismo, dadas las interacciones existentes en términos de competitividad sistémica, el proceso debiera incluir un programa completo de modernización de infraestructura y provisión de servicios básicos, así como de evaluación y control.

Entre las oportunidades que entendemos pueden explorarse en este sentido se destacan varias en el área de energía (desde solar, eólica y mareomotriz hasta distintos proyectos de bioenergía), defensa (ampliado a nodos civiles como el ferrocarril y la industria naval), minería (ampliado al desarrollo en partes como válvulas, bolas de molienda, bujes) y petróleo, que en torno a YPF abre oportunidades hacia proveedores

en insumos metalúrgicos, maquinaria y equipo (compresión, bombeo, mezcladoras), servicios y tecnologías complejas. Este escalonamiento productivo supone generar asimismo cuantiosos avances no solo en términos de eficiencia energética sino también de desarrollo y aprendizaje institucional, incluyendo la puesta en valor de la educación técnica, homologación de equipos, partes y piezas, fortalecimiento de institutos y laboratorios para análisis de calidad y provisión de certificaciones, aspectos clave a la hora de pensar una estrategia más decidida en materia de inserción internacional de la producción.

En lo que hace a la producción agroalimentaria, en línea con los cambios que se han venido dando a lo largo y ancho de una treintena de cadenas, cabe sostener y ampliar los nexos dinámicos entre la producción primaria, transformación industrial y provisión de servicios complejos, muchos de ellos transables. Desde la sofisticación de la demanda externa en el *cluster* limonero, vitivinícola y de cultivos regionales hasta la generación y el almacenamiento de energía, en torno de lo que antes era solamente producción y exportación de granos en bruto, de la agricultura de precisión a la integración entre la fertilización del suelo, el desarrollo de maquinaria agrícola y la inserción de la Argentina a la industria 4.0.

En igual sentido, focalizando específicamente en la producción manufacturera, las oportunidades y desafíos van desde el escalonamiento de la economía popular, ampliando el acceso al financiamiento y la escala en compras y en ventas, hasta las mejoras por diseño y mecanización en actividades sensibles; desde el replanteo del sub-régimen industrial en Tierra del Fuego (a favor de la producción partista) hasta la transformación de la industria automotriz, apalancando la inversión en plataformas y segmentos donde existen mayores oportunidades de escala y encadenamientos tecnológicos dinámicos.

Párrafo aparte merecen las consideraciones respecto del arreglo institucional dentro del cual conjugar los distintos elementos a los que se hizo mención, generando las instancias de coordinación entre aquellos ámbitos donde se defina el sentido estratégico del proceso, la evaluación y control de metas y objetivos, y la implementación concreta de instrumentos y programas.

Para ello se propone crear un área de planificación estratégica del desarrollo, donde se acumulen las capacidades técnicas para la planificación, evaluación y control del cambio estructural, que incluya entre sus funciones el planeamiento estratégico de mediano y largo plazo, el análisis y desarrollo de proyectos específicos, el diseño y medición de impacto de políticas, la articulación con el resto del poder ejecutivo, antes del Estado nacional, provincias y municipios.

En igual sentido entendemos que este debiera ser el instrumento institucional que represente al Estado en las actuaciones que se realicen dentro de las instancias de concertación social, como soporte técnico para el diálogo entre representantes de los trabajadores, empleadores, el Estado nacional, el Consejo Federal del Trabajo (gobiernos provinciales) y el Consorcio de Universidades Públicas, entre otros.

Entre los temas a considerar que queden bajo sus áreas de coordinación se destaca el alerta temprana de las oportunidades en C&T, distintos esquemas de incentivos y control de mercados, apoyo integral a firmas, generación de capacidades tecnológicas, productivas e institucionales, inversión público-privada en I&D, acuerdos comerciales y estrategias para la internacionalización de empresas, entre otros. Esta coordinación supone ampliar al mismo tiempo el alcance, escala y profundidad de distintos instrumentos que van desde el apoyo a generar e incorporar tecnologías transversales (bioeconomía, nuevos materiales, TICs), profundizar las funciones de banca de desarrollo, homogeneizar y dar sentido estratégico al compra estatal, a distintos marcos regulatorios, hasta un mayor aprendizaje y desarrollo en la institucionalidad intermedia de nuestro país, ampliando la participación del sector privado a través de sus cámaras regionales y sectoriales y jerarquizando las agencias, distritos y redes al desarrollo.

Se propone finalmente que esta área de planificación sea el ámbito donde se conjuguen los aspectos específicos y sectoriales de la planificación con los más generales, se fijen las instancias de evaluación, control y rectificación de metas y objetivos y se propongan los caminos posibles para la resolución de fallas y conflictos.

IV. Conclusión

En este artículo se presentaron algunos lineamientos respecto de cómo recuperar para nuestro país el ejercicio de la planificación del desarrollo, que parta de una visión conjunta de hacia dónde orientar la estructura productiva y tecnológica de nuestro país, sobre qué metas y objetivos concretos la vamos a viabilizar y cuáles serán los actores económicos que harán posible ese cambio estructural.

Esto supone, entre otras cuestiones, recuperar el sentido histórico y estratégico del Plan Fénix, proyectándolo a futuro a través de una nueva generación de acciones en materia de política industrial y desarrollo institucional.

De esta forma y al igual que en aquel momento, la construcción de un nuevo destino descansa en la centralidad del Estado en este proceso, lo cual supone, además de capacidad técnica, cierta autonomía relativa a la hora de conducir tanto la dirección como los conflictos de economía política que supone cualquier estrategia de cambio estructural en un país como la Argentina.



Planteada en estos términos, la planificación aparece como una herramienta clave no solo para construir acuerdos sino también para diseñar y conducir acciones colectivas a través de un sentido de pertenencia que viabilice la gobernanza a distintos niveles regionales, sectoriales y temporales del desarrollo.

EXPLORA DISTINTAS OPCIONES DE REFORMA JUBILATORIA, INCLUYENDO LAS FORMAS EN QUE EL SISTEMA SE ADMINISTRA (RÉGIMEN PÚBLICO O PRIVADO), TIPOS DE REQUISITOS MÍNIMOS PARA ACCEDER AL DERECHO Y MANERAS EN QUE SE DETERMINA EL HABER INICIAL Y LA REGLA DE ACTUALIZACIÓN, PARA IDENTIFICAR SUS LÍMITES FRENTE A LAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA ARGENTINA.

¿ES NECESARIA UNA REFORMA JUBILATORIA EN LA ARGENTINA?

por **JUAN IGNACIO BALASINI**. *Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala*





Introducción

A mediados de 2016 el Congreso aprobó la “Reparación Histórica” para los jubilados, una medida que el gobierno de Mauricio Macri había impulsado para recomponer los haberes a grupos de adultos mayores que habían quedado fuera de los incrementos jubilatorios otorgados entre 2003 y 2008. Sin embargo, el proyecto incorporaba otras medidas previsionales, como la Pensión Universal para Adultos Mayores (que otorga una jubilación equivalente al 80% de la mínima para quien no cumple los requisitos mínimos para jubilarse) y la conformación de una comisión para la elaboración de un proyecto de reforma previsional que se presentaría en 2019.

En este último punto no se obtuvieron avances significativos, aunque la llegada del FMI a mediados de 2018 volvió a poner el tema sobre la mesa, sobre todo de cara al próximo gobierno y las futuras negociaciones para el pago de una deuda con el Fondo que resulta a todas luces impagable en los términos en que fue tomada.

Entre la aprobación de la “Reparación Histórica” en 2016 y comienzos de 2019 se implementaron múltiples modificaciones sobre seguridad social en general y el sistema jubilatorio en particular. Algunas medidas que apuntan a la ampliación de derechos, como la incorporación de la asignación familiar a los hijos e hijas de monotributistas y la propia “Reparación Histórica”. Estas ampliaciones no necesariamente buscaron garantizar la sostenibilidad financiera ni incrementar la progresividad del sistema de seguridad social.

Más allá de estas reformas, lo que comenzó a dominar la agenda, luego del triunfo oficialista en las elecciones legislativas de 2017,

fueron medidas de corte ortodoxo que erosionaron el esquema de derechos sociales que se había configurado durante la pos-convertibilidad. Si entre 2016 y 2017 la política de ampliación de derechos dominó sobre las restricciones fiscales, desde fines de 2017 las inconsistencias del programa económico del gobierno invirtieron la dominancia y las metas fiscales comenzaron a imponer un programa de recorte de derechos.

Fue así como desde diciembre de 2017 y con mayor énfasis a partir de 2018, las metas fiscales acordadas con el FMI condicionaron todo el espectro de políticas públicas. En esta confirmación del eje ortodoxo se inserta, por ejemplo, la reforma sobre la movilidad jubilatoria de finales de 2017, los intentos de recortar pensiones por invalidez, los topes a las asignaciones familiares y el intento de reducir el haber a los beneficiarios de la Pensión Universal para Adultos Mayores.

La etapa que se abre a partir de 2020 estará fuertemente condicionada por la agenda de reformas que el FMI busca imponer. Reforma laboral, equilibrio fiscal y reforma previsional se conforman como la síntesis de medidas estructurales de corte neoliberal que dominarán la discusión en los próximos meses.

Existen diferentes dimensiones cuando se habla de reformas jubilatorias, las cuales pueden referir al cambio en cómo el sistema se administra (si régimen público o privado), pero también a cuáles son los requisitos mínimos para acceder a la jubilación, o de qué manera se determina el haber inicial y la regla de actualización. En este artículo vamos a explorar algunos de estos caminos principalmente para identificar sus límites frente a las características estructurales de la sociedad y la economía argentinas.

La reforma tributaria que aplicó el macrismo en 2017 fue una réplica de aquella estrategia: igualar alícuotas de contribuciones patronales e incorporar la figura de “mínimo no imponible”, lo que implicó una reducción de los ingresos de la seguridad social.

Modificar la tasa de aportes y contribuciones

Durante la década de los noventa, en la búsqueda de ganar competitividad, estimular el empleo e incrementar la recaudación se aplicó una reducción en los aportes y contribuciones a la seguridad social. A contramano de lo que se esperaba, ese experimento de “devaluación fiscal” solo se tradujo en más desempleo y mayor informalidad.

La reforma tributaria que aplicó el macrismo en 2017 fue una réplica de aquella estrategia: igualar alícuotas de contribuciones patronales e incorporar la figura de “mínimo no imponible”, lo que implicó una reducción de los ingresos de la seguridad social. La reforma del macrismo fue a contramano de lo que sucedió en otros países en las últimas décadas. De acuerdo con la Federación Internacional de Administración de Fondos de Pensiones (FIAP), entre 1995 y 2018 la principal medida que tomaron los países que cuentan con sistema de reparto para mejorar la sostenibilidad financiera fue el aumento de las alícuotas de aportes y contribuciones. Del total de casos analizados, 78 países las aumentaron, mientras 61 optaron por reducir la fórmula de actualización y/o determinación de las jubilaciones y 55 países aumentaron la edad jubilatoria.

En resumidas cuentas, la tendencia es la de incrementar los aportes y contribuciones, antes que reducirlos. Solo tres casos tomaron el mismo camino que el macrismo: Vietnam (2016), Alemania (2016) y Lituania (2016), en todos los casos incrementando o aplicando un “mínimo no imponible” sobre los aportes y contribuciones.

Incrementar los años de aportes para acceder a la jubilación

Desde mediados del siglo pasado, el sistema de seguridad social se conformó a través de un conjunto de programas de carácter eminentemente contributivo, funcional a una economía que se encontraba cercana al pleno empleo y con muy bajos niveles de informalidad.

Desde finales de la década de los setenta ese paradigma fue siendo erosionado producto de los sucesivos programas económicos de corte neoliberal. A pesar de que la problemática del desempleo se redujo notablemente a partir de 2005, la informalidad se mantuvo como una deuda pendiente. Hoy la Argentina no es una excepción a la realidad regional en la que solo el 53% de los trabajadores cuenta con un trabajo formal registrado.

En este contexto cabe preguntarse entonces cuáles podrían ser las consecuencias de incrementar la cantidad mínima de años de aportes.

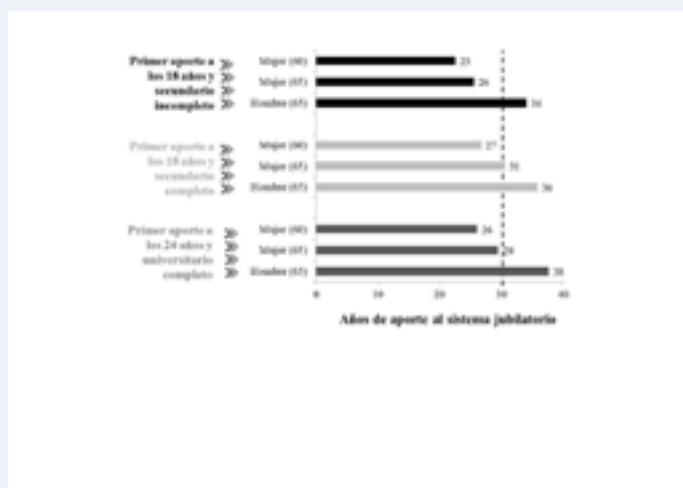
Para poder responder a esta pregunta estimamos cuántos años de aportes pueden acumular diferentes tipos de trabajadores en la Argentina. Por medio de un modelo econométrico es posible proyectar la cantidad de años de aportes de las generaciones actuales a lo largo de su vida laboral.

De esta estimación surge como primer mensaje una evidente brecha de género. Sin importar el nivel educativo, ninguno de los perfiles de mujeres que se analizan (con secundario incompleto, secundario completo o universitario completo) logra acumular los 30 años de aportes al momento de cumplir 60 años, que es la edad mínima para jubilarse. Alguien podría decir que esta diferencia se debe a que se evalúa a hombres y mujeres de acuerdo con la edad mínima establecida por la normativa actual (65 y 60 años, respectivamente). Por lo tanto, es esperable que exista una diferencia en los aportes acumulados por el hecho de sumar 5 años adicionales en el caso de los hombres.

Para ver si este punto es el que explica la diferencia presentamos también la cantidad de aportes que podrían acumular las mujeres hasta los 65 años. No se está analizando la posibilidad ni la necesidad de equiparar la edad jubilatoria de hombres y mujeres. Lo que queremos conocer es cuán relevante resulta la brecha de género para entender los límites que el mercado de trabajo impone ante la posibilidad de incrementar los años de aportes.



Una clara brecha de género en el acceso a la jubilación. Cantidad de años de aporte de diferentes perfiles de trabajadores



Nota: se presupone que en ningún caso se atraviesa un período de desempleo, sino que se transita entre puestos formales e informales.

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares Puntual (ondas octubre 1995, 1998 y 2002) y Encuesta Permanente de Hogares Continua (ondas tercer trimestre 2006, 2010, 2014 y 2017).

Si evaluamos a hombres y mujeres a los 65 años, la brecha sigue siendo relevante. Un trabajador que no llegó a terminar el secundario logra acumular 8 años más de aportes que una trabajadora con el mismo nivel educativo. Si en cambio pensamos en un trabajador y una trabajadora que terminaron el secundario, pero no ingresaron a la universidad, y comenzaron a trabajar a los 18 años alternando entre trabajos formales e informales, la diferencia en años de aportes acumulados es de 5: un hombre acumula 36 años y una mujer 31. En este caso ambos lograrían jubilarse, aunque la mujer por un margen bastante acotado.

Por lo tanto, aun “forzando” a las mujeres a trabajar hasta los 65 años, muchas no lograrían acumular los 30 años de aportes.

El sistema previsional contributivo tiene hoy en día una tendencia estructural a otorgar jubilaciones a pocos trabajadores y a prácticamente ninguna trabajadora. Las moratorias previsionales que otorgó el kirchnerismo dan cuenta de este problema: el 78% de los nuevos titulares de derecho fueron mujeres.

La magnitud que tiene el trabajo no remunerado, junto con la elevada participación de mujeres en esas actividades, nos lleva a reflexionar acerca de si es razonable resolver este problema estructural por la “vía contributiva”. Solo por mencionar el ejemplo quizá más representativo, el trabajo de las amas de casa no realiza aportes por no ser remunerado, entonces el derecho a una jubilación para ellas no podría resolverse desde la lógica de un sistema jubilatorio contributivo.

Incrementar la edad de jubilación

La propuesta de incrementar la edad jubilatoria es actualmente la más instalada en la agenda pública de la ortodoxia. De acuerdo con esta propuesta, la única manera de resolver el problema del “envejecimiento poblacional” es haciendo que las personas se jubilen cada vez a mayor edad.

Entre 1995 y 2018 hubo 55 países que aumentaron la edad de jubilación. Pero si miramos los últimos diez años, vemos que 33 países fueron los que eligieron este camino. A comienzos de 2019 el FMI publicó un documento en el que realizaba proyecciones de los sistemas jubilatorios a 2050 y proponía impulsar incrementos de la edad para llevar el promedio mundial de los 63 a los 68 años. Cabe hacernos algunas preguntas sobre este tipo de propuestas. ¿El problema de los trabajadores y trabajadoras a los 65 o 60 años es su “deseo” y/o su capacidad de trabajar? ¿No existe otro factor que limita su participación en el mercado laboral y que es externo a ese “deseo” o capacidad? Reformulando la pregunta: ¿a los empresarios les resulta indiferente contratar a una persona mayor de 60 años que a alguien de 25, 30 o 40 años? ¿No ocurre lo mismo al momento de despedir a alguien o proponerle un programa de retiro voluntario? Pareciera más realista al menos suponer que la decisión de continuar trabajando o buscando empleo no depende principalmente del trabajador o la trabajadora, sino que la cuota más significativa corre a cuenta de las patronales.

Más relevante que si una persona está en condiciones de trabajar a esa edad, es si el mercado de trabajo argentino tiene la capacidad de incorporar y/o mantener dentro del empleo formal a los mayores de 60 años.

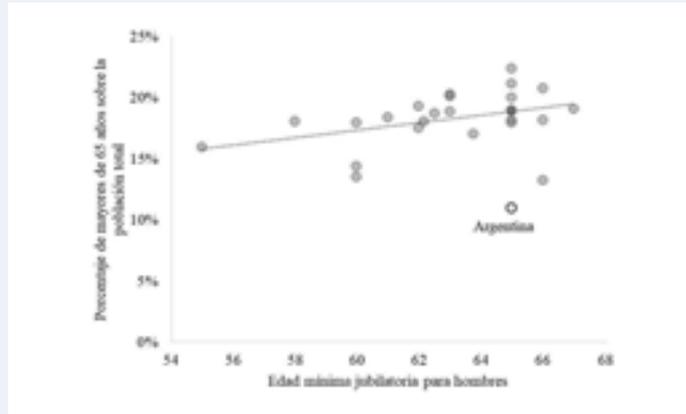
Es cierto que en los últimos años muchos países han emprendido un aumento en la edad jubilatoria, pero también es cierto que corresponde a países con poblaciones mucho más envejecidas que la argentina. De los 55 países que aumentaron la edad de retiro, la mayoría lo hizo mediante una reforma paulatina, en general con un incremento de 2 años en un lapso prolongado, de alrededor de 10 o más años.

Los únicos países que están incrementando la edad jubilatoria por encima de 65 años son aquellos que cuentan con una población muy envejecida. En ninguno de los casos encontramos un perfil demográfico similar al argentino.

Por otro lado, lo que debemos analizar es si nuestra sociedad tiene un perfil demográfico igual de envejecido que el de los países europeos. Para ello podemos comparar los países de acuerdo con la edad mínima de jubilación y la proporción de adultos mayores. Podríamos pensar que un país con una elevada proporción de la población envejecida podría encontrarse en un problema de sostenibilidad de su sistema previsional que lo lleve a un aumento de la edad mínima de jubilación. Lo que podemos notar es que la Argentina cuenta con una proporción de adultos mayores mucho menor que la europea. De hecho, muchos de estos países tienen una edad jubilatoria menor aun contando con una proporción de adultos mayores mucho mayor. Parece quedar claro que existen más razones para disminuir que para elevar la edad jubilatoria en la Argentina.

Argentina vs. Europa: una población mucho menos envejecida que la europea

Edad mínima de jubilación y tasa de envejecimiento



Fuente: elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

¿Cuándo terminará el bono demográfico?

Evolución de la tasa de dependencia en la Argentina y países desarrollados entre 1960 y 2050



Fuente: elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

El “bono demográfico”

Una manera de comprender el problema del envejecimiento poblacional y proyectar en qué momento comenzará a afectar la sostenibilidad de los sistemas jubilatorios es analizando el *bono demográfico*. Lo que tiene en cuenta este concepto es la relación entre las personas que no están en edad de trabajar (niños, niñas, adolescentes y adultos mayores) y la población activa o en edad de trabajar. La relación entre estos dos conjuntos de la población se define como la *tasa de dependencia* ya que evalúa cuántas personas *inactivas* o *dependientes* hay por cada *activa*.

En lo que sigue se muestra la tasa de dependencia para los países desarrollados y la Argentina. Lo que vemos como línea punteada es la segunda etapa de la transición, en la que se produce el *bono demográfico* (la tasa de dependencia se va reduciendo), que en el caso de los países desarrollados transcurre entre 1960 y 2005. A partir de 2010 estos países entraron en la tercera fase del ciclo, donde cada vez comienza a haber una mayor proporción de población pasiva, que se compone menos de niños y niñas y más de adultos mayores. Es en este contexto que debemos analizar los procesos de reformas que se propagaron por Europa a partir de 2010.

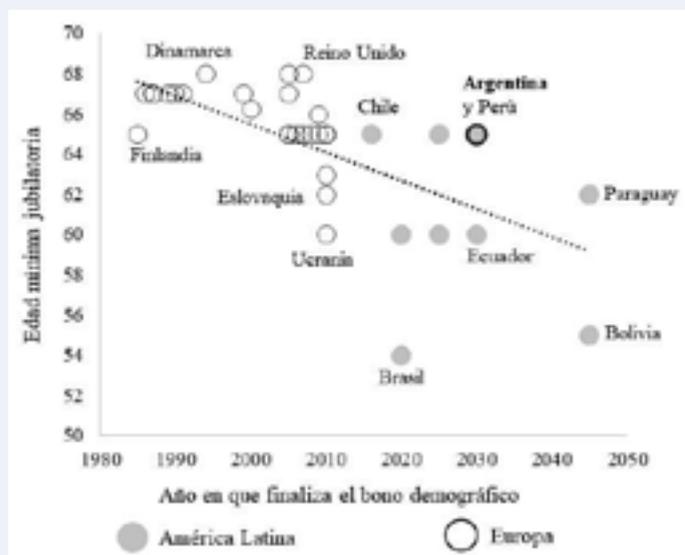
En cuanto al caso argentino, lo que podemos ver es un aumento de la tasa de dependencia hasta finales de la década de los noventa, que se puede asociar con la primera etapa de la transición demográfica: crecimiento de la población pasiva explicada por una alta tasa de natalidad.

En nuestro caso aún contamos con varios años de tendencia a la baja de la tasa de dependencia. Según las proyecciones de la ONU, recién hacia el 2030 comenzaremos a experimentar los problemas que desde 2005 atraviesan las sociedades europeas. Está claro entonces que no existen razones para debatir en los términos europeos sobre las jubilaciones argentinas.

Si miramos América latina, la situación es similar a la argentina: en casi todos los casos el *bono demográfico* tiene varios años para agotarse. Solo en Chile finalizó en 2016, mientras que en Uruguay y Brasil lo hará en 2020. Sin contar estos tres casos, el resto de la región verá su bono agotado luego de 2025, con casos como los de Paraguay y Bolivia con un bono que durará incluso hasta 2045. Lo más llamativo de cruzar estas dos variables es que la Argentina tiene desde 1994 una edad jubilatoria que en nada se condice con su situación demográfica. Si por ejemplo miramos la línea de tendencia punteada, para un país con un *bono demográfico* que dura hasta 2030, la edad jubilatoria debiera ubicarse en torno a los 62 años.

¿Es necesario aumentar la edad jubilatoria en la Argentina?

Argentina es el país con mayor edad jubilatoria* en relación con su bono demográfico



Nota: (*) solo se considera el caso de la edad jubilatoria para hombres.

Fuente: elaboración propia en base al Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la Organización de Naciones Unidas, Revisión 2017 para el año 2015 como referencia.

Reflexiones finales

Hoy los límites a una reforma paramétrica lucen bastante evidentes. Si pensamos en modificaciones como las que se aplicaron en 1994 (aumentar los años de aportes necesarios para jubilarse o la edad mínima de jubilación), se produciría una notable caída de la proporción de adultos mayores cubiertos por el sistema previsional.

Las condiciones estructurales del mercado de trabajo argentino no dan siquiera la posibilidad de acumular 30 años de aportes. En especial, la dimensión de género debe tenerse muy presente ya que son muy pocas las mujeres que logran reunir esa cantidad de años de aportes. Por otro lado, hay que tener en cuenta que otros colectivos como LGTBI sufren limitaciones mucho mayores que las que enfrentan las mujeres heterosexuales.

Tampoco resulta deseable aumentar la edad jubilatoria de las mujeres. El problema no es la edad, es la discriminación en el acceso a empleos formales. Sobre ese punto es que la política pública debe concentrarse para mejorar las posibilidades de las trabajadoras de reunir los aportes necesarios.

También comentamos que el aumento de la edad jubilatoria no puede justificarse desde ninguna dimensión. La Argentina tiene una población relativamente joven y su *bono demográfico* durará varios años más. Por otro lado, la discriminación laboral también es generacional: las personas mayores tienen menos chances de conseguir o mantenerse en un empleo formal que las que tienen los jóvenes.

Bajar las jubilaciones, ajustar la fórmula de actualización o la pauta con la que se determina el haber inicial, todas estas alternativas enfrentan hoy un límite social muy concreto.

Por donde lo miremos, parece que lo más sensato para aliviar las tensiones sobre la sustentabilidad del sistema es mejorando el flujo de recursos. Y es esta una discusión que debe darse buscando también la consistencia macro-fiscal con el resto de los actores: provincias y gobierno nacional.

Adicionalmente debe repensarse la articulación entre pilares contributivos y no contributivos de forma tal de garantizar un sistema previsional basado en la solidaridad y la progresividad, que mantenga una elevada cobertura, con niveles de jubilación adecuados y que sea financieramente sostenible en el tiempo.

Los únicos países que están incrementando la edad jubilatoria por encima de 65 años son aquellos que cuentan con una población muy envejecida. En ninguno de los casos encontramos un perfil demográfico similar al argentino.



EL ESTADO EN EL KIRCHNERISMO Y EN EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS



COMPARA LA POLÍTICA FISCAL DEL KIRCHNERISMO Y EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS, TANTO POR EL LADO DEL GASTO COMO DE LOS INGRESOS, FINALIZANDO CON UNA SERIE DE PROPUESTAS PARA REALZAR EL ROL DEL ESTADO DE CARA AL DESARROLLO.

por **HORACIO ROVELLI**. *Economista. Profesor en UBA. Miembro de la Comisión de Economía de la Fundación Estado, Trabajo y Producción. Vocal Revista Realidad Económica. Fue director nacional de Programación Macroeconómica*



“El rol del Estado no es el de crear las condiciones para que funcionen bien las leyes ideales y espontáneas del sistema sino la de tomar medidas expresamente destinadas a corregirlas”. John M. Keynes

El Estado tiene funciones indelegables en la economía de un país. En primer lugar, no existe Estado sin planificación, esto es, sin propuestas que conforman un programa de gobierno y con ello el camino a seguir y los pasos a dar. La política económica, en el sentido amplio de la palabra, es el conjunto de estrategias y acciones que formulan los gobiernos para orientar, influir y/o conducir la economía de los países y, como tal, debe responder a un plan global. En segundo lugar, el Estado, en base a ello, debe regular (establecer las reglas de juego) la actividad económica estableciendo que es lícito y que es ilícito. Y finalmente, un Estado que busca equilibrar inequidades debe cobrar impuestos progresivos a los que tienen manifiesta capacidad contributiva, permitiéndole al resto de la población acceder a determinadas prestaciones que no podría pagar si ellas fuesen provistas a través el mercado por empresas privadas, como educación, salud, pensión para la vejez y enfermedad e impidiendo la explotación de la mano de obra mediante la reglamentación de la jornada laboral y condiciones de trabajo en general y de mujeres y niños en particular. En la gestión del gobierno de Cambiemos se trató de limitar el accionar estatal para que sea el mercado el que determine qué se produce y bajo qué condiciones y, a pesar de ello y por eso, la situación fiscal es complicada. Por un lado, la estructura de ingresos es sumamente regresiva, donde proporcionalmente más pagan los que menos tienen y, del lado del gasto, es cada vez mayor el pago de los intereses de la deuda pública, cuando la misma no para de crecer y cada nueva colocación y/o renovación de deuda es siempre a tasas mayores, por una parte y, por otro lado, fruto de su falta de convicción del rol económico del Estado, el deterioro de los servicios económicos, sociales y de la obra pública, con lo que se degrada las prestaciones del fisco. Tomamos como ejemplo la estructura impositiva nacional del año 2018, donde la recaudación total fue de \$2.504.265,4 millones; el IVA, que es un impuesto que se traslada y paga el consumidor final y abona el mismo porcentaje independientemente del ingreso que perciba el contribuyente, representó el 40,1% de ese total (por \$1.004.580,3 millones) y, si le sumamos otros impuestos al consumo (internos, combustible, espectáculos públicos, etc.), más el impuesto al cheque (débito y crédito bancario) que grava la actividad, representan en conjunto el 65,9% de la recaudación.

El Impuesto a las Ganancias, que significó el 29,6% de los ingresos impositivos del año pasado, alcanza a cada vez más trabajadores que perciben salarios por encima del mínimo no imponible. En el

año 2015 pagaron Impuesto a las Ganancias 1.189.342 trabajadores y en 2018 fueron 1.919.289 los trabajadores que pagaron el tributo. Finalmente, el impuesto a las riquezas, que es el Impuesto a los Bienes Personales, cuyo mínimo no imponible es de \$2 millones y para los que declaren bienes por encima esa suma hasta los \$3 millones la tasa es del 0,25%; de esa suma a 18 millones es el 0,5%, y superior a los \$18 millones es más del 0,75%. Los bienes sujetos al tributo de Bienes Personales son: inmuebles; automóviles y otros rodados; billetes (pesos o moneda extranjera); cuentas corrientes bancarias; cuota partes de fondos comunes de inversión y otras inversiones no exentas; obras de arte; antigüedades; objetos del hogar. Pero se exime expresamente la propiedad de la tierra para personas físicas y sucesiones indivisas. Y al tratarse de inmuebles destinados a casa-habitación del contribuyente, o del causante en el caso de sucesiones indivisas, no estarán alcanzados por el impuesto cuando sus valores determinados resulten iguales o inferiores a \$18.000.000. Con todas esas limitaciones, la recaudación ese año fue de solo \$14.517,2 millones que es el 0,43% del total recaudado.

La teoría tributaria dice que debe existir cierto equilibrio entre los impuestos. En la Argentina esa proporcionalidad no se cumple y observamos cómo el mayor ingreso lo generan los gravámenes al consumo y a la actividad; de allí que cuando la

Tipi de Gravamen	Recaudación \$ 2.504.265,4 Millones	Porcentaje s/ recaudación
IVA	1.004.580,3	40,1%
Impuesto a las Ganancias	742.052,4	29,6%
Impuesto al Cheque	234.299,9	9,4%
Impuesto a los Combustibles (total)	116.408,7	4,7%
Derechos de Exportación (Retenciones)	114.110,4	4,6%
Derechos de Importación (Aranceles)	107.178,1	4,5%
Otros (internos, al juego, monotributo, bienes personales, tasa de estadística, etc)	185.585,6	7,1%

Fuente: Secretaría de Ingresos Públicos de la Nación

economía se frena, también se cae la recaudación. Y el tributo contracíclico que es el de la propiedad, es ridículo lo que se paga por impuesto a la riqueza, eximiendo como base imponible y expresamente al “campo” para las personas físicas y sucesiones indivisas, porque hipotéticamente es alcanzado con el impuesto inmobiliario rural por las provincias. Pero cuando observamos cuál es la recaudación de dicho gravamen, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires en el año 2018, fue solamente de \$7.294,2 millones, que representa el 2,66% del ingreso propio provincial, cuando el impuesto a los ingresos brutos (que es un impuesto a las ventas y paga el consumidor final) es el 69% de la recaudación y el inmobiliario urbano el 5,67% (el doble que el rural) de dichos ingresos. E igual pasa, en mayor o menor medida, en todas las provincias, con lo que teniendo una presión tributaria (impuestos más aportes previsionales) total (Nación más provincias) del 28,9% del PIB, según la Secretaría de Ingresos Públicos de la Nación, en donde los impuestos nacionales representan el 23,6% del PIB; IVA 7,6%; Ganancias 5,1%, Aportes y Contribuciones Previsionales 6,3%; gravamen sobre comercio internacional 1,6%, otros 3% e Impuestos provinciales 5,3% del PIB, el impuesto inmobiliario rural de todo el país representa el 0,4% del PIB. Es obvio que una reforma tributaria en primer lugar debe equilibrar los ingresos públicos.

Un gobierno que se endeudó irresponsablemente, que para tratar de frenar el precio del dólar no trepida en subir permanentemente las tasas de interés y que las tres variables (la deuda, el incremento de las tasas y el valor del dólar) se combinan y repercuten negativamente sobre las erogaciones públicas.

Recaudación propia de la provincia de Buenos Aires - Año 2018

INGRESOS BRUTOS	INMOBILIARIO				AUTOM.	TRANSMISIÓN GRATUITA DE BIENES	SELLOS	FOPROVI	CONTRIB. A LA ENERGÍA (6%)	SUBTOTAL	PLANES DE REG. DE DEUDAS	RECAUDACIÓN PROVINCIAL
	EDIFICADO	BALDIO	RURAL	TOTAL								
191.634.564	13.854.332	1.706.605	7.294.217	22.855.154	22.538.289	532.825	24.918.431	392.589	194.861	263.066.712	11.208.159	274.274.871
69,87%	5,05%	0,62%	2,66%	8,33%	8,22%	0,19%	9,09%	0,14%	0,07%	95,91%	4,09%	100,00%

Fuente: En miles de pesos corrientes DPPT en base a datos suministrados por ARBA.

Si le sumamos a la recaudación impositiva nacional los ingresos previsionales, observamos que los mismos en el año 2018 fueron por \$896.423 millones, cuando los egresos por prestaciones ascendieron a \$1.664.987 millones (incluye las transferencias a provincias que tienen su propio sistema previsional), conformando junto con los intereses de la deuda las dos mayores erogaciones de la administración nacional.

Cuando uno observa cómo era la presión tributaria en la gestión de los Kirchner (2003-2015) ve, por ejemplo, que el total de la recaudación tributaria nacional de la Argentina 2010 fue de \$409.899,6 millones, en dólares serían más de U\$S100.000 millones, suma que es más del doble del año de mayor recaudación del plan de convertibilidad del peso de los años 1991-2001 (cuya recaudación no supera los U\$S50.000 millones). De esa manera la presión tributaria nacional en el año 2010 fue el equivalente al 28,7% del PIB, que es un 11,8% superior al promedio de los años '90, en que la presión tributaria nacional era del 16,9% de la producción anual.

Desde el punto de vista tributario, la modificación más relevante fue la reimplantación de los Derechos de Exportación (conocidos como retenciones) con tasas diferenciadas entre la industria y el agro, que permitieron un tipo de cambio diferencial a favor de la primera para contrarrestar una de las deficiencias más notorias

de la economía argentina como es la estructura productiva desequilibrada, a la vez que preserva el poder de compra de alimentos para la población.

La estatización de las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) y el mayor nivel de empleo y de salarios se refleja en la mayor recaudación en el Sistema de Seguridad Social, que en el período 1997-2001 significaba el 3,3% del PIB, y en el año 2010, con un producto bruto interno mayor, fue del 6,1% (casi el doble), con un ingreso anual de \$100.078 millones.

El mayor producto y la mejora administrativa y legal tributaria permiten que la recaudación del Impuesto a las Ganancias pase, de representar solo el 3,3% en el período 1997-2001, a ser el 5,2% del producto en el período 2007-2010, y el impuesto al crédito y débito bancario de ser solo el 0,2% a ser el 1,9% del PIB, respectivamente. Finalmente, los gravámenes sobre el consumo (IVA, Combustible, y otros impuestos internos), que fueron la mayor contribución en los '90, representando en el período 1997-2001 el 8,9% del PIB, y el 53,1% del total recaudado por la Nación, bajó 17,1% en la estructura de ingresos tributarios nacionales, para ser el 36% de la misma en el período 2007-2010.

Igual regresión tributaria a toda la estructura se confirma cuando observamos, por ejemplo, la evolución del cobro del Impuesto a los Bienes Personales:

IMPUESTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bienes personales	1.602,8	1.661,0	1.812,7	2.076,7	2.492,0	3.375,0
Total	72.243,5	98.284,7	119.252,4	150.008,7	199.781,2	269.375,1
Recaudación						
Porcentaje s/ recaudación	2,22%	1,69%	1,52%	1,38%	1,25%	1,25%

IMPUESTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bienes personales	7.262,7	10.296,2	14.355,6	18.210,4	19.540,7	22.165,1
Total	679.799,3	858.832,4	1.169.682,7	1.537.948,4	2.070.153,7	2.578.609,2
Recaudación						
Porcentaje s/ recaudación	1,07%	1,20%	1,23%	1,18%	0,94%	0,86%

O sea que el gobierno de Cambiemos que hizo un amplio “blanqueo” fiscal mediante la ley 27.260, que reinterpretó por el decreto 1206/2016, permitiéndoles beneficiarse a los cónyuges, los padres y los hijos menores emancipados de los funcionarios (Presidente y vicepresidente de la Nación; gobernadores y vicegobernadores; intendentes; senadores y diputados nacionales y provinciales, y jueces, entre otros); sin embargo, por reducciones de las alícuotas y por haber elevado el mínimo no imponible, más la excepción al “campo” referida, recauda cada vez menos de ese gravamen.

Gasto público

El total de la erogación de la Administración Nacional del año 2018 fue de \$3.328.487 millones y el principal desembolso fue por jubilaciones y pensiones contributivas al sistema previsional nacional por \$1.167.949 millones (el 35,08% del gasto total), en que se abonaron jubilaciones y pensiones a casi siete millones de beneficiarios pero que en promedio percibieron en el año 2018 unos \$15.000 por mes, con un amplio sector que percibió la remuneración mínima o cerca de la misma. Y el segundo gasto en importancia es el pago de los intereses de la deuda pública, que en el año 2018 fue de \$388.940 millones (11,7% del gasto total).

En la ley 27.467 de Presupuesto Nacional 2019 se estima que los intereses netos significan en el año \$593.016 millones (con un dólar ponderado de \$40,1 como promedio para todo el año 2019), que sumado a un déficit primario de \$7.269,7 millones, generan un déficit financiero total de \$600.285,7 millones (unos US\$14.970 millones al tipo de cambio presupuestado de \$40,1 por dólar), con lo que se proyectaba un 14,4% del gasto, pero en el resultado fiscal ejecutado –base caja– presentado por la Secretaría de Hacienda de la Nación, los intereses de la deuda a septiembre de 2019 alcanzan la suma de \$478.982 millones (el 14,64% del gasto total y el 16,96% de los ingresos totales), con lo que la proyección lineal, sin considerar la suba del dólar hasta fin de año y su efecto sobre la deuda porque una parte importante de la misma es en divisas, es que va a superar ese límite.

Paralelamente, al acrecentarse sideralmente el pago de los intereses de la deuda pública nacional, se reduce el gasto de capital (obra pública), de manera tal que el gasto de capital sobre el gasto total, hasta septiembre de 2019, es solo el 5,52%, cuando en el año 2015 dicha inversión era el 11,16% del gasto y los intereses eran solamente del 7,49% (ver cuadro).

Un gobierno que se endeudó irresponsablemente, que para tratar de frenar el precio del dólar no trepida en subir permanentemente las tasas de interés, y las tres variables (la deuda, el incremento de las tasas y el valor del dólar) se combinan y repercuten negativamente sobre las erogaciones públicas, con lo que el Estado no solo

resiente y deja de prestar los servicios y de realizar las obras para tal fin, sino que es insustentable por la magnitud de una deuda pública que no deja de crecer y que condiciona severamente a la administración presente, pero también pretende hacerlo con la nueva gestión, lo que tornaría necesario un sinceramiento de las variables económicas para reprogramar los vencimientos y reducir las tasas de interés, cuando las mismas son confiscatorias del acervo público.

Ante una recaudación tributaria y no tributaria menor a la esperada y la fijación de metas de superávit primario (antes del pago de la deuda), el gobierno de Cambiemos reduce fuertemente el gasto primario que es solo de \$2.802.009 millones para el acumulado de los nueve primeros meses del año 2019, cifra que comparada con igual lapso de 2018 es un 32,9% mayor (contra una inflación medida por el IPC del INDEC del 53,5%), lo que le permite obtener un superávit primario acumulado de \$22.892 millones, superávit primario logrado con la venta de las centrales térmicas Ensenada Barragán por \$26.321 millones (a una sociedad conformada por Pampa Energía e YPF) y Estanislao López por \$14.095 millones (a Central Puerto, presidida por Nicolás Caputo), pero que ante el pago de intereses por \$478.982 millones, genera un resultado financiero negativo de \$456.091 millones, que es el 13,94% del gasto total.

Siempre considerando implícitamente que la inflación anual del INDEC para el período es del 53,5% (septiembre 2019 contra septiembre 2018), dentro del ajuste del gasto primario las Prestaciones Sociales se acrecentaron en el acumulado de los primeros nueve meses del año 2019, solamente en un 36,5% (suman \$1.263.863 millones) y representan el 49,5% del gasto total y, el gasto de capital (obra pública) se acrecentó en solo un 27,6% con respecto a igual período acumulado del año 2018. De allí que la propuesta del FMI es reducir a como dé lugar el gasto previsional, que es la mayor erogación dentro del gasto social y total.

La reducción del gasto de capital se ejecuta principalmente en obras e inversiones en educación donde, incluso, el gasto es negativo hasta en términos nominales, cayendo un 19,9% con respecto al año pasado (en los primeros nueve meses del año 2019 invirtieron \$8.867 millones y en igual período del año 2018 fue de \$10.624 millones) demostrando la importancia que le da a la instrucción pública este gobierno, máxime que por la Ley de Educación la responsabilidad es conjunta de la Nación y las provincias; por ende, que no hubiera gas en las escuelas del partido de Moreno en el Gran Buenos Aires en todo el invierno es corresponsabilidad de la Nación y de la provincia de Buenos Aires. En conjunto, el gasto de capital acumulado de los primeros nueve meses del año 2019 contra igual lapso de 2018, se acrecentó 27,9%, porcentaje muy menor a la inflación.

Propuesta del FMI

Ante el menor ingreso tributario, el FMI le sugirió en junio de 2019 al gobierno de Macri, que debería:

- a) Eliminar las exenciones del IVA e incrementar hasta el 14% el IVA en alimentos como carne, harina, panificados, frutas, verduras, granos y legumbres, que pagan hoy una alícuota del 10,5%. También propone gravar con el 1 al 3% el agua y la leche, que se encuentran exentos del impuesto general al consumo doméstico.
- b) Reducir drásticamente el gasto previsional mediante la igualación de la edad para jubilarse de hombres y mujeres y extender los años para gozar ese beneficio; reducir la tasa de sustitución que es la relación entre el haber inicial y el salario promedio previo al retiro, aún más que la que se hizo con el nuevo coeficiente de la reforma previsional de diciembre de 2017, y restablecer un sistema voluntario de aportes privados (nuevas AFJP).
- c) Realizar una auditoría sobre los monotributos para saber si están bien categorizados y si abonan los aportes previsionales e impositivos que les corresponden.

El gobierno de Macri ya no puede aumentar la presión tributaria sobre el consumo y volver otra vez a la remanida reforma previsional regresiva, pero en el tema fiscal lo reseñado va a ser la presión del FMI a la nueva administración, máxime que seguramente la misma deberá reestructurar la deuda con ese organismo internacional, y más que probablemente el FMI le planteará un Plan de Facilidades Extendidas para reescalonar los plazos de la deuda, a cambio de lo que ellos denominan “reformas estructurales” que son básicamente las señaladas.

Obviamente que para un gobierno nacional y popular la propuesta es la antípoda: se debe invertir en educación, en salud, en aumentar los haberes de los jubilados y pensionados, en vivienda, en obras energéticas, viales, y de infraestructura en general, pero ello solo es posible si los ricos de este país pagan impuestos y los intereses de la deuda pública no superan en ningún caso el 7,5% del gasto público total.

Política fiscal

Como se demuestra en el cuadro, la evolución del gasto 2003-2019 nos dice que:

- a) Se operó con superávit fiscal desde el año 2003 y es en 2009, tras la crisis internacional de 2008 y el conflicto con el campo de 2009, cuando se incurrió en déficit fiscal, totalmente justificado para apuntalar una economía en la que, según el INDEC dirigido por Jorge Todesca, ese último año nombrado, el PIB descendió en un 6%. Siempre en la gestión kirchnerista se priorizó preservar el nivel de actividad estimulando la demanda agregada, y cuando esta se frenó (por caída de los precios de los principales productos exportados y por la menor inversión privada), se trató de compensar con el incremento del gasto público.
- b) Hasta el año 2013 inclusive el gasto de capital fue mayor que el déficit fiscal.
- c) En el año 2014 el déficit fiscal supera levemente al gasto de capital y en 2015 en más, es mayor en una proporción importante. En 2015 se continuó con una política de subsidio energético y de transporte por \$240.000 millones, que a un tipo de cambio de \$9,60 por dólar significó unos U\$S25.000 millones (5% del PIB) y el déficit fiscal final fue del 3,8% del PIB.
- d) En el gobierno de Macri el déficit fiscal supera crecientemente el gasto de capital, y para los años 2017, 2018 y 2019 es incluso mayor en 3,4 veces.
- e) El déficit fiscal se agrava para 2019, en que presupuestan un muy bajo gasto de capital, de solo el 5,15% del gasto total, dado que, ante la mayor deuda y la depreciación de nuestra moneda, implica que se debe pagar cada vez más de interés y deben ajustarse los demás gastos.

En la gestión del gobierno de Cambiemos se trató de limitar el accionar estatal para que sea el mercado el que determine qué se produce y bajo qué condiciones, lo que ha tendido a complicar la situación fiscal.

Propuesta

Si el objetivo es contar con un Estado fuerte y consistente, que apuntale el trabajo y la producción y que defienda el mercado interno y, a la vez, tenga estrategias de acuerdos comerciales y sociales, se torna indispensable incrementar la inversión pública y el gasto social y económico, a la vez que el mismo se financie en moneda local y en el mercado interno.

Las propuestas son dos, una inmediata y otra a través del consenso que se puede generar por un Contrato o Pacto Social.

Propuestas inmediatas

Ante el actual estado de la situación de las cuentas públicas donde el déficit fiscal estructural, intereses de la deuda mediante, ronda el 4% del PIB, a lo que se le debe sumar el déficit cuasifiscal del BCRA, no permite plantear reducir impuestos al consumo y a la actividad como se debería hacer, al menos en el primer año del nuevo gobierno. Recordemos que, por ejemplo, de la crisis del año 2001-2002 se salió de la misma en un marco de fuerte depreciación de nuestra moneda con la suba de las retenciones, que no solo significa mayores ingresos al fisco, sino que permite contar con un tipo de cambio diferencial y disminuir la suba de los precios de los alimentos para las personas y como forraje (abaratando el costo de la producción de carnes). También debe hacerse un replanteo fiscal con las provincias, por un lado, frenando las reducciones de alícuotas y hasta la eliminación de impuestos a los ingresos brutos y a los sellos del Pacto Fiscal acordado con el gobierno de Cambiemos y, a la vez, poner en funcionamiento la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional para una nueva Ley de Coparticipación (Ley Convenio sobre la base de acuerdo entre la Nación y las provincias, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Por lo tanto, en lo inmediato la propuesta es:

- a) Derogar el art. 69 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o 2018) que reduce la alícuota del gravamen a las empresas del 35% al 30% para los ejercicios comprendidos entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2019 y al 25% para los ejercicios iniciados desde el 1 de enero de 2020.
- b) Derogar la suba del monto deducible de aportes previsionales (monto que se ajusta por IPC) que fue de \$2.400 en el año 2018, y pasó a ser de \$7.003,68 para este año 2019 (40% de \$12.000 ajustado por IPC) y que plantea ser para el año 2020 del 60%, en 2021 el 80% y en 2022 el 100%, ajustable año a año por la evolución del IPC, porque busca desfinanciar al sistema previsional.
- c) Incluir en la Ley del Impuesto a los Bienes Personales al patrimonio rural y/o colocar un "Bono de Ahorro Forzoso" sobre los sectores más ricos de la población, por ejemplo, sobre las 1.303 familias y sociedades (entre ellos los Blanco Villegas que son propietarios de 25.000 hectáreas en Tandil) que son dueñas de 11.081.138 hectáreas (Dirección de Catastro de la Provincia de Buenos Aires), solamente en la provincia. Con que solo aporten

en un pago patriótico y en compensación de años y años en que abonaron una suma muy menor, 500 dólares por hectárea, allí tenemos 5.540,5 millones de dólares por año, suma que representa el 80,8% de todos los Recursos Tributarios de Origen Provincial del año 2018 y 30,4 veces más que lo que se recaudó del Impuesto Inmobiliario Rural que, como se dijo, fue solo de \$7.294,2 millones (que a su vez solo es el 2,66% de la recaudación propia de la provincia de ese año).

d) Aplicar un impuesto extraordinario y con alícuota progresiva del 2 al 15 por ciento sobre las personas que adhirieron a la exteriorización de capitales (blanqueo) del año 2016; si no lo quieren pagar, que repatrien esas inversiones.

e) Gravar con un impuesto extraordinario la compra y venta de divisas.

f) Revisar la aplicación del Impuesto a las Ganancias a la Renta Financiera dada su magra recaudación. Las ganancias financieras periódicas (intereses, etc.) deberían tributar por la escala progresiva.

g) Crear un impuesto extraordinario a las utilidades del sector financiero aplicables sobre el ROE (rentabilidad sobre su patrimonio neto, se excluye la inflación) y ROA (retornos sobre activos).

h) Congelar las tarifas energéticas y de combustibles y gravar con un impuesto a la renta minera (sobre todo y principalmente al oro), petrolera y gasífera.

i) Establecer altos aranceles a las importaciones de bienes suntuarios o de consumo masivo que sustituyen a los fabricados en el país.

j) Incrementar los Derechos de Exportación en general y llevarlos a un porcentaje de las exportaciones y no a suma fija como es al día de hoy.

k) Eliminar los Derechos de Exportación a las economías regionales de \$3 por cada dólar exportado (que según estimaciones oficiales tiene un costo fiscal de \$6.600 millones por año).

l) Buscar y aplicar indicadores de eficiencia en los gastos de salud y educación, tanto pública como privada, para mejorar su prestación a la sociedad.

Propuesta de mediano plazo

Dado el marco económico imperante de usufructo de rentas (renta agraria, minera, petrolera, energética, financiera, etc.) por un sector de la población y de fuga de capitales por un lado y, de exclusión social y falta de trabajo por otra parte, se torna imprescindible acordar un Pacto Social, que tiene como antecedente el acuerdo firmado el 8 de junio de 1973 por el gobierno nacional, la CGT y la CGE, con los actores actuales, en pos de conseguir la recuperación económica del país y fijar objetivos estratégicos.

Objetivos trazados

- 1) Alcanzar la participación de los asalariados en el 40-50% del

ingreso nacional, en un lapso de cuatro años incrementando los salarios reales y el empleo.

2) Acuerdo por sectores para disminuir la inflación y aplicación de la Ley de Abastecimiento.

3) Propender al crecimiento económico en general y de la industria nacional en particular, estimular el uso de la tecnología local.

4) Reinstalar la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa. Esta corporación, que fue creada a partir de la ley 20.568, busca fomentar la expansión de las pymes especialmente en el interior del país y generar una participación creciente de las mismas en el mercado interno, impulsando su mayor eficiencia y productividad, promoviendo su acceso al crédito, y propiciando la colocación de sus productos en el mercado internacional.

5) Poner en vigencia la ley 20.545 de Defensa del Trabajo y la Producción Nacional para favorecer el desenvolvimiento de las empresas de capital nacional; propender al autoabastecimiento en aquellos sectores o ramas consideradas fundamentales en pos de acelerar la integración regional, contribuir al desarrollo de una tecnología local capaz de romper los lazos de dependen-

cia con los centros industriales, así como fomentar la obtención de divisas por vía de la exportación de productos.

6) Establecimiento de reembolsos y reintegros a las exportaciones, con el objetivo de compensar los desequilibrios de la estructura económica y equiparar los precios de los productos industriales argentinos con los del mercado internacional. La fijación de los mismos tomará en consideración el ingreso neto de divisas que dichas exportaciones producen, buscándose promocionar, especialmente, la exportación de productos fabricados por empresas de capital nacional con tecnología local.

7) Fomentar los acuerdos internacionales con la región y comprarles a aquellos que nos compran.

Solo de esa forma la Argentina logrará crecer sostenidamente y dar respuesta a su población. Es insostenible en el tiempo el beneficio para una minoría y la pobreza y la exclusión de la mayoría. Debe organizarse la sociedad para que todos tengamos trabajo y trabajo de calidad, bien remunerado, que es a la vez la garantía de que se crezca y se distribuya equitativamente. Para ello se requiere de un Estado que cumpla un rol de coordinador de la actividad económica y de los distintos sectores que

GASTO PÚBLICO 2003- 2019

	EJECUTADO ENERO-SEPT 2019	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Ingreso total	2.824.901	3.572.026	2.600.560	1.998.083	1.629.309	1.210.203	938.905
Gasto Total	3.270.991	4.172.312	3.328.487	2.627.132	2.104.094	1.431.547	1.132.731
Gasto Primario	2.802.009	3.431.746	2.939.547	2.402.225	1.972.834	1.324.246	1.047.978
Intereses netos de la deuda	478.982	593.016	388.940	224.907	131.260	107.301	84.753
Resultado financiero	-456.091	-600.286	-727.927	-629.050	-474.786	-221.344	-193.825
Gasto de capital	180.460	215.033	210.296	207.934	182.045	159.826	190.893
Energía	20.092	12.377	30.603	25.069	31.232	33.576	82.386
Transporte	73.723	92.850	62.295	57.029	41.035	31.289	28.479
Educación	8.867	10.166	16.567	11.028	7.398	11.990	10.603
Vivienda	18.186	26.318	21.131	29.960	27.680	20.899	24.859
Agua potable y alcantarillado	17.046	23.965	17.951	19.078	15.129	11.845	10.937
Otros	42.550	49.358	61.750	45.208	38.996	50.227	33.639
Fondo Federal Solidario				20.563	20.576		
Gasto de capital / Gasto total	5,52%	5,15%	6,32%	7,91%	8,65%	11,16%	16,85%
Resultado financiero/G. total	-13,94%	14,39%	21,87%	23,94%	22,56%	15,46%	13,54%

Nota: Presupuesto Ejecutado Base Caja en Millones de pesos corrientes 2019 y 2003-2018 por Devengado (Cuenta Inversión)

Intereses netos: Excluye intereses pagados Intra-Sector Público Nacional

Inversión Financiera de 2014 incluye operatoria de títulos públicos compra de Acciones YPF a Repsol (Igual en Energía)

Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación - Ley 27.467 y Cuenta de Inversión 2003-2018

componen nuestra sociedad. Todo modelo de acumulación se basa en la inversión productiva que se financia con la ganancia generada en la actividad, pero en la Argentina parte importante de las ganancias declaradas por las empresas, en lugar de invertirse en el país se fugan, y en muchos sectores no se invierte para aumentar la infraestructura, máquinas y equipos, con lo que se torna insuficiente para mantener la tasa de crecimiento del PBI a lo largo del tiempo.

Con el agravante, como sostenía John Maynard Keynes, de que “el rendimiento de la producción aumenta más rápido que los medios de absorber la mano de obra disponible”, lo que favorece la desigualdad de ingresos y el predominio de las finanzas sobre la economía. Por ende, la doble tarea de la demanda es superar ese escollo y, al mismo tiempo, prepararse para nuevas funciones que la producción y el conocimiento exigen.

El mismo Keynes afirmaba que el Estado debe disciplinar a los empresarios y hacerlos responsables socialmente de los recursos que utiliza. En su libro *La Teoría General...*, asevera: “Los empresarios son solo tolerables mientras que sus ganancias guardan relación con lo que sus actividades contribuyen a la sociedad”, y es más, como partía de que esperaba de ellos un natural

egoísmo y falta de grandeza, sostenía que solo el Estado podía pensar en el bien común y en el futuro, para lo cual impulsaba los componentes de la Demanda Agregada, el Consumo, la Inversión, el Gasto Público (y sus discípulos Joan Robinson y otros, las Exportaciones), pero de tal manera que “al mismo tiempo que procuraría una tasa de inversión controlada socialmente con vista a la baja progresiva de la eficiencia marginal del capital, abogaría por toda clase de medidas para aumentar la propensión a consumir, porque es improbable que pueda sostenerse la ocupación plena, con la propensión marginal existente, sea lo que fuera lo que hiciéramos respecto a la inversión. Cabe, por tanto, que las políticas funcionen juntas –promover la inversión y al mismo tiempo, el consumo, no simplemente hasta el nivel que correspondería al aumento de la inversión con la propensión existente del consumo, sino a una altura todavía mayor”.

Si el país crece sostenidamente, está demostrado que en forma más que proporcional se incrementa la recaudación tributaria (impositiva y previsional), a lo que se le debe sumar respetar y hacer respetar el artículo 16 de la Constitución Nacional, que dice: “La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
658.632	503.850	401.109	324.318	239.857	200.023	149.497	114.183	90.831	74.609	58.965
747.348	555.861	443.995	326.615	250.710	195.489	144.426	107.764	88.471	65.507	57.511
705.769	507.971	402.807	303.063	224.774	173.907	127.250	95.654	76.925	59.882	50.714
41.579	47.890	41.188	23.552	25.936	21.582	17.176	12.110	11.546	5.625	6.797
-88.716	-52.011	-42.886	-2.297	-10.853	4.534	5.071	6.420	2.360	9.102	1.454
95.262	59.169	55.179	44.062	30.973	23.221	18.027	17.226	10.823	6.582	3.077
13.836	10.702	8.644	6.498	3.754	4.699	3.643	3.488	1.696	904	431
22.941	16.388	14.898	12.779	9.806	8.572	6.871	6.655	4.554	2.840	1.305
8.068	4.102	3.750	2.137	1.546	1.095	867	804	697	433	191
8.698	5.074	5.425	5.242	5.265	3.731	2977	2751	2106	1307	486
7.786	5769	4.761	2.537	2.113	1.583	1109	1089	686	488	201
33.933	17.134	17.701	14.869	8.489	3.541	2.560	2.439	1.084	610	463
12,75%	10,64%	10,64%	13,49%	12,35%	11,88%	12,48%	15,98%	12,23%	10,05%	5,35%
11,87%	9,36%	9,66%	0,71%	4,33%						

Observaciones: 1) Mientras Néstor Kirchner fue Presidente se operó con Superávit Fiscal.

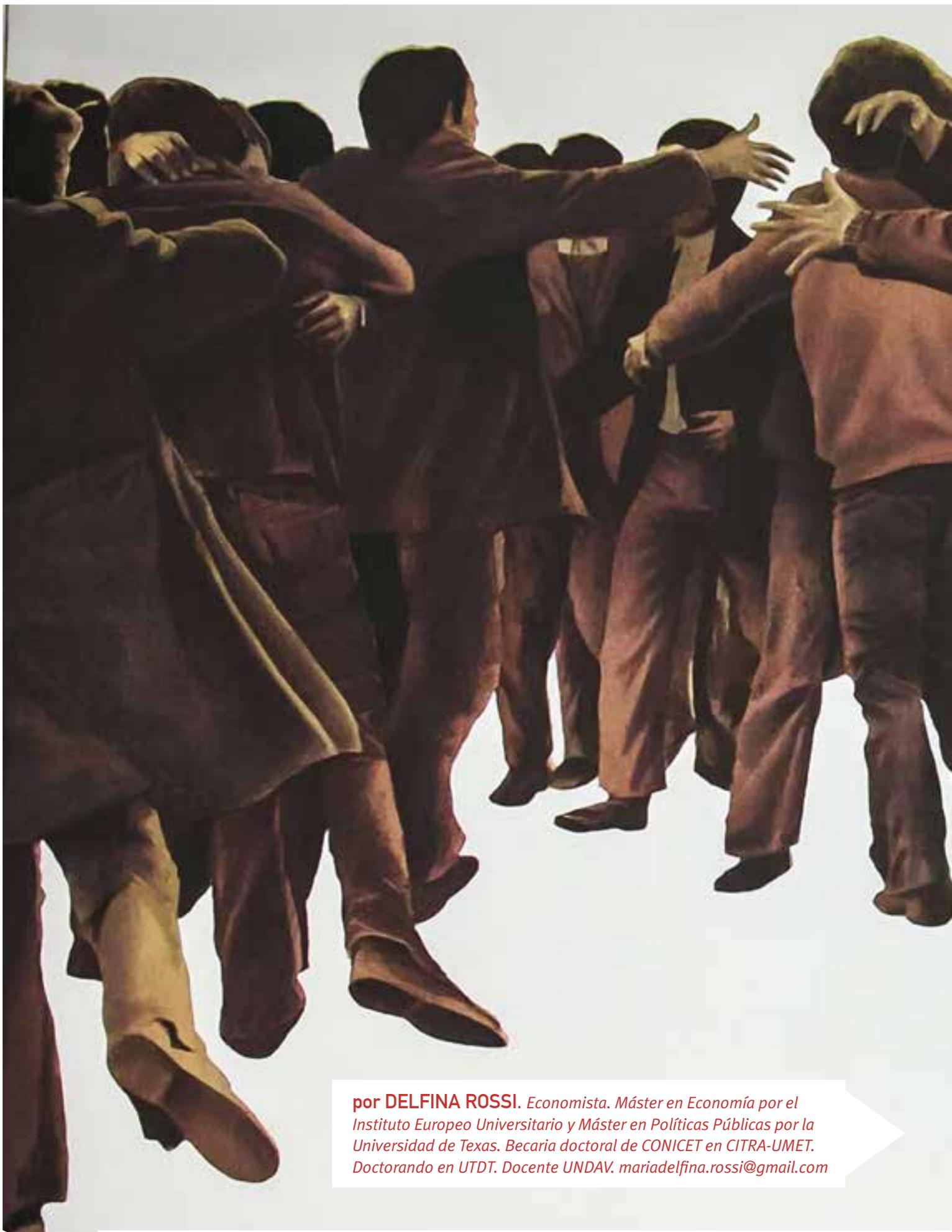
2) En el año 2009 tras la crisis internacional del 2008 y el conflicto con el campo 2009, se incurrió en déficit fiscal.

3) Hasta el año 2013 inclusive el Gasto de Capital fue mayor que el déficit Fiscal.

4) En el año 2014 el déficit fiscal supera levemente al Gasto de Capital y en el 2015 en más, es mayor en una proporción importante.

5) En el gobierno de Macri el déficit fiscal supera crecientemente el Gasto de Capital y para los años 2017, 2018 y 2019 es mayor en 3,4 veces.

6) Se agrava para el año 2019 en que presupuestan un muy bajo Gasto de Capital, de solo el 5,15% del Gasto Total, cuando los intereses de la deuda no paran de crecer.



por **DELFINA ROSSI**. Economista. Máster en Economía por el Instituto Europeo Universitario y Máster en Políticas Públicas por la Universidad de Texas. Becaria doctoral de CONICET en CITRA-UMET. Doctorando en UTDT. Docente UNDAV. mariadelfina.rossi@gmail.com



EL ARTÍCULO BUSCA ENMARCAR LA NECESIDAD DE CONSTRUIR UN NUEVO PACTO SOCIAL EN LA ARGENTINA DADO EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SU RELEVANCIA HISTÓRICA. CONCLUYE CON UNA SERIE DE RECOMENDACIONES.

PACTOS SOCIALES PARA DISTRIBUIR Y CRECER

El presente artículo busca enmarcar la necesidad de construir un nuevo pacto social en la Argentina dado el contexto internacional y su relevancia histórica. Sugiere que un acuerdo tripartito entre el gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales permitiría canalizar una mejora en la distribución funcional del ingreso necesaria para reactivar la economía, dado el escenario de caída del comercio mundial, y niveles elevados de inflación, desempleo y pobreza en el país.

1. Un mundo (y una Argentina) en redefinición

Cerrando el 2019, podemos afirmar que todavía vivimos las consecuencias de la última crisis financiera internacional. El informe anual del FMI, el World Economic Outlook, indica que el crecimiento global este año será solo de 3%, y en el 2020 de 3,4%, los niveles más bajo desde 2008. Por supuesto, la crisis argentina aportó a que los países emergentes tengan una mala performance, pero la inestabilidad mundial es más compleja, y no deja de ser dialéctica con la realidad nacional.

Podemos mencionar algunos elementos. Primero, la inestabilidad generada por la guerra comercial entre China y Estados Unidos vaticina una caída en el comercio y la producción industrial mundial. Segundo, el efecto de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), que conlleva diálogos sobre una posible desglobalización. Tercero, el límite de la política monetaria marcada por bancos centrales de las economías avanzadas que mantienen tasas de interés real negativa de manera sostenida sin conseguir reactivar la economía definitivamente. Cuarto, los países emergentes, ahogados nuevamente con deuda externa, parecen atados nuevamente a esquemas de austeridad, como

sucede en Ecuador, Chile, Argentina y la misma Turquía. A este panorama hay que sumarle las continuas guerras en Medio Oriente, afectando, entre otras cosas, el precio del petróleo. Cinco elementos que se conjugan en la era post-2008, una nueva etapa del capitalismo global que surge como correlato de la crisis del 2001, cuando el estallido de la burbuja de las *punto-com* (las nuevas empresas de internet) fue disimulado bajo las guerras de Afganistán y de Irak. Pero más que de una desglobalización, podríamos hablar de redefinición de la globalización financiera.

En este mundo, América latina atraviesa un proceso de neoliberalismo tardío o restauración neoconservadora. A partir de 2015 fueron electas coaliciones de derecha en Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Chile, Ecuador. Estos gobiernos estaban y están dispuestos a realizar ajustes y recortes en el estado de bienestar (y hasta manipular la Justicia) a cambio de eliminar el “fantasma” del populismo, a quien se le adjunta entre otras cosas la etiqueta de la corrupción.

A nivel nacional, es importante entender este período a partir de dos elementos centrales de nuestra historia. Por un lado, tal y como sugieren también autores como Diamand, Portantiero u

En este contexto, “agrandar la torta antes de repartir las porciones” no parece responder a las leyes que gobiernan la etapa actual del capitalismo. Por lo que parece indispensable pensar un patrón de políticas y de crecimiento alternativo, sobre la base de políticas que recuperen el salario y mejoren la distribución del ingreso. Distribuir para crecer.

O'Donnell, las alianzas políticas en los países latinoamericanos fluctúan según del momento del modelo de industrialización, desarrollo o crisis económica. Parte de la burguesía nacional dependiente del mercado interno y parte de las clases medias cambian las preferencias de régimen popular a uno pro-mercado en función del ciclo. En segundo lugar, desde los inicios existe en nuestros países una oligarquía dispuesta a pactar con capitales transnacionales. Por tanto, la nueva etapa de globalización financiera se extiende en nuestro país ya con una correa de transmisión establecida.

Como consecuencia de este neoliberalismo tardío en la nueva globalización financiera, la Argentina atraviesa hoy una profunda crisis financiera, económica y social, que estalló mucho más rápido de lo esperado. Haber desregulado la cuenta de capitales y jugado al endeudamiento externo acelerado en un mundo inestable deja al país con el derrumbe de la inversión y de la producción industrial (-15,5% y -6,4% agosto 2019 interanual, según INDEC) y un serio problema de escasez de dólares. Así, el gobierno de Cambiemos dejará un país más pobre, el PBI per cápita se contrajo un 6%, y más desigual, con ingresos reales cayendo más del 20% y la participación del salario en el producto en 5pp. Como consecuencia, en estos cuatro años (2015-2019), cerca de cinco millones de personas han caído debajo de la línea de la pobreza.

En definitiva, la crisis económica argentina tiene raíces propias, dadas sus debilidades estructurales y sistema de coaliciones de poder, pero en un mundo cambiante que agranda los desafíos que tiene por delante. En este contexto, de cuestionamiento de las relaciones industriales de producción a nivel mundial, se ha propuesto relanzar un pacto social como herramienta clave para buscar la salida de la crisis nacional.

Me atrevo a afirmar que la necesidad de discutir nuevos pactos distributivos se ha vuelto central no solo para nuestro país y para América latina, sino también para las economías avanzadas. Para restablecer la estabilidad y avanzar en un camino de crecimiento económico dada la caída del comercio global, la política económica probablemente tendrá que permitir una distribución más equitativa de los ingresos tanto funcionales como personales, que reactiven la demanda agregada vía consumo y compensen las defunciones del mercado global.

Aparece la necesidad de pensar en esquemas de diálogo social que garanticen la traducción fluida de las ganancias de productividad en salarios reales y crecimiento del consumo, manteniendo simultáneamente la estabilidad salarial y de precios. De esta manera, distribuyendo se puede reactivar la economía. En otras palabras, la redefinición de la globalización financiera puede ser vista como una ventana de oportunidad para replantear esquemas de coordinación de precios y salarios que fomenten el crecimiento, especialmente en economías cuyo crecimiento depende del consumo.

2. Distribuir para crecer

La opinión pública en nuestro país está dividida entre aquellos que piensan que es necesario crecer para distribuir y los que remarcan una causalidad inversa. El debate está anclado principalmente en la desigualdad funcional del ingreso.

En este marco, cabe remarcar un hecho estilizado a nivel global: la caída tendencial en la participación de los salarios en el producto, es decir, un aumento de la desigualdad funcional, que en la mayoría de los casos se extendió además al plano personal. Entre los factores asociados al aumento de la desigualdad de ingresos cabe destacar la preponderancia que fueron mostrando las finanzas por sobre la economía real. James K. Galbraith sostiene que *“la causa del aumento de la desigualdad de los ingresos en el capitalismo financiero avanzado es en gran parte el aumento de los ingresos derivados de bienes de capital, y está estrechamente relacionado con los precios de activos de capital”*. Desde entonces, las crisis se tornaron más periódicas y los procesos de crecimiento económico mayormente desbalanceados, degradando el rol del salario como eje del proceso de crecimiento.

En este contexto, “agrandar la torta antes de repartir las porciones” no parece responder a las leyes que gobiernan la etapa actual del capitalismo. Por lo que parece indispensable pensar un patrón de políticas y de crecimiento alternativo, sobre la base de políticas que recuperen el salario y mejoren la distribución del ingreso. Distribuir para crecer.

Bajo esta óptica, la desigualdad es un factor clave para determinar la fortaleza o debilidad de la demanda doméstica y, por lo tanto, del crecimiento. En otras palabras, en economías que siguen un proceso de crecimiento *wage led* (anclado en salario, al menos cuando no está operativa la restricción externa), reducir la desigualdad es clave para el crecimiento. Por lo que la acumulación de capital y la productividad laboral siguen un proceso endógeno que condiciona el crecimiento.

Así, un debate sustantivo sobre desigualdad requiere cuestionar el régimen macroeconómico, poniendo en el centro la participación de los salarios en el producto. Varias investigaciones de la CEPAL sugieren que la demanda efectiva y el cambio estructural son dos caras de una misma moneda orientada a la reducción de la heterogeneidad estructural típica de las economías como la argentina.

Ahora bien, ¿cómo hacer para distribuir para crecer? Aparece aquí la necesidad entonces de hablar de pactos sociales. Así, estos procesos tienen como objetivo disminuir la desigualdad y garantizar derechos económicos, sociales y culturales a mediano y largo plazo, trascendiendo los ciclos electorales. Son de alguna manera los inicios de los Estados de bienestar, de la creación (o refundación) de los Estados corporativos, con acuerdos entre actores concentrados.

3. No todos los pactos son distributivos

Cuando decimos “pacto o acuerdo social” solemos relacionarlos con otros conceptos tales como igualdad, justicia social, democracia, control de precios y salarios, empleo, bienestar. Podemos interpretar el pacto social como cualquier acuerdo entre partes sobre puntos de conflicto. Es decir, no necesariamente se refiere a un megaacuerdo con una dimensión social, otra económica, otra política, etc. Sin embargo, es común pensarlos como respuesta a un momento histórico determinado, generalmente signado por crisis económica.

Los pactos sociales, o acuerdos nacionales tripartitos, son resultados del diálogo social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) los define como acuerdos de alto nivel entre el gobierno, sindicatos y organizaciones empresarias, y actores de la sociedad civil, en los cuales se canaliza el conflicto entre partes. Estos definen de manera conjunta y coordinada políticas públicas sobre temas específicos y diversos, incluidos política de control de precios, empleo, reformas laborales, seguridad social u otras políticas de bienestar.

El origen se remonta a principios del siglo XX en Europa, donde, junto al auge del sindicalismo, se consolidan modelos corporativos de Estado. Pero de manera más reciente han constituido instrumentos válidos para enfrentar retos como la globalización financiera, la reestructuración económica y las transiciones democráticas.

Haciendo una revisión histórica de los acuerdos sociales, podemos advertir que el contexto económico internacional influye en el contenido de estos, hecho que refuerza el punto planteado con anterioridad. En este sentido, podemos hacer una primera clasificación de dos tipos de pactos: aquellos firmados en los '70 y '80 como respuesta a la alta inflación y el creciente desempleo, y los firmados en los '90, en donde hubo una profundización de los modelos neoliberales. Los primeros son llamados keynesianos o distributivos, y los segundos, defensivos o productivos.

Los primeros surgen después de la caída del sistema de Bretton Woods y las dos crisis del petróleo a principio de los '70 y se firman principalmente en Europa. En estos, los sindicatos intercambiaron su compromiso de moderación salarial a cambio de reducciones del tiempo de trabajo o expansión del sistema de protección social, mientras que los empleadores promovieron la formación profesional. Son los famosos acuerdos neocorporativistas de la década de los sesenta y setenta de Europa fruto de una alta institucionalización del diálogo social y la fortaleza sindical que permiten cierta redistribución de los ingresos.

En los segundos, los pactos sociales se convirtieron en mecanismos de adaptación a la economía global. Estos pactos no fueron acuerdos sobre precios y salarios. En cambio, legitimaron reformas impopulares ya que encontraron gobiernos dispuestos a imponer la flexibilización laboral, o liberalización del mercado

de trabajo, y recortes en el Estado de bienestar, con sindicatos debilitados que consiguieron a cambio alguna reducción de impuestos sobre ingresos laborales (en algunos casos). El diálogo social y los sindicatos se encontraban debilitados y se acepta la reforma laboral y la flexibilización con la amenaza de la apertura de mercados y en un contexto de crisis económica.

Muchos de estos pactos los podemos incluir en un conjunto de acuerdos que los países europeos fueron tomando para garantizar su entrada a la Unión Económica y Monetaria, marcados por la necesidad de cumplir con los criterios de Maastricht, de convergencia para la entrada al euro, sobre inflación, ratio de deuda sobre producto, nivel de déficit fiscal y tasa de interés.

Para ver estas diferencias tomemos por ejemplo el caso de España. En el marco de los acuerdos sociales neocorporativos, se firma en 1977 el Pacto de la Moncloa. Este pacto, producto también de la transición a la democracia, permitió controlar la



inflación, que alcanzaba el 42%, y dar cierta respuesta frente a la inestabilidad económica. A su vez, sentó las bases para que posteriormente la socialdemocracia de Felipe González pudiera expandir las políticas de protección social. Fue un pacto abarcativo, con múltiples aristas, que le permitió a una monarquía parlamentaria legitimarse a partir del reconocimiento de derechos y actores que representaban grupos hasta el momento perseguidos, como los mismos sindicatos UGT y Comisiones Obreras. Posteriormente, y ya en el marco de la consolidación de los acuerdos de la comunidad europea, se firmó el Pacto de Toledo (1995), el cual abordó los mecanismos de reforma y actualización del sistema de pensiones. Es decir, un pacto defensivo de flexibilización de ciertos mecanismos de protección social. Habiendo estas dos grandes familias de pactos, la pregunta es: ¿puede la Argentina enfrentar un pacto que mejore las condiciones salariales de manera sostenida, dado el contexto internacional?

4. Los pactos sociales en la Argentina

Hay una condición *sine qua non* para hablar de pacto social, asumida implícitamente hasta ahora: disponer de cierta institucionalidad de diálogo social. En ese sentido, en América latina solo Argentina y Uruguay disponen de mecanismos de negociación colectiva por rama a nivel nacional con sindicatos más o menos fuertes. Esta característica, forjada en nuestro país de la mano del peronismo, nos permite hacer una reseña de diferentes intentos históricos de firmar un acuerdo social.

En la Argentina en el siglo XX hubo nueve esquemas de diálogo social que buscaron llegar a un pacto social, de los cuales cuatro efectivamente consiguieron ser firmados. Entre los que no llegaron a un acuerdo, cabe nombrar al Consejo Nacional de Posguerra, que funcionó desde 1944 hasta 1946 pero cuya configuración era inorgánica y funcionaba a título informativo. Posteriormente, el Congreso Nacional de Productividad y Bienestar Social, que duró solo dos meses en 1955. Luego, con el regreso a la democracia, encontramos la Mesa de Concertación entre 1984 y 1985, y la Conferencia Económica y Social vigente solo por un mes en 1985. Después del 2001, Duhalde convocó un esquema multisectorial para enfrentar la profunda crisis económica, social, política e institucional, a una mesa llamada Diálogo Social. Dicha mesa disponía de un carácter consultivo y congregaba representantes de los distintos sectores de la sociedad con el apoyo estratégico de la Iglesia Católica y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Funcionaba de manera inorgánica, y reunió a más de mil personas, representantes de un centenar de organizaciones políticas, sindicales, empresariales, financieras, de la educación, de la cultura, de la salud y de otros ámbitos.

Podríamos analizar estos cinco intentos fallidos de pacto social dadas las debilidades institucionales, sindicales, irrupciones militares, o la falta de un programa económico a la altura que sostenga macroeconómicamente los acuerdos alcanzados. Pero miremos los pactos efectivamente firmados.

Cuando decimos “pacto o acuerdo social” solemos relacionarlos con otros conceptos tales como igualdad, justicia social, democracia, control de precios y salarios, empleo, bienestar.



En primer lugar, cabe mencionar el Acuerdo Nacional de la Productividad (1955), firmado bajo el gobierno de Perón por la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación General Económica (CGE). En este, los sindicatos consiguieron aumentos salariales en función de la productividad a cambio de mayor regulación de comisión gremial interna, mecanismos de disciplina en el lugar de trabajo, y flexibilización del traslado del personal según necesidades de producción. Sin embargo, la falta de implementación efectiva suele relacionarse con el elevado grado de polarización política que dificultó a ambas partes cumplir lo pactado.

Con la vuelta del peronismo, se insiste en la necesidad de construir un pacto social. El peronismo entendía que necesitaba articular su alianza de clases entre movimiento obrero y burguesía nacional para revertir el proceso de acumulación y renovar las bases políticas. En este sentido, el 8 de junio de 1973, el presidente Héctor J. Cámpora firma junto a la CGT y la CGE el Acta de Compromiso Nacional (1973-1975). El acuerdo consiguió moderar la inflación de un 8% interanual en 1973 a menos del 4% por un año y medio. Su éxito en parte se explica por haber sido acompañado por el ambicioso programa de planificación económica conocido como Plan Trienal. De hecho, el prólogo del mismo pone en el centro el acuerdo social:

“El presente documento es consecuencia y síntesis de una etapa esencial en el proceso de planificación. El Gobierno del Pueblo ha concertado con las organizaciones sociales representativas los instrumentos que hacen al cumplimiento de los objetivos de la Reconstrucción y Liberación Nacional. Los instrumentos para la redistribución de ingresos, la reforma tributaria, las normas para la promoción de las actividades productivas, de las regiones, y para la expansión agropecuaria y forestal así como aquellas que hacen a la reorganización de las empresas del Estado, del desarrollo de la pequeña y mediana empresa, de la organización del comercio de carnes y granos y del capital extranjero, son hoy –en su gran mayoría– leyes de la Nación” (Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, 1974-1977).

Este párrafo muestra la relevancia de acompañar el acuerdo social con una política de planificación económica para dar cumplimiento a los objetivos de redistribución de ingresos y crecimiento. Aquí el rol del ministro de Economía José Gelbard fue central para sumar a la burguesía nacional al proyecto. Sin embargo, el pacto se rompió en 1974 con la salida del propio Gelbard del gobierno y la consecuente crisis.

Tras la dictadura cívico militar de 1976 y el plan económico neoliberal aplicado por Martínez de Hoz, el proyecto nacional de concertación económica había quedado altamente dañado. A su

vez, ingresa nuestro país a la globalización financiera, donde los pactos sociales fueron caracterizados por su carácter defensivo, no por conseguir mejoras distributivas sustantivas. En este sentido, encontramos en la Argentina dos pactos sociales defensivos. Por un lado, el Plan Primavera (1988), y seis años después el Acuerdo Marco/Acta de Coincidencias (1994-1998).

El Plan Primavera fue firmado por el gobierno de Alfonsín en julio de 1988 con niveles de inflación de 27%. El plan consiguió moderar la inflación casi a la mitad hasta febrero de 1989, donde comenzó el período de hiperinflación. El plan original buscaba el congelamiento e indexación parcial de precios de 400 empresas líderes por 180 días para paliar la inflación y reducir así también las expectativas de aumento de salario nominal. También incorporaba una rebaja en el Impuesto al Valor Agregado del 18 al 15%, y reducción de la tasa de interés, congelamiento de tarifas públicas. A su vez, incorporaba un plan de reducción de 30.000 empleados del sector público y desdoblamiento del tipo de cambio entre uno financiero y otro comercial.

Por último, bajo la presidencia de Carlos Menem, en julio de 1994 se firmó el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social (AMEPES), con la CGT y una entidad empresaria de cuarto grado compuesta por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC), la

Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y la Unión Argentina de la Construcción (UAC).

Este acuerdo buscaba principalmente mejorar los niveles de empleo, supuestamente a través de una mayor flexibilización del mercado laboral. La CGT se sumaba al acuerdo creyendo que era la mejor reforma posible, dado que el gobierno podía aplicar otras reformas de forma unilateral mucho peores. No pudo ser sostenido el acuerdo en el tiempo por la conflictividad entre partes, ya que el empresariado insistía en obtener mayores reformas en cuanto al derecho laboral.

En definitiva, ninguno de los cuatro pactos sociales firmados en nuestro país obtuvo resultados esperados y solo dos fueron implementados en su totalidad. La debilidad parece ser la incapacidad de sostener los acuerdos debido a mecanismos de control institucional y la falta de poder efectivo de la CGT y las cámaras empresariales de hacer que sus miembros cumplan los acuerdos.

Por otro lado, pareciera que un elemento central para llevar adelante acuerdos sociales es una macroeconomía que acompañe a los mismos. Salvo el caso del Plan Trienal, los otros acuerdos carecieron de programas de planificación para el desarrollo.

Me atrevo a afirmar que la necesidad de discutir nuevos pactos distributivos se ha vuelto central no solo para nuestro país y para América latina, sino también para las economías avanzadas. Para restablecer la estabilidad y avanzar en un camino de crecimiento económico dada la caída del comercio global, la política económica probablemente tendrá que permitir una distribución más equitativa de los ingresos tanto funcionales como personales, que reactiven la demanda agregada vía consumo y compensen las defunciones del mercado global.

5. Recomendaciones para un nuevo pacto social en la Argentina

Cabe destacar tres elementos que existen hoy en nuestro país, pero que no necesariamente suponen condiciones suficientes para que exista un pacto social hoy:

1) La emergencia social. De hecho, la salida a la crisis del 2001 no se realizó a partir de un pacto, sino que simplemente hubo un esquema consultivo alrededor del Diálogo Social. Para que el pacto sea necesario, el gobierno debe encontrar en esta herramienta una mejor estrategia que su acción unilateral.

2) La alta inflación. Cabe aquí hacer una salvedad: suele pensarse que en un contexto de estancamiento (inflación con recesión económica), un pacto social exclusivamente sobre precios y salarios es la respuesta adecuada. Bajo esta idea aparece la relación entre inflación y desempleo expresada por la curva de Phillips, quien identificó en los años '50 en Gran Bretaña que una tasa de desempleo alta implicaba salarios decrecientes. Sin embargo, pensar la inflación como un fenómeno unicausal y el desempleo exclusivamente como consecuencia de la puja distributiva sería obtuso –principalmente para los países latinoamericanos– ya que justamente la heterogeneidad estructural hace que los desafíos sean mucho mayores. Es decir, puede haber pacto y continuar sufriendo una alta inflación o controlarla con otro tipo de elementos, como fue la convertibilidad.

3) La desigualdad y la pobreza. Los pactos sociales canalizan parte del conflicto distributivo a corto plazo, pero este choque de intereses tiene un correlato con el modelo de desarrollo del país. La desigualdad, la pobreza en sí misma, no justifica que exista un pacto, si no hay actores organizados dispuestos a cuestionar la pauta distributiva de forma agregada como son los sindicatos.

La Argentina vive una profunda crisis social, con elevada inflación y crecientes números de desempleo y pobreza, pero estas condiciones marco no garantizan que haya un pacto social. En cambio, podemos destacar cuatro elementos por los cuales sí sería factible el acuerdo:

1) El gobierno de Fernández fue electo por una amplia mayoría y debe consolidar la coalición electoral que lo llevó a la victoria, canalizando en el pacto muchos intereses contrapuestos de actores que dieron su apoyo a la fórmula electoral del Frente de Todos.

2) La unidad de la CGT con la CTA supone una mayor consolidación de los interlocutores del movimiento obrero.

3) El préstamo otorgado por el FMI obliga al nuevo ejecutivo nacional a mostrar una amplia coalición interna para llevar a cabo medidas redistributivas al mismo tiempo que mantenga los indicadores de sustentabilidad de deuda externa.

4) El contexto internacional de guerra comercial y caída del comercio internacional obliga a los países a mirar sus estructuras internas a la hora de buscar herramientas de reactivación económica.

Ahora bien, dicho esto, la gran pregunta es qué tipo de pacto social se dará en la Argentina, uno que distribuya efectivamente los recursos a favor de las mayorías para conseguir así impulsar el mercado interno, o no.

A mi entender, la discusión quedará trunca si un acuerdo sobre precios y salarios no se acompaña con la necesidad de repensar el proyecto de desarrollo nacional. Aquí debemos resaltar la importancia de trabajos como el Plan Fénix, presentado en septiembre de 2001 y abril de 2002, que otorgaba un conjunto de propuestas económicas coherentes y calibradas para pensar el crecimiento con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad. Ese plan influía las conversaciones también del Diálogo Social y de la administración nacional, más allá de que no se haya visto plasmado en un pacto social con un programa económico como fue el Plan Trienal.

En definitiva, la Argentina está frente a una ventana de oportunidad para intentar cambiar los destinos de su historia. En este sentido el próximo gobierno debe promover un pacto social, con características federales y con el fin de salvaguardar el empleo y la producción nacional. Para ello, debe acompañar el pacto social con una política monetaria y cambiaria adecuada. Aquí, la gestión del tipo de cambio para estabilizarlo se vuelve central, más en un escenario de restricción externa. Por eso, para los países latinoamericanos es casi imposible sostener en el tiempo una pauta distributiva pactada en un acuerdo social si no se enfrenta el problema de fondo, a saber, cómo superar la heterogeneidad estructural en términos de producción y mercado de trabajo. Si no se aborda este eje sustantivo, difícil será sostener el pacto en el tiempo.

Cabe aquí hacer una salvedad, suele pensarse que en un contexto de estanflación (inflación con recesión económica) un pacto social exclusivamente sobre precios y salarios es la respuesta adecuada. Bajo esta idea aparece la relación entre inflación y desempleo expresada por la curva de Phillips, quien identificó en los años '50 en Gran Bretaña que una tasa de desempleo alta implicaba salarios decrecientes. Sin embargo, pensar la inflación como un fenómeno unicausal y al desempleo exclusivamente como consecuencia de la puja distributiva sería obtuso –principalmente para los países latinoamericanos–, ya que justamente la heterogeneidad estructural hace que los desafíos sean mucho mayores.





por DEMIAN PANIGO. *Doctor en Economía (EHES-Paris), investigador independiente del CITRA/CONICET, docente investigador UNLP/LETIF, profesor de Macroeconomía avanzada UNDAV y profesor de Planificación del Desarrollo en Doctorado (UNQ)*

por LEANDRO BONA. *Licenciado en Economía (UNLP), Mg. en Economía Política (FLACSO). Becario doctoral CONICET. Área de Economía y Tecnología de FLACSO. Doctorando en Desarrollo Económico (UNQ)*

por PABLO WAHREN. *Licenciado en Economía (UBA). Magister en Desarrollo Económico (UNSAM). Becario Doctoral CITRA/CONICET. Doctorando en Desarrollo Económico (UNQ)*

CONTEXTO INTERNACIONAL, MODOS DE DESARROLLO COMPARADOS Y SUS ENSEÑANZAS PARA EL DISEÑO DE LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ARGENTINA

EL TRABAJO EXAMINA LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODOS DE DESARROLLO RECIENTES DE LA ECONOMÍA ARGENTINA A LOS EFECTOS DE AVANZAR EN LOS LINEAMIENTOS BÁSICOS DE UNA PROPUESTA PRELIMINAR PARA UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL.



1. Introducción

Si tuviésemos que describir la situación actual de la economía mundial en tres palabras, las más apropiadas (además de desigualdad, que reviste un carácter estructural) serían financiarización, proteccionismo y *reshoring*. La primera de ellas se expresa en el creciente poder de las instituciones financieras (bancos, fondos de inversión y organismos multilaterales de crédito) para imponer al sector productivo una exigencia de rentabilidad extraordinaria –en dólares y de corto plazo– bajo amenaza de desfinanciamiento, fuga y corrida cambiaria. Respecto de las dos últimas, se ha podido verificar con inusitada virulencia en los últimos meses (en el conflicto Estados Unidos-China, que termina generando un llamativo bloqueo/acoso comercial y tecnológico a Huawei –medida violatoria de todos los acuerdos internacionales de comercio–) que desde 2008 en adelante el nuevo orden económico mundial se ha reconfigurado en términos de una guerra global por el empleo. Las medidas proteccionistas relevadas por la OMC se han triplicado desde la crisis financiera internacional (con una transformación cualitativa desde medidas *antidumping* y salvaguardas especiales hacia barreras técnicas y medidas sanitarias, y las grandes potencias industriales, como Estados Unidos, ya registran la recuperación de más de 350.000 puestos de trabajo por casos de *reshoring* (ver <http://reshorennow.org/recent-data/>).

Este contexto internacional complejo para el desarrollo de las economías “emergentes” se complementa en nuestro caso con una situación local aún más acuciante. Hacia fines de 2019, la Argentina podría tener una economía en crisis, con un “cuádruple-doble” con pocos precedentes en la historia: dos dígitos en tasa de inflación, pobreza, desempleo e incluso (dadas las proyecciones existentes) indigencia. Tendremos 2 millones de desocupados, 10 millones de personas con problemas de empleo (carencia o precariedad), 40% de la población viviendo por debajo de la línea de la pobreza y uno de cada 10 argentinos sufriendo hambre cada día. En solo cuatro años, habremos retrocedido 15 en materia de bienestar social.

Pero la novedad más importante es que, por primera vez en décadas, una crisis de semejante magnitud no se verá acompañada de los típicos superávits resultantes en cuenta corriente. En efecto, el endeudamiento externo ha sido tan grande que incluso en un contexto recesivo con fuerte caída del consumo, la absorción doméstica y las importaciones, el déficit en cuenta corriente alcanzó un récord de USD31.000 millones para 2017. A pesar de que la contracción aún más intensa del consumo interno en 2019 ha permitido reducir estas cifras (a un déficit anual proyectado de unos USD10.000 millones), la macroeconomía de Cambios pareciera estar desafiando a la teoría económica, siendo uno de los pocos casos en el mundo en donde una prolongada

recesión en lugar de mejorar empeora los resultados de cuenta corriente (el PBI per cápita promedio 2012-2015 fue de aproximadamente USD14.000 mientras que el del período 2016-2019 ha sido levemente superior a los USD12.000; para esos períodos, los déficits en cuenta corriente promedio anuales terminarán siendo de USD9.600 millones y USD21.000 millones aproximadamente, correlación insólita a nivel histórico y global).

Para los próximos años, el problema se vuelve aún más complejo por la magnitud de los vencimientos de la deuda. Entre capital e intereses (estos últimos contabilizados en la cuenta corriente), se estima que entre 2020 y 2023 se enfrentarán vencimientos por no menos de USD30.000 millones anuales en promedio. Es decir que, de no obtener buenas condiciones de *roll-over* o refinanciamiento, de cada 2 dólares que entren (si es que efectivamente se liquidan) de exportaciones, 1 deberá irse al pago de la deuda. Parece sencillo si no fuese porque las importaciones también rondan los USD60.000 millones. Es decir, necesitaríamos que caigan un 50%, lo cual (asumiendo una elasticidad ingreso de las importaciones típica de 1,8) implica la necesidad de que el PBI caiga un 28% en un solo año. Esta cifra alarmante constituye un techo para las estimaciones en tanto y en cuanto cierta parte de los vencimientos cuentan con *roll-overs* garantizados (cuando los acreedores son organismos públicos) o cuasi-garantizados (en caso de bancos locales), pero buena parte de los mismos se encuentran actualmente en manos de inversores institucionales extranjeros, públicos y privados.

Sea cual fuere el resultado final de la renegociación de la deuda, salvo salidas turbulentas (que nadie en el espectro político avizora) o negociaciones mágicas (con fuertes quitas o restructuración de plazos muy beneficiosas), la presión del pago de la deuda sobre la cuenta corriente generará ciertas restricciones a la posibilidad de implementar políticas fiscales expansivas sin que las mismas generen mayores expectativas devaluatorias. Más precisamente, las políticas keynesianas indispensables para la recomposición del bienestar social (especialmente de los sectores más vulnerables) serán de difícil implementación sin el establecimiento de regulaciones comerciales y financieras de carácter estructural.

En el marco de este mundo cada vez más hostil a la producción (y exportación) industrial de países emergentes, y una economía local que se debate en un dilema cualitativamente inédito de necesidades internas extremas (desempleo, pobreza e indigencia en niveles de emergencia social) y restricciones externas explosivas (déficit en cuenta corriente aun con recesión prolongada), el presente trabajo examina las principales características de los recientes modos de desarrollo de la economía argentina a los efectos de avanzar en los lineamientos básicos de una propuesta preliminar para la nueva política industrial.

Si tuviésemos que describir la situación actual de la economía mundial en tres palabras, las más apropiadas (además de desigualdad, que reviste un carácter estructural) serían financierización, proteccionismo y reshoring.

2. Los tres modos de desarrollo de la posconvertibilidad

El debut de la posconvertibilidad se inició con la devaluación de 2002, que rápidamente generó una redefinición de precios relativos y una masiva transferencia de ingresos, especialmente del trabajo al capital y, dentro de este, hacia los bienes transables. El modo de regulación se organizó desde la centralidad del régimen de inserción internacional (con la subordinación de la relación salarial, la moneda, competencia y el rol del Estado) que dio lugar a un régimen de acumulación (de tipo *profit-led*) caracterizado como neo-mercantilista, que impulsó el crecimiento a través de una mayor demanda de bienes de consumo durable (por parte de los sectores beneficiados por la devaluación con pesificación asimétrica).

Al respecto, en un trabajo de Panigo y Chena de 2011 ("Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad") se sostiene que en contextos como los de 2002, una economía subdesarrollada en el sector de bienes de capital no puede recuperar su nivel de actividad económica y empleo (y, por ende, jalonar la demanda agregada) a través del canal de la inversión. A su vez, la elevada heterogeneidad productiva de la región en general (y de la Argentina en particular) hace muy poco probable un crecimiento liderado por las exportaciones netas (canal mercantilista tradicional). Por estas razones básicas es que el crecimiento de la economía argentina en el período del modelo de tipo de cambio elevado (y poco diferenciado) se encontraba impulsado, en especial, por el consumo en bienes durables y sus efectos multiplicativos sobre la actividad industrial y de servicios no transables. A través de los efectos riqueza positivos y hoja de balance, fue

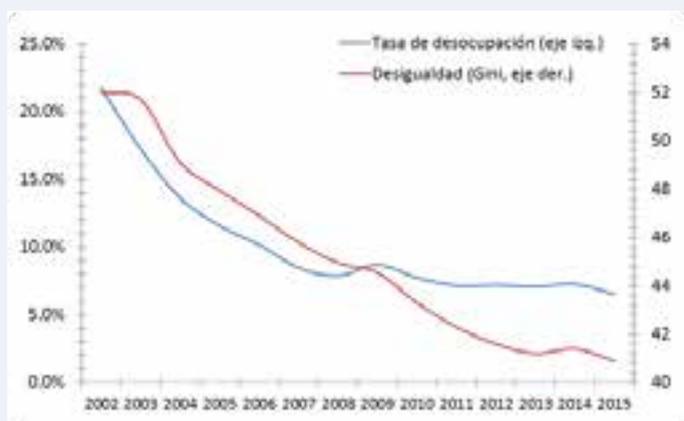
el consumo en bienes durables de los sectores medios y altos lo que generó el impulso inicial sobre la demanda agregada.

Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, este interregno neo-mercantilista de tipo de cambio real alto (y poco diferenciado), salarios reales bajos, márgenes de rentabilidad extraordinarios, desigualdad distributiva sin precedentes y crecimiento impulsado por el consumo en bienes durables comenzó a ser desarticulado, para dar lugar a un nuevo modelo de crecimiento impulsado por los salarios, el gasto público social y el diseño de un esquema de tipos de cambio múltiples (inspirado en las ideas de Diamand) y acuerdos de precios. Entre 2004 y 2009, la nueva jerarquía de las formas institucionales (modo de regulación) colocó al Estado y la relación salarial por sobre la moneda (institución rectora en el modelo neoliberal), el régimen de inserción internacional (que fuera clave en el período neo-mercantilista) y las formas de la competencia (que no presentan grandes cambios a lo largo de todo el período). Este nuevo modo de regulación incorporó la necesidad de compensar, desde la política cambiaria, una estructura productiva desequilibrada, que describiera Diamand (1973), a los efectos de garantizar la sustentabilidad (en términos de divisas) de un régimen de acumulación industrial, extensivo y autocentrado, caracterizado por dos pilares centrales: el que motorizó la recuperación de la demanda efectiva (recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores), y el que transformó rentas en salarios y beneficios (profundización del esquema de tipos de cambios múltiples).

Las tendencias distributivas y productivas mejoraron notablemente, aunque hacia 2010 reemergió la restricción externa de la mano de la crisis financiera internacional y el fuerte crecimiento de la demanda agregada doméstica. Esta problemática en mate-

ria de divisas, en conjunto con las redefiniciones políticas asociadas a la derrota electoral del oficialismo en los comicios legislativos de 2009, impulsaron una reconfiguración institucional del modelo de desarrollo vigente, dando lugar a la emergencia de la tercera y última etapa económica de la posconvertibilidad: el período de keynesianismo social con restricción externa. El modo de regulación en esta fase final del kirchnerismo se ordenó desde la centralidad del Estado como forma institucional preponderante, a la que se ajustaron las restantes (relación salarial, moneda, competencia e inserción internacional periférica bajo estructura productiva desequilibrada). La novedad de la relación salarial es que no asumió un carácter clásico (derivada de los ingresos directos como producto del trabajo), sino amplio, complementada por la extensión del sistema de seguridad social (mayor cobertura de asignaciones familiares, políticas de bienestar para niñez, ley de movilidad jubilatoria, etc.), la incorporación del crédito para la construcción (como vector de empleo) y el intento de protección de ingresos fijos vía canasta de precios regulados. Asimismo, en un contexto donde el modo de inserción internacional, vigente desde la convertibilidad, entró en contradicción con el crecimiento y el nuevo patrón distributivo, el Estado dispuso un conjunto de nuevas y más profundas regulaciones en el frente externo. Al calor de esta dinámica, se asistió a una tensión creciente durante todo este período entre relación salarial y moneda, expresada en puja distributiva/inflación/fuga de capitales. A partir de este análisis, cabe destacar que entre 2002 y 2015 los tres modelos de la posconvertibilidad permitieron una recuperación económica y social de amplio alcance, con distintas etapas en su interior. Solo para tomar dos datos relevantes, el desempleo se redujo de un 22% en 2002 a un 6,5% en 2015, en tanto que la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) cayó un 21% (de 0,52 a 0,41).

Gráfico 1. Evolución del desempleo y la desigualdad. Años 2002-2015



Fuente: elaboración propia en base a CEDLAS e INDEC.

Más allá de lo anterior, hacia 2015 la economía argentina acumulaba una serie de tensiones emergentes. En primer lugar, los superávits gemelos (fiscal y comercial) del período 2002-2007 se fueron erosionando. La cuenta corriente se volvió deficitaria en los últimos años (por pagos de servicios de deuda, caída de los precios de los *commodities* y pulsión importadora por elevación de la capacidad de consumo y necesidades productivas y creciente proteccionismo de nuestros socios comerciales) y el acceso al mercado internacional de capitales estaba bloqueado (Griesa mediante). En ese difícil contexto externo, la fuga de capitales (por vías formales e informales) condicionaba las reservas y alentaba el tipo de cambio paralelo. En el frente interno, la inflación se situaba por encima de los dos dígitos, aun cuando las tarifas de los servicios públicos, que oficialaban junto al tipo de cambio como ancla nominal contra la inflación, se encontraban prácticamente congeladas (lo cual explicaba buena parte tanto del déficit fiscal como del déficit en cuenta corriente). En síntesis, se trataba de un escenario con déficits gemelos, inflación elevada, controles cambiarios estrictos y cierta ralentización en la creación de empleo privado, pero en el que, pese a todo ello, el modo de desarrollo lograba generar el nivel de bienestar más elevado de la historia desde que hay estadísticas al respecto (en 2015, según el índice de Sen).

3. El “modo de desarrollo” macrista

En términos regulacionistas, el modo de desarrollo propiciado por la administración a cargo del gobierno argentino desde diciembre de 2015 planteaba, al menos en lo discursivo, resolver las tensiones existentes y retomar la senda del crecimiento de la producción y el empleo privado cambiando un régimen de acumulación extensivo y autocentrado por otro más intensivo y extrovertido, con una fuerte transformación en la jerarquía de las formas institucionales que definen el modo de regulación de la economía: el régimen de inserción internacional y la moneda pasaban a definir la estrategia de desarrollo, subordinando a la relación salarial, el Estado y las formas de la competencia. En los albores de la nueva experiencia neoliberal, economistas afines señalaban que el modo de regulación tendría como principales características: 1) un régimen de inserción internacional que volvía (como en los '90) a priorizar la desregulación, el multilateralismo y el endeudamiento externo; 2) una institución monetaria desligada de objetivos reales y focalizada en el control inflacionario a través de una tasa de interés más elevada y menor financiamiento (directo) de las cuentas públicas; 3) un Estado “gradualmente” más acotado, que progresivamente se desvincularía de las actividades de producción de bienes y servicios de mercado para recentrarse “modernizadamente” en sus roles naturales básicos; 4) una relación salarial más flexible y “aggiornada” (con sendas reformas laborales y previsionales), acorde con las necesidades del nuevo régimen de inserción internacional y de la estrategia antiinflacionaria de la política monetaria, y 5) formas de la competencia sin mayores cambios por el lado de la oferta local pero expuesta a una mayor compe-

tencia internacional conforme se implementaran las distintas políticas de desregulación comercial y financiera.

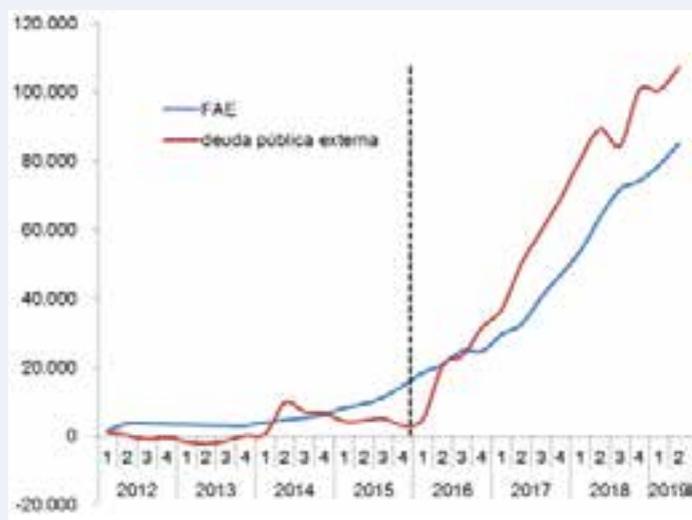
En el terreno productivo, el régimen de acumulación que Cambiemos prometía (intensivo y extrovertido) pretendía sintonizar con experiencias neoliberales de la región (Chile, Colombia) o bien con la imitación del “modelo australiano”. En este sentido, el nuevo gobierno consideraba que existían en 2015 unos 364.000 empleos “a reconvertir”, especialmente de sectores latentes (automóviles, maquinaria agrícola) y sensibles (textiles, calzado, electrónica de consumo, muebles). A la manera de la experiencia del país oceánico, los mismos deberían sustituirse por empleos en áreas de servicios, particularmente aquellos basados en conocimiento, a través de una nueva estructura productiva que garantice una mejor inserción en las cadenas globales de valor (ver por ejemplo el Argentina 2030 coordinado por Levy Yeyati en 2016).

A cuatro años vista de estas promesas electorales, los resultados del nuevo modo de desarrollo han sido diametralmente opuestos. Entre todas las formas institucionales del nuevo modo de regulación de la economía argentina, la que sufrió transformaciones más significativas y copernicanas desde la asunción del nuevo actual gobierno en 2015 ha sido el régimen de inserción internacional. Bajo la idea rectora de “volver a integrarse al mundo”, se instauró un régimen de acumulación con predominancia financiera, en el cual la reducción de los costos de importación, los incentivos a la exportación, la libre movilidad de capitales y el acceso al crédito internacional se planteaban como combinación indispensable para recorrer una transición tormentosa hacia un supuesto escenario de largo plazo en donde una economía más competitiva y desregulada generaría a través de inversión extranjera directa y mayores exportaciones los dólares necesarios tanto para afrontar las erogaciones por mayores importaciones (resultado inevitable de la desregulación comercial) como para cumplir con el pago de capital e intereses de deuda (incrementados por la desregulación financiera y los incentivos para el *carry-trade*). Sobre la base de esta retórica, desde los primeros días de su gobierno hasta la firma del segundo acuerdo con el FMI en el tercer trimestre de 2018, el gobierno de Cambiemos implementó aceleradamente un *in-crescendo* de normativas tendientes a desregular las cuentas corrientes y de capital de la balanza de pagos, en una cronología que en el caso de la cuenta corriente incluye: eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (y su reemplazo por el mucho más laxo Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones), eliminación progresiva de cientos de posiciones arancelarias de la lista de licencias no automáticas de importación, reducción sensible o directa eliminación (dependiendo de la posición arancelaria) de derechos de exportación (luego del segundo acuerdo con el FMI, se reinstaurarían ciertos derechos de exportación con el contrasentido de establecer *de-facto* un esquema de retenciones móviles inverso, en donde la alícuota efectiva del derecho de exportación dependía negativamente tanto del precio internacional como del tipo de cambio nominal, ver esquema de tope del derecho en el decreto

793/2018) y, adicionalmente, la ampliación (primero a un año y luego a 10 años) y posterior eliminación de los plazos requeridos para la liquidación de divisas por parte de los exportadores. Para la cuenta de capital las modificaciones normativas incluyen: la reducción (de un año a 4 meses) y posterior eliminación del plazo mínimo de permanencia para los capitales financieros que ingresen al país, reducción de encajes para depósitos en moneda extranjera, y el aumento (de 2 a 5 millones de dólares) y posterior eliminación del límite mensual a la compra de divisas. En definitiva, la transformación del régimen de inserción internacional para la apuesta de “volver a integrarse al mundo” con un régimen de acumulación de predominancia financiera significó una violenta apertura de los distintos componentes de la balanza de pagos que incrementaba la demanda y reducía sensiblemente la oferta de divisas, apostando a una reversión de estos flujos en un futuro (vía IED y mayores exportaciones) que nunca llegó.

Con relación a la moneda, el elenco comandado (inicialmente) por F. Sturzenegger en el Banco Central reestructuró dicha institución y sus funciones, y permitió de este modo recrear las condiciones para relanzar un tipo particular de sistema monetario fraccionado (Chena, 2014). El mismo se caracteriza, entre otros aspectos, por eliminar la mediación del Banco Central en el financiamiento (regulación del horizonte y el costo de los préstamos) y enfocarse en combatir ineficazmente la tasa de inflación (por errores básicos de diseño, tales como asumir que los *shocks* inflacionarios de oferta –como aumentos de tarifas– pueden compensarse con fuertes aumentos en la tasa de interés), generando un mayor rechazo a la moneda como reserva de valor e incluso unidad de cuenta. Las normativas que reordenaron la forma institucional de la moneda consistieron en algunas que ya fueran comentadas en el régimen de inserción internacional (como la eliminación de requisitos, impuestos, límites, declaraciones y controles para la compra de moneda extranjera, la exención de liquidación de divisas por exportaciones o la eliminación de requisitos y plazos para las inversiones de cartera) y otras adicionales entre las que se destacan: la transformación del financiamiento del déficit fiscal (el BCRA reduce el financiamiento al Tesoro); el cambio en el comportamiento de la tasa de interés (de negativa a positiva y elevada) y el establecimiento de un régimen de metas de inflación (luego reemplazado por metas cuantitativas). El fracaso de todas estas medidas (por endeudamiento explosivo, inflación desmadrada, fuga sin precedentes y completa desaparición del sistema bancario en su rol tradicional de financiamiento del sistema productivo) termina con una nueva transformación de la forma institucional: luego de las PASO de 2019 las autoridades monetarias abandonan el régimen cambiario y monetario preexistente, declaran *default* selectivo de parte de la deuda, imponen un cepo cambiario mal implementado (que permite fugas masivas y ganancias de arbitraje irracionales), vuelven a subir las tasas de interés y, aun así, pierden aceleradamente reservas hasta un récord de USD1.700 millones el día previo a la primera vuelta electoral.

Gráfico 2. Formación de activos externos del SPNF y deuda pública externa (millones de dólares acumulados)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FLACSO, del Ministerio de Finanzas y del BCRA

Por su parte, las formas de la competencia se ajustaron a la moneda como forma institucional subordinada, al aceptar los mecanismos de redistribución del ingreso dispuestas por el proyecto de valorización financiera. Como resultado de un período de estancamiento con redistribución regresiva del ingreso derivada en los cambios en los precios relativos, se verificó un proceso de concentración económica en el universo del sector privado: las rentabilidades de las proveedoras de servicios públicos y los bienes agrícolas (y de industria alimenticia) crecieron por encima del promedio, mientras que las manufacturas no alimenticias lo hicieron por debajo. Es decir, se transfirieron ingresos hacia sectores con una alta concentración económica, rentas monopolísticas y ventajas comparativas estáticas. Asimismo, a pesar de la prédica del aliento al emprendedorismo, entre agosto de 2015 y el mismo mes de 2019 la cantidad de empresas registradas se redujo en más de 20.000 unidades. La mayor parte de las firmas que perecieron provienen de los sectores de comercio e industria manufacturera, a juzgar por la destrucción de empleo privado registrado verificada en estos años.

Respecto de la relación salarial se aprecia que la misma estuvo marcada por (1) la significativa retracción de los salarios reales (y una caída de hasta el 52% en dólares), (2) una menor intervención del Estado en el conflicto capital-trabajo (y la creciente erosión de la regla de *in dubio pro operario*), (3) la flexibilización *de-facto* de las relaciones laborales con el impulso de las “economías de plataforma” y (4) por una creciente tasa de desocupación. El fallido objetivo de flexibilizar también *de-jure* las relaciones laborales se plasmó en el ambicioso Proyecto de Reforma Laboral de 2017 elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional. El

mismo tenía como eje: “Promover la liberación de las fuerzas de la producción y del trabajo de todos aquellos mecanismos regulatorios y fenómenos distorsivos que impidan el desarrollo de las empresas como comunidades productivas” (borrador del Proyecto de Reforma Laboral, octubre 2017). Entre los cambios que proponía se destacaban la reducción de indemnizaciones, flexibilización en la duración de la jornada laboral, facilidades para la tercerización laboral y la regularización de formas de contratación precarias. Finalmente, el proyecto no fue debatido en el Congreso, aunque se sucedieron algunos cambios legislativos en esta dirección.

Finalmente, en cuanto a la forma institucional Estado se pueden destacar las siguientes transformaciones: (1) despidos masivos en el seno del sector público, reemplazados con personal de distinto signo político –violando de facto la estabilidad constitucional del empleo público más allá de la posibilidad de hacerlo por la situación contractual de la mayor parte de los afectados–; (2) pérdida de soberanía a partir del acuerdo con el FMI que estableció al organismo como un agente de consulta y control de las decisiones de política económica; (3) un cambio en la composición del gasto con mayor preeminencia de las partidas financieras por sobre gastos sociales; (4) una modificación regresiva en la estructura impositiva (ver tabla 1); (5) una reestructuración de la administración pública que implicó la eliminación de ministerios clave para el bienestar social como los de Salud, Trabajo o Ciencia y Tecnología; y (6) un retiro del Estado de la producción directa de bienes y servicios estratégicos, como los que se generaban en INVAP y Fabricaciones Militares.

Tabla 1. Componentes de la recaudación.

En p.p.

AÑO	GANANCIAS	IVA	DERECHOS DE EXPORTACIÓN	BIENES PERSONALES	CRÉDITOS Y DÉBITOS EN CTA. CTE.	APORTES PERSONALES	CONTRIBUCIONES PATRONALES	RESTO	TOTAL RECURSOS TRIBUTARIOS
2015	24,8%	28,2%	4,9%	1,2%	6,3%		15,1%	9,0%	100,0%
2016	20,9%	28,2%	3,5%	0,9%	6,4%		15,1%	14,8%	100,0%
2017	21,5%	29,7%	2,6%	0,9%	6,7%		15,8%	12,0%	100,0%
2018	21,9%	32,7%	3,4%	0,4%	6,9%		15,0%	9,3%	100,0%
Dif.	-2,9%	4,5%	-1,6%	-0,8%	0,6%		-0,1%	0,3%	-

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía

4. Lineamientos generales para una política de desarrollo (industrial)

La experiencia argentina demuestra que los modos de desarrollo implementados en el pasado reciente han basculado violentamente entre los que priorizan factores de demanda y los que enfatizan la importancia de las políticas de oferta. Aun cuando de la evaluación comparada se verifica que la primera alternativa ha sido claramente superior (en términos financieros, productivos y sociales), ambas han mostrado dificultades para garantizar un proceso de crecimiento sostenido sin problemas de restricción externa (especialmente con el nuevo contexto internacional). Dicho esto, y en el marco del análisis histórico precedente (que culmina en recesión, con déficits gemelos, hiperendeudamiento y crisis cambiaria), el dilema de política económica para el próximo gobierno está en una pregunta muy simple de comprender y compleja de resolver: ¿cómo se podrá hacer una política fiscal expansiva, que mejore los ingresos reales de los más humildes (y del conjunto de la población) sin aumentar las expectativas de devaluación y forzarnos a implementar restricciones cambiarias cada vez más severas (como extender indefinidamente el súper-cepo de USD200 por mes por persona anunciado por el BCRA el 27 de octubre de 2019 luego del resultado de las elecciones presidenciales), en un contexto de déficit en cuenta corriente y mayor elasticidad ingreso de las importaciones por destrucción del tejido industrial?

► La salida regulatoria: en primer lugar, y es probable que sea la alternativa elegida por las necesidades perentorias y la facilidad de aplicación, muchos abogarán por volver transitoriamente a la etapa final del kirchnerismo: “keynesianismo

social con restricción externa”. Se propondrá seguramente incrementar las partidas asignadas al sistema de seguridad social para recomponer el poder adquisitivo de las familias de menores ingresos, garantizando el efecto keynesiano posterior sobre la demanda agregada a través de mayores regulaciones cambiarias, monetarias, comerciales y financieras. Aunque seguramente indispensables a corto plazo, la evidencia empírica reciente nos ha dado muestras de la dificultad de promover con estímulos de demanda una verdadera transformación en la estructura productiva que incremente la tasa de crecimiento del PBI compatible con el equilibrio externo.

► La salida financiera: algunos economistas intentarán persuadirnos de que se trata de ir y ponerse firme con el FMI, o conseguir plata de China para renegociar con el FMI, o simplemente declarar un nuevo *default*. Aun cuando sean factibles (lo cual en muchos casos es particularmente dudoso), no está claro cuál es el costo asociado de estas alternativas. De todas ellas, quizá la renegociación de la deuda con el FMI pareciera ser el caso más factible (aunque la magnitud de los beneficios –en términos de VAN– quizá sea acotada para la magnitud de la política fiscal/social necesaria en el actual contexto de emergencia alimentaria). Adicionalmente, la salida financiera, aunque resuelve los problemas de liquidez de corto plazo, solo aplaza temporariamente los problemas de solvencia estructurales que nos impulsan periódicamente a ciclos de *stop-and-go*.

► La salida exportadora: más improbable aún resulta la alternativa de un *boom* exportador, a excepción de que se espere un

significativo aumento exógeno del precio relativo de nuestros principales productos de exportación (algo poco probable dado los precios del mercado futuro de soja que cotiza a un 5% por encima del valor spot) o una cosecha sin precedentes de los principales productos agrícolas. Las recientes devaluaciones del peso han mostrado además que el perfil exportador argentino ha profundizado la insensibilidad de las mismas al tipo de cambio, generando un problema adicional de política económica. Finalmente, conforme fuera explicado en la sección de contexto internacional, el escenario de salida exportador, complejo en un escenario normal, se vuelve aún más inaccesible en el actual contexto de proteccionismo creciente a escala global.

► La salida sustitutiva: vilipendiada por más de 40 años, desde la llegada al poder de los gobiernos dictatoriales en América latina, la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones parecía haber sido dejada en el olvido, sobre todo por su incompatibilidad con el nuevo modo de producción internacional basado en las cadenas globales de valor (CGV). Se esgrime habitualmente que es más fácil solicitarle a una empresa líder de la CGV que produzca una línea de exportación a nivel local que pedirle que sustituya a sus proveedores globales por empresas domésticas. Más allá de la falta de evidencia empírica contundente respecto de esta discusión, el escenario mundial y la necesidad urgente de divisas parecieran forzar a recuperar la tradición estructuralista y agudizar la creatividad para incorporar al mix de políticas públicas una propuesta de sustitución de importaciones superadora de las críticas del pasado.

La presente propuesta de desarrollo industrial se vincula principalmente con la última de estas alternativas (como complemento de la aplicación inicial de la primera de ellas) y puede describirse sobre la base de cinco conceptos principales:

1) La política a implementar debe tener la capacidad de fomentar concomitantemente una expansión en la demanda agregada y un aumento de la oferta de bienes y servicios transables (la primera para atacar inmediatamente los problemas de emergencia social y la segunda para alejar los problemas de restricción externa).

2) Para tal objetivo, los estímulos monetarios (subsidios, protección, demanda, etc.) –en ocasiones transitorios– resultan históricamente insuficientes. No hay mayor rentabilidad coyuntural que garantice comenzar a producir algo que no se produce. El rol del Estado como facilitador de I+D (a través de centros de innovación intra-zona) y los acuerdos institucionales de largo plazo (como los que habitualmente rigen en las zonas económicas especiales) son indispensables.

3) Complementariamente, la magnitud del empleo público argentino, principalmente en provincias y municipios, no sólo

no constituye un problema insalvable de la política económica, sino que debe verse como una oportunidad única para implementar un programa de desarrollo industrial/regional a gran escala, eficiente y sostenible.

4) En el contexto en el cual se implementaría la propuesta (mundo proteccionista y déficits gemelos), el programa de promoción industrial debe tener costo fiscal negativo, para no agravar las expectativas devaluatorias, y lograr al mismo tiempo reducir los costos de producción, garantizando ciertos niveles de “demanda cautiva” y el aumento del poder adquisitivo del salario.

5) La forma más eficiente de orientar los esquemas de incentivos para operativizar esta propuesta sigue siendo la figura de las zonas económicas especiales (por la facilidad de implementar esquemas productivos estratégicos, no disruptivos de las condiciones laborales y productivas del resto del territorio), que debieran multiplicarse por todo el país, aprendiendo de las experiencias fallidas para explotar todo su potencial normativo.

Acorde a estos conceptos, los lineamientos generales de la propuesta consisten en transformar los parques industriales provinciales en al menos una zona económica especial por jurisdicción (con reglas fiscales, laborales y productivas de largo plazo, garantizadas por ley), similar a las ya existentes (como Tierra del Fuego) pero con beneficios económicos completamente distintos y especificidades sectoriales regionalmente diferenciadas. Más precisamente se plantea que las nuevas zonas económicas especiales:

► Promuevan sectores productivos vinculados con las capacidades locales existentes (inicialmente con eslabonamientos hacia atrás de las principales actividades productivas regionales, a los efectos de garantizar demanda para los nuevos emprendimientos), que garanticen “ahorro de divisas” a través de sustitución de importaciones con demanda garantizada (por políticas de regulación de comercio o compra estatal).

► Aunque puedan incluir empresas nacionales y transnacionales, promuevan firmas nacionales de mediana escala, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos (relevancia sectorial, no despido de trabajadores en cierto período precedente, cierta inversión mínima de capital, programa de capacitación para empleados y contenido mínimo local a través de esquemas similares al de InnoVA-Auto brasileño).

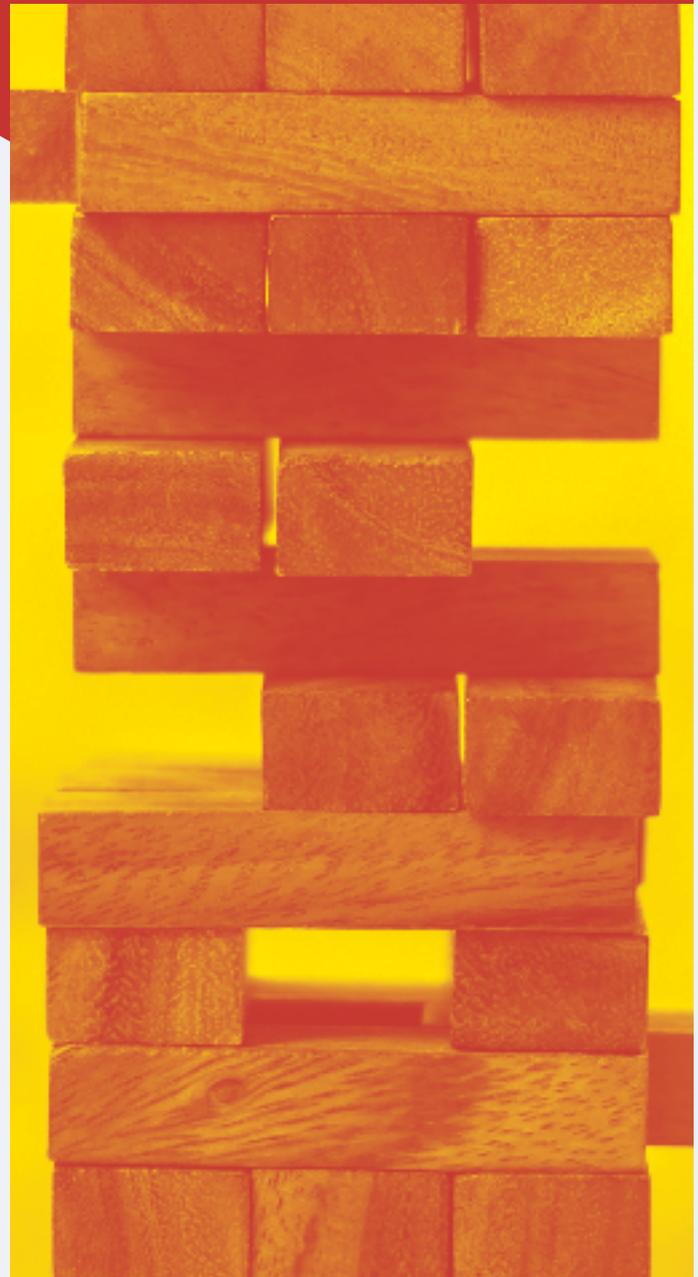
► Eliminen todos los beneficios impositivos históricamente asociados a estos programas. Preferentemente, las empresas incluidas en el programa deberían pagar todos los impuestos para garantizar costo fiscal negativo. Alternativamente, se po-

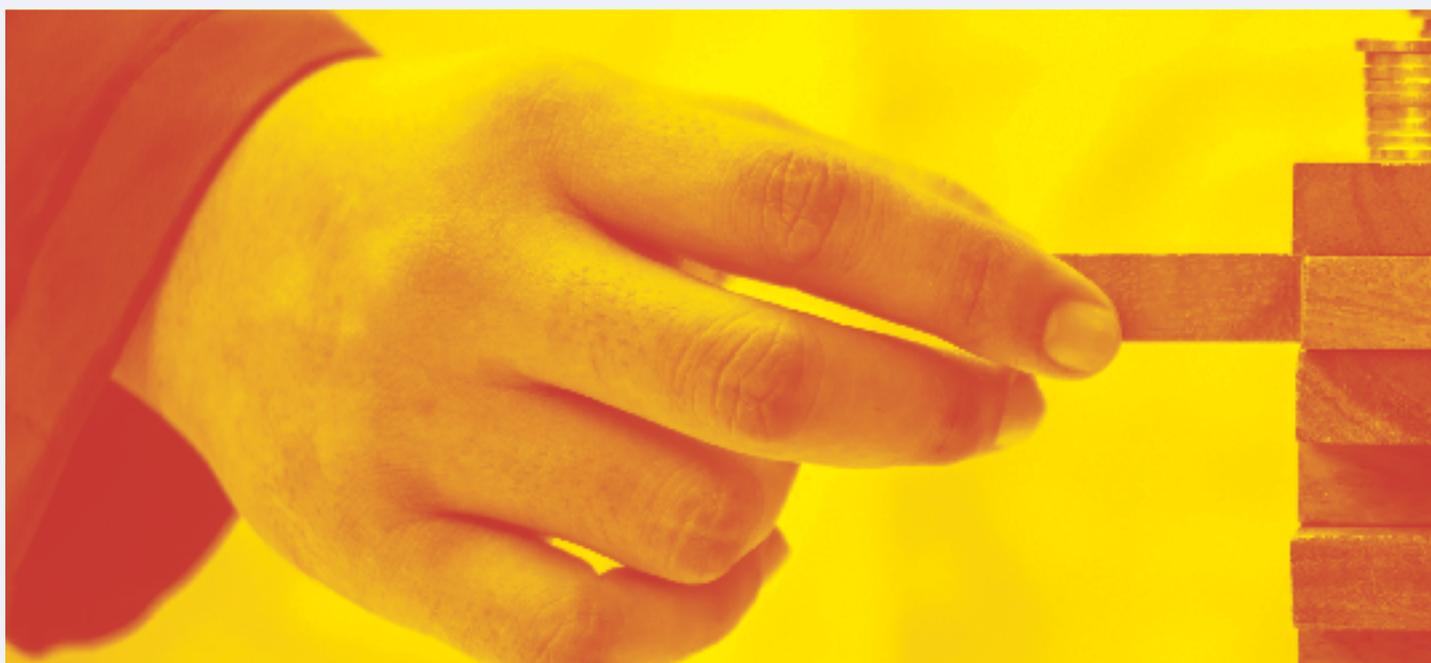
En resumen, la propuesta radica en la creación de múltiples zonas económicas especiales a lo largo y ancho del país, sectorialmente diferenciadas, ancladas en ventajas competitivas (no comparativas) regionales, con el objetivo de sustituir importaciones y apalancándose en demanda cautiva por desarrollo de eslabonamientos hacia atrás (en lugar de los típicos eslabonamientos hacia adelante de los tradicionales programas de sustitución de importaciones en el país).

drían otorgar ciertas exenciones impositivas sobre algunos de los tributos, pero garantizando costo fiscal negativo (al menos hasta tanto desaparezca el déficit en cuenta corriente).

► Incorporen un nuevo esquema de beneficios, emergente de las entrevistas desarrolladas a distintos grupos empresarios del país: reducción de costos energéticos y transformación progresiva de la relación laboral (más derechos y no menos para los trabajadores). Respecto de los costos energéticos (según la actividad, gas, luz, agua o todas), se plantea la posibilidad de que el subsidio esté en proporción a los impuestos pagados en cada zona económica especial.

► Pero el aspecto más innovador es el relacionado con la transformación de la relación laboral y sus efectos sobre los salarios reales y el costo laboral. Mientras que en el caso de la energía se trata de un subsidio común, con su costo fiscal asociado (que para dar negativo en total debe ser menor que el beneficio fiscal asociado a empezar a cobrar nuevos impuestos por actividades otrora inexistentes o productos que eran importados), para el caso laboral la idea es completamente distinta: se propone generar una nueva ley nacional (con adhesión de provincias y municipios en contrapartida al aporte nacional de financiamiento para infraestructura de la zona económica especial) para crear un nuevo derecho para los empleados públicos locales. En efecto, sin perder ninguno de sus derechos preexistentes (antigüedad, estabilidad, salario previo, etc.), puedan pasar a trabajar en empresas industriales dentro de la zona económica especial bajo la forma de un





contrato de actividad complementario. Las empresas “contratantes” estarían tomando los servicios del empleado público pagando un plus complementario por sus servicios (preferentemente equivalente a la diferencia entre el salario del empleado público y el salario de convenio de la actividad respectiva). De esta manera el costo laboral de la empresa se reduciría drásticamente (más aún dado el tipo de cambio competitivo que tendrá la Argentina hacia fines de 2019), pero los trabajadores involucrados tendrían un aumento en su salario nominal, real y en dólares.

► Complementando este último aspecto, se prevé que cada zona económica especial cuente con un centro de innovación público/privado, financiado en partes iguales por los impuestos recaudados en la propia zona económica especial y el sector público nacional. En efecto, se propone que en tales centros los investigadores trabajen sobre innovaciones que beneficien horizontalmente a las distintas empresas que participan de la zona, obteniendo por ello el salario que ya se encuentran cobrando en el sistema científico nacional (CONICET, universidades, etc.) más un complemento de magnitud similar, financiado con parte de los recursos tributarios

extraídos de la zona (incluyendo las modificaciones normativas requeridas para que estos investigadores no queden sujetos a los sistemas tradicionales de evaluación sino a la evaluación colectiva de las empresas de la zona). En caso de que su tarea no sea considerada productiva, los investigadores pueden volver a sus tareas habituales sin perder ninguno de sus derechos preexistentes.

Para que la propuesta sea viable, se requiere anticipar distintos inconvenientes: en primer lugar se requiere de un acuerdo con las distintas provincias y municipios para que participen. Dicho en otros términos, se requiere incentivar apropiadamente a las respectivas jurisdicciones para que tengan los reflejos apropiados y no atenten contra el programa. La incorporación de un esquema de aportes nacionales para la construcción de la infraestructura necesaria para transformar los parques industriales en zonas económicas especiales podría formar parte de ese esquema de incentivos.

Luego se requiere acordar con los sindicatos del sector público (y potenciales sindicatos receptores) para definir la letra chica de la ley a los efectos de garantizar las distintas demandas y requerimientos que hagan de la norma una política consensua-

da. Entre los acuerdos importantes a alcanzar se encuentran la posibilidad de establecer doble aporte sindical (para no perjudicar al sindicato receptor), condiciones de trabajo específicas (las del sindicato de origen o de destino, etc.).

En tercer lugar, hay que lograr un buen esquema de incentivos para que los trabajadores quieran participar del proyecto. Teóricamente, el incremento salarial debería ser un incentivo suficiente, pero se pueden discutir incentivos complementarios (i.e. vivienda y energía gratuita en la zona económica especial mientras dure allí su trabajo, posibilidad de retirarse del empleo y volver al empleo público sin mayores inconvenientes administrativos, etc.).

Finalmente, se requiere que las empresas quieran participar. La experiencia previa similar de Doctores en empresas del CONICET no resultó particularmente exitosa. Las empresas no querían participar aduciendo que, aún subsidiado, pagarle a un investigador para trabajar en la firma solo aumentaba los costos sin mayor impacto en productividad. Esto era así porque se suponía que los doctores llegaban a la firma para colaborar con el área de investigación y desarrollo, para nuevos productos y procesos, algo que muy pocas firmas tienen desarrollado y en muy pocos casos tiene los efectos buscados en materia de *market share* o reducción de costos. Para que no se repita esta experiencia, de las entrevistas surge que los trabajadores deben tener la flexibilidad de participar en distintos sectores de las firmas según necesidad y que, en todos los casos, el Estado debe mantener sus responsabilidades para con los mismos (costos de reasignación nulos para la firma –el trabajador vuelve al Estado–, antigüedad a cargo del Estado, etc.) a menos que la firma decida hacer una oferta a los trabajadores para incorporarlos definitivamente (alternativa disponible para la empresa pero que el trabajador tiene derecho a rechazar). Es importante mencionar en este punto que la propuesta dista sensiblemente de las alternativas tradicionales de subsidios específicos al empleo privado en sectores específicos (cierto tipo de empresas como pymes industriales). Aun cuando en la práctica el esquema diseñado actúa de facto como tales subsidios, su implementación garantiza costo nulo para el sector público nacional en tanto y en cuanto las jurisdicciones involucradas puedan desarrollar las innovaciones administrativas necesarias para cubrir las tareas desarrolladas por los empleados que voluntariamente desean pasar a trabajar al sector privado.

En resumen, la propuesta radica en la creación de múltiples zonas económicas especiales a lo largo y ancho del país, sectorialmente diferenciadas, ancladas en ventajas competitivas (no comparativas) regionales, con el objetivo de sustituir importaciones y apalancándose en demanda cautiva por desarrollo de eslabonamientos hacia atrás (en lugar de los típicos eslabonamientos hacia adelante de los tradicionales programas de

sustitución de importaciones en el país). A diferencia de otras experiencias del pasado, estas zonas económicas especiales tendrán costo fiscal negativo (nuevos impuestos recaudados mayores que los gastos fiscales en forma de subsidios), condición clave en contextos de déficit de cuenta corriente (en donde crecientes déficits fiscales pueden acelerar la fuga estructural). Las empresas pagarán todos los impuestos (o al menos la mayoría de ellos), pero participarán del programa para beneficiarse de energía barata y el costo salarial industrial más bajo de la región. En otras palabras, la migración voluntaria, reversible (manteniendo todos los derechos previos), de trabajadores del Estado hacia las zonas económicas especiales garantiza que esta significativa reducción del costo salarial para las firmas se dé, paradójicamente, con aumento de los salarios nominales, reales y en dólares de los trabajadores involucrados (buena parte del salario la sigue pagando el sector público, y la firma se encarga del monto complementario que garantiza el aumento del salario real de quienes participen en el programa). Como el costo salarial es un costo hundido para provincias y municipios, el desarrollo del programa solo propone beneficios fiscales para las jurisdicciones participantes. Finalmente, como ningún incentivo económico garantiza producir algo que no se producía, el componente I+D es crucial. Para ello, se prevé la instalación de los centros de innovación público/privados intra-zona –focalizados en aspectos productivos horizontales para la zona–, cofinanciados por los salarios preexistentes ya pagados por el sistema científico y por parte de los tributos recaudados en la zona.

Ninguna política industrial es sustitutiva de una buena política macroeconómica y social. El nuevo modo de desarrollo deberá concentrar sus esfuerzos en reconstituir una jerarquía de formas institucionales compatibles con el bienestar popular, apuntalando la demanda, el consumo interno y la distribución equitativa del ingreso. En esta línea argumental, la evidencia empírica argentina indica que las políticas industriales requieren ciertas condiciones necesarias (aunque no suficientes), como el crecimiento sostenido del consumo interno, la normalización monetaria/cambiaría (reducción del déficit en cuenta corriente), tipos de cambio diferenciales, financiamiento selectivo para sectores clave (capital intensivos) y participación estratégica del sector público (seleccionando sectores, proveyendo demanda, etc.). Para complementar estas medidas necesarias, se propone aquí un programa federal de promoción conjunta de oferta y demanda agregada sin costo fiscal adicional (elemento clave para evitar corridas cambiarias en contextos de déficit en cuenta corriente), sin precarización de las condiciones de trabajo preexistentes, mejorando el poder adquisitivo de los trabajadores involucrados y, principalmente, reforzando la valoración social del empleo público y la sustitución de importaciones como herramientas estratégicas del desarrollo productivo nacional.



vocesenelfenix.com