

## Colloque international Recherche & Régulation 2015

**La théorie de la régulation  
à l'épreuve des crises**

**Paris, 10-12 juin 2015**

Référence : 96541

**Titre : CHANGEMENTS DES FORMES INSTITUTIONNELLES  
DANS UNE PÉRIODE DE TRANSITION VERS UN MODE DE  
DÉVELOPPEMENT AVEC ÉQUITÉ  
(ARGENTINE, 2002-2015).**

Julio César Neffa (CONICET, UNM) y Pablo Tavilla (UNM), con la colaboración de Hugo Andrade (UNM), Demian T. Panigo (CONICET, CITRA) y Florencia Médicci (UMET)

*Version en castillan.*

### **Introducción: La post convertibilidad.**

El abandono de la convertibilidad, provocó una mega devaluación que puso de manifiesto un elevado desempleo, precariedad, pobreza e indigencia y una fuerte contracción del salario real que dio lugar a una crisis social y política que estimuló manifestaciones y desórdenes en todo el país con más de 30 muertos a causa de la represión. Luego, la pesificación asimétrica de los créditos, deudas y depósitos bancarios en dólares, benefició a las grandes empresas y sobre todo a los bancos y establecimientos financieros para sobrellevar la crisis. A causa del default (uno de los mas importantes en la historia del capitalismo) Argentina quedó desde entonces en peores condiciones para contraer créditos en el exterior con tasas razonables de mercado y las calificadoras de riesgo crediticio continuaron asignando elevados índices de riesgo al país, incluso muy por encima del promedio de América Latina. Debido al default, se desplazaron varios años y de manera escalonada las fechas para hacer frente a los vencimientos, lo cual también implicó algunos grados de libertad para el manejo de la salida de la crisis.

A partir de comienzos de 2002, luego de la mega-devaluación, el tipo de cambio comenzó a flotar de manera administrada pero cada vez más con intervención del Banco Central. La devaluación y la escasez de divisas frenaron las importaciones, estimularon de nuevo el proceso de ISI impulsando la diversificación de la estructura industrial para acceder a las nuevas oportunidades creadas, se incrementaron las exportaciones tradicionales aprovechando la competitividad-precio y el incremento del precio internacional de los *commodities* y en consecuencia empezaron a acumularse nuevamente las reservas en divisas. Como resultado, meses después comenzaron a generarse empleos en las actividades productoras de bienes transables, pero con salarios relativamente bajos. Los sectores que más se beneficiaron de inmediato con la devaluación y la caída de los salarios reales fueron los exportadores, constituidos por empresas transnacionales (ETN) y grandes grupos económicos de capital nacional (GGEN), que se oponían al aumento de los impuestos y retenciones sobre las exportaciones.

Cuáles fueron las transformaciones operadas en las formas institucionales entre 2002 (mas específicamente 2003) y 2015? No hubo un proceso lineal y uniforme, sino que en nuestra opinion se pueden identificar tres grandes etapas.

**1.- Primera etapa 2002 hasta la crisis de Lehman Brothers (Presidencia de NK hasta 2007 y luego de CFK) cuando debido a la configuración de las formas institucionales se produjo un crecimiento elevado y sostenido del PIB, se obtuvo “excedentes gemelos” (comercio exterior, fiscal, reservas) y aumentaron el empleo y de los salarios.**

I.- Luego de la mega-devaluación, la institución moneda sigue jugando un papel determinante, pero como una forma más controlada. En esta etapa se instaura lo que llamaremos una tasa de cambio real competitiva (TCRC), que incrementa la competitividad-precio y en 2006 tiene lugar una ventajosa renegociación de la deuda externa (imponiendo una quita de aproximadamente 75%, a un 76% de los acreedores).

Durante un lustro, el tipo de cambio fue variando suavemente alrededor de los 3 pesos, pero hacia finales de la etapa subió de manera suave y escalonada bajo el impulso de la crisis financiera internacional y de signos endógenos de debilitamiento del modelo. Este TCRC tuvo durante los primeros años un fuerte impacto sobre los precios relativos, en beneficio de los bienes transables de producción nacional, estimuló la producción y las exportaciones agropecuarias y mineras, dando lugar a un incremento de las reservas en el BCRA que pasaron de 10.500 millones de dólares en 2002 a más de 50.500 millones a mediados de 2010. Otras actividades impulsadas en esta etapa por la TCRC fueron: el turismo (se logró record de visitantes y días de permanencia); la producción de software destinado a la exportación; y empresas de servicios con tecnologías intensivas en el uso de fuerza de trabajo aprovechando el reducido monto de los salarios medidos en dólares y las elevadas calificaciones profesionales de los jóvenes (publicidad, industrias culturales, *call centers*, por ejemplo) así como otras producciones a partir de la protección cambiaria que implicaba la paridad (sustitución de importaciones en algunos rubros textiles, metalúrgicos, etc.) .

En cuanto a la División Internacional del Trabajo (DIT), crecieron fuertemente las exportaciones de todos los sectores, incluso las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y las de origen industrial (MOI), aunque también lo hicieron las importaciones (dada la debilidad del sector de la industria de bienes de producción) pero dejando siempre un fuerte superávit anual de más de 10.000 millones de dólares desde 2003. El fuerte crecimiento del PIB permitió absorber importantes proporciones del desempleo, subempleo, trabajo no registrado, la creación de numerosos nuevos puestos de trabajo y un mejoramiento de los ingresos.

Se pagó enteramente y de manera sorpresiva la deuda externa con el FMI para preservar la autonomía de las políticas monetarias y fiscales, evitando las revisiones periódicas y las recetas tradicionales del organismo para adoptar procesos de ajuste recesivos.

El Estado vuelve a surgir como un agente económico importante. Hasta se dieron casos de renacionalización de empresas que durante la convertibilidad habían sido (mal) privatizadas, pues incumplieron sus contratos y fracasaron en su gestión; pero esos procesos tuvieron lugar cuando las empresas entraron en dificultades y amenazaron con default y quiebras: correos, servicio de cloacas y agua potable en la zona del área metropolitana, sistema de provisión de radarización del país.

Fue incrementándose el gasto público social, en particular en educación y salud, lo cual fue reduciendo el excedente fiscal. Hacia el final de la etapa progresivamente surgen presiones sobre el sistema impositivo y se intenta el aumento de retenciones a la exportación para extraer partes de las rentas extraordinarias de algunos productos primarios, con el propósito de asegurar el pago de elevados subsidios y compensaciones a los servicios públicos que habían sido privatizados para que no actualicen las tarifas. Entre 2003 y 2008, el superávit promedio sobre el PIB fue de 1,3%, porque además de la recaudación impositiva se adicionan el impuesto al cheque y las retenciones, a lo cual se agregaron desde 2008 los aportes previsionales re estatizados. El Gasto Público Consolidado en la economía argentina pasa del 27% al 36% del PIB entre fines de 2002 y fines de 2008 (multiplicándose por 4 en términos nominales). Dentro de aquel, el gasto público social pasó del 21% del PIB en 2001-2002 al 24% en 2007-2008, y luego

siguió creciendo jugando el papel de un multiplicador keynesiano.

Cambió la relación salarial al aumentar el empleo y se fortaleció el poder sindical. Se estimuló y desarrolló la negociación colectiva, vuelve funcionar el Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad, adoptando anualmente aumentos del salario mínimo, vital y móvil. Se adoptaron diversas políticas activas de empleo, para aumentar la empleabilidad de los desocupados y de los jóvenes que no trabajaban ni estudiaban. Se incrementaron las políticas sociales.

Para evitar el impacto del incremento de la inflación sobre las demandas salariales y los intereses de la deuda externa renegociada, el poder Ejecutivo intervino el INDEC desde comienzos de 2007 y se comenzó a manipular el índice de precios. El peso fue perdiendo valor ante las monedas fuertes como el dólar y el euro, y también frente al Real.

### **Impacto de los cambios institucionales sobre el régimen de acumulación (2003-2007)**

1.- El fuerte crecimiento del PIB se manifestó en varios sectores: reanudó el proceso de ISI destinado al mercado interno, estimuló las exportaciones (competitivas según los precios) de productos manufacturados tanto de origen agropecuario (MOA) como industrial (MOI) hacia nuevos mercados recurriendo a barreras aduaneras y no aduaneras para proteger la producción nacional y formulando denuncias contra la competencia desleal y los productos no manufacturados de la minería, donde las grandes empresas transnacionales (ETN) aprovecharon un generoso sistema de promoción y las facilidades impositivas instauradas durante el régimen de la convertibilidad. No obstante, los cambios, aún cuando relevantes, no permiten identificar un cambio estructural profundo. Según Cuentas Nacionales del INDEC (base 2004), y en pesos constantes de 1993, la proporción del PIB en bienes y en servicios se ha mantenido casi estable desde 1993 hasta fines de 2008, año en que alcanzó el 41,8% la producción de bienes y 51,2% la participación de los servicios en el valor agregado. La industria alcanzó en 2008 el 23,2% del valor agregado nacional, es decir, no se registraron progresos notables en la industria, siendo que en los bienes de mayor complejidad tecnológica como es el caso de los bienes de producción, los registros de importaciones muestran continuidad en su tradicional trayectoria (nivel elevado, subdesarrollo en esas ramas, dependencia de bienes de capital y tecnología).

Asimismo, continuó creciendo la productividad del sector agropecuario debido al proceso de incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas en el sector agrícola iniciado anteriormente (semillas híbridas, siembra directa, nuevo equipamiento, nuevos herbicidas), aumentó el área sembrada y el volumen de la producción agrícola cuyas exportaciones crecieron de manera significativa (en especial soja, también cereales y frutas) aprovechando el TCRC y los buenos precios internacionales, reduciendo el stock y desplazando la ganadería bovina hacia tierras menos aptas, reduciendo las actividades de tambos y cultivos de hortalizas, frutas y legumbres para el mercado interno, con sus repercusiones bajando la oferta y presionando sobre los precios.

Se puede hablar de proceso de “sojización” de la producción agrícola nacional: de

producir alrededor de 10 millones de toneladas hacia 1996/97 se pasó a más de 50 millones de toneladas hacia 2012, en especial, a partir de la incorporación de la soja RR (transgénica), siendo Argentina el tercer exportador mundial, detrás de EEUU y Brasil. No obstante, se destaca la relevancia que tiene el complejo sojero en las exportaciones (porotos, harinas, pellets y aceites): 29% en 2014<sup>1</sup>.

2- La Inversión Bruta Fija (IBF) se incrementó, pasando del 10% en 2001 al 24% del PIB en 2008, pero dentro de ella un elevado porcentaje lo explica la construcción.

3.- En lo sustancial, la nueva TCRC contribuyó a frenar el proceso de desindustrialización iniciado en 1976 –se crearon numerosas pequeñas y medianas empresas dedicadas a producir y comercializar nuevos bienes– y a diversificar la estructura industrial debido a la creación o fortalecimiento de numerosas Pyme proveedoras y subcontratistas, avanzando en el proceso de ISI destinado a las exportaciones de productos manufacturados y de servicios no tradicionales y no sólo al mercado interno.

4- La estructura del comercio exterior adoptó una configuración específica: se fortaleció la producción y exportación de productos primarios (agricultura, ganadería, pesca) y la explotación de recursos naturales no renovables (minerales, petróleo, gas), mientras que las exportaciones de MOI y MOA crecieron pero de manera selectiva y a un ritmo menor.

Se abrieron o consolidaron nuevos mercados dando lugar a la inserción en una nueva división internacional del trabajo: en el comercio bilateral, Brasil pasó a ser un gran demandante de bienes intermedios, insumos industriales y medios de transporte y un exportador hacia Argentina de bienes de calidad aceptable y baratos a pesar de la apreciación de su moneda, dando lugar a conflictos con los productores nacionales de textiles, confección, zapatos, juguetes, etc. Además de la Unión Europea, China pasó a ser uno de los principales destinos de las exportaciones agrícolas (básicamente soja, segundo socio comercial) e India ocupó otro importante lugar.

La estructura de las importaciones no cambió de manera significativa en este período, pero aumentaron en volumen los productos importados provenientes de China y, en menor medida, de Brasil, que penetraron profundamente en el mercado a pesar de la TCRC, en virtud de su diversificación, novedad y calidad.

La restricción o incluso el cierre de las exportaciones durante varios meses (trigo, maíz, carne) para evitar que los precios internos subieran, terminó despertando protestas de los productores, desalentó temporariamente la siembra y aceleró la liquidación de vientres para evitar el incremento del precio de su alimentación y de los cuidados veterinarios, logrando el resultado inverso. Lo central: la alta rentabilidad del negocio de la soja (precios, tecnología), muy superior a las tradicionales producciones de cereales y carne, lo cual implica una poderosa fuerza tendencial de reemplazo<sup>2</sup> de las

---

<sup>1</sup> En base a INDEC, datos del primer semestre de 2004. Seguido por las exportaciones del complejo automotriz 12,6 % y del complejo cerealero que explica el 8,9%.

<sup>2</sup> Si bien la soja y los productos de su procesamiento se exportan en más de un 90%, el problema “ricardiano” argentino, en tanto gran productor y exportador de bienes salarios, continúa vigente, si bien operando vía el desplazamiento de alimentos para el mercado interno por la soja y sus derivados.

mismas.

Las retenciones, o derechos de exportación, se aplican a productos del sector primario de elevada ponderación en la canasta básica de consumo. Estas retenciones, no solamente permitieron reducir parcialmente los incrementos del precio interno de los bienes alcanzados al “desacoplar” o disociar los altos precios internacionales respecto de los precios internos de una serie de bienes esenciales para el consumo de los trabajadores durante un cierto tiempo (carne, leche, trigo, transporte y servicios públicos de electricidad, gas y agua, petróleo, etc., y sus derivados). El efecto fiscal de las retenciones es que desvinculan los precios internos de una serie de bienes exportables de carácter esencial para satisfacer sin inflación la demanda interna con respecto a los precios externos.

Esto ya había sido explicado por Marcelo Diamand en 1972 en su diagnóstico sobre la estructura productiva desequilibrada de la economía argentina. Las rentas extraordinarias no dependen esencialmente del esfuerzo del empresario, sino que son el resultado de la explotación de recursos no renovables (minas, suelos, subsuelo) provistos por la naturaleza, de la capacidad productiva resultante de la riqueza del suelo y del clima, de la existencia de monopolios u oligopolios que fijan precios sin estar sometidos a la competencia o que explotan un mercado cautivo y estimulan comportamientos pasivos y rentísticos de los empresarios, sin generar incentivos para invertir una parte considerable de los excedentes. Estos se distribuyen de manera concentrada entre un reducido número de empresas productoras y comercializadoras que pueden pagar buenos salarios a los trabajadores y altos beneficios a los capitalistas: estos se oponen al incremento de los impuestos y a las retenciones sobre esos beneficios extraordinarios.

5.- Debido a la exitosa renegociación de la deuda, la deuda pública total pasa de aproximadamente 160% respecto del PIB en 2002 a poco más del 40% en 2009 y el monto de los servicios de la deuda se redujo desde el 4% del PIB, en promedio para el bienio 2001-2002, a un 2,41% en el bienio 2007-2008.

La mayor progresividad del sistema tributario, explicada principalmente por las retenciones sobre las exportaciones y en parte por el impuesto al cheque, afectan casi exclusivamente a los empresarios agropecuarios, tratándose de un sector ligado a la percepción de rentas internacionales.

Tal situación justificaba la adopción de tipos de cambios diferenciales, con un dólar más alto para la industria, protegiéndola al menos por un tiempo para que incentive su desarrollo exportador. Los intentos de adoptar una ley para aumentar las retenciones sobre ciertos productos, esencialmente la soja, dieron lugar a serios conflictos entre el gobierno y el sector agropecuario, que se resolvieron en el Congreso a favor de este último provocando una crisis política.

En países como Argentina, se revela como especialmente interesante el debate en torno a la necesidad de institucionalizar un esquema de política de tipo de cambios múltiples o diferenciados, de inspiración “a la Diamand”, con adecuación a la heterogeneidad (CEPAL) de la estructura productiva: sectores con diferentes productividades. Ello implica combinar instrumentos cambiarios, crediticios, de política comercial y de

política fiscal de ingresos (subsidios, rebaja o aumento de impuestos diferenciados). Es decir, se demanda una mayor sofisticación respecto de la sola política cambiaria, en tanto un tipo de cambio real alto implica bajos salarios reales, contracción de la actividad económica interna (es abundante la evidencia empírica de que en Argentina las devaluaciones no son reactivadoras a partir de las exportaciones, que en su gran mayoría no dependen de precio y costos) e inflación (causa central de los saltos inflacionarios).

Pero el tratamiento impositivo diferenciado no se generalizó a otros productos y servicios que son igualmente generadores de rentas extraordinarias: la minería, el turismo, los juegos de azar y la especulación financiera e inmobiliaria. En cambio, se institucionalizó un sistema de subsidios al consumo de servicios (transporte de pasajeros, consumos domiciliarios de electricidad y gas, subsidios compensatorios a algunas industrias).

Los subsidios y compensaciones implementados desde la sanción de la Ley de emergencia económica de 2002, incrementaron los “retrasos” de tarifas y precios de ciertos servicios con respecto a sus costos reales y en comparación con otros países, generando una amenaza potencial en caso de que se produjera una reducción del excedente fiscal o se introdujera un cambio de prioridades en cuanto a los beneficiarios. Las empresas que percibían esos subsidios y compensaciones redujeron sus costos (por ejemplo, el precio del gasoil para las empresas de transporte y los productores agropecuarios), los utilizaron para hacer frente a los incrementos de salarios acordados en las convenciones colectivas de trabajo y no necesariamente para modernizar y ampliar el equipamiento de sus bienes de producción, aumentar la productividad, mejorar la calidad y ampliar la red del servicio (sí operó en la red de transporte automotor de pasajeros urbanos).

El incremento de la producción, de las exportaciones de bienes y de servicios, aprovechando la capacidad productiva ociosa y la reanudación del proceso de ISI basado en la TCRC, generó una fuerte demanda de fuerza de trabajo que permitió en poco tiempo reducir drásticamente el desempleo y el subempleo, tanto formales como no registrados, y contribuyó al aumento lento pero progresivo de los salarios reales, cuyo nivel había caído fuertemente luego de la devaluación y la pesificación.

Mejora el ingreso de los asalariados, se recupera lenta pero significativamente de los efectos negativos de la mega-devaluación de 2002, cualquiera sea el índice de precios utilizado como deflactor de los salarios nominales. Sin embargo, en 2009, el nivel de los salarios medido en dólares (tipo de cambio oficial) era todavía un 15% inferior al reportado en diciembre de 2001.

La evolución de los salarios reales desde el fin de la convertibilidad presenta dificultades de cálculo debido a la desconfianza que se ha generado desde comienzos de 2007 sobre las cifras del Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculadas por el INDEC. Para reducir esa incertidumbre y permitir una comparación con otras fuentes se ha procedido a tomar en cuenta, por un lado, a) el IPC del INDEC para el GBA, b) el IPC calculado por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DPEyC) de la Provincia de San Luis y c) un promedio simple de las cifras elaboradas por las Direcciones de Estadísticas de cinco provincias y d) el tipo de cambio promedio según

informa el BCRA, dado que esa divisa se utilizaba de manera generalizada para las transacciones de bienes de consumo durables. El gráfico N° muestra la situación de 2009 en comparación con el último trimestre de 2001, cuando aún estaba vigente el régimen de convertibilidad. El salario real del sector privado no registrado fue el que mas sufrió el impacto de la devaluación.

### **Segunda etapa 2008-2011 (Primer mandato de CFK)**

A continuación se analizan por separado las principales medidas de política intentando identificar sus impactos. Cabe señalar que desde entonces el impacto de la crisis financiera internacional ha impactado negativamente el crecimiento de la economía argentina

1.- En este periodo bajo el impacto de la crisis financiera internacional y el incremento de la inflación, deja de tener importancia la TCRC y se deterioran los excedentes gemelos (fiscal y de cuenta corriente).

2.- Tuvo lugar en 2010 una segunda y exitosa renegociación de la deuda externa llegando a involucrar en total al 93% de los acreedores (con impactos benéficos sobre las cuentas fiscales y sobre la brecha externa). Pero una débil fracción de los restantes se organizan por iniciativa de fondos especulativos de inversión financiera para hacer juicios demandando el pago de la totalidad de la deuda, más intereses y punitivos, obteniendo sentencias favorables de los tribunales de Nueva York, plaza donde se había pactado la jurisdicción. El gobierno trató de obtener la nulidad de las sentencias, sin éxito (caracterización como “fondos buitres” a los que la prensa tradicional llama holdouts, tenedores de los bonos que no quisieron negociar quitas en las dos etapas abiertas anteriormente) .

3.- Para hacer frente a la inflación, a la valorización de las monedas fuertes, y sostener el tipo de cambio, el BCRA luego de su reforma decidió minidevaluaciones periódicas. La moneda para las transacciones de bienes de producción, bienes de consumo durable y viviendas siguió siendo el dólar, alimentando la especulación y la fuga de divisas, como lo prueba el hecho de que, como no se estableció un severo control a la entrada y salida de capitales, desde 2007 y hasta fines de 2009, la salida neta de capitales fue de 47.000 millones de dólares (suma superior a la totalidad de las reservas en 2015).

4.- Se adoptan medidas para controlar y moderar la salida de capitales, sin lograrlo plenamente, pues en la etapa anterior se podían comprar libremente, hasta 2.000.000 de dólares. Al final de la etapa, para frenar la salida de divisas, se adopta un severo sistema de control que fue denominado “Cepo”, por economistas de la oposición.

5.- Las cuentas fiscales se fueron deteriorando por el incremento del gasto público, a pesar del aumento de la recaudación impositiva, debido esencialmente a medidas como: mantenimiento de los subsidios y compensaciones, nuevas políticas sociales, la generalización de la inclusión de nuevos jubilados y pensionistas que no habían completado sus aportes previsionales y una recuperación de la inversión pública. Se trata de un período en que aparece más convicción acerca del rol anticíclico de la política fiscal, más aún, de la insustituible función del gasto estatal (como componente autónomo de la demanda agregada) en el impulso a la reactivación y, más aún, al



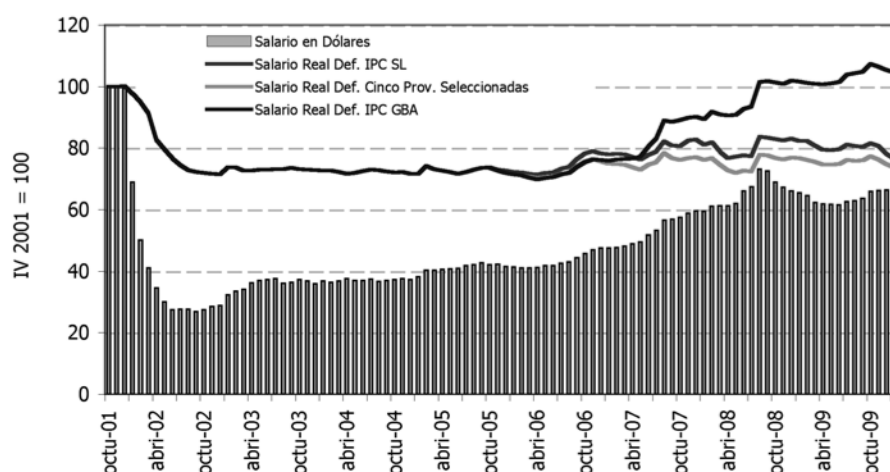
crecimiento.

6.- El aumento de la recaudación se buscó manteniendo el impuesto al cheque, la rigidez del monto del piso para fijar el mínimo no imponible (impuesto sobre las ganancias que grava ingresos salariales), el aumento del componente IVA generado por la inflación y la apropiación de una fracción de las rentas extraordinarias por medio de las retenciones a la exportación. Varias moratorias fiscales buscaban el mismo objetivo.

7.- Continuó incrementándose el salario indirecto, multiplicándose los programas de empleo e inclusión social, se adopta la Asignación Universal por Hijo (AUH) que universaliza las asignaciones familiares y se multiplicaron los programas de asistencia e inclusión social.

El salario real del sector privado mejoró su nivel respecto del último trimestre 2001 pero sólo al final de esta etapa llegó a situarse cerca de la posición inicial.

Gráfico N° Evolución del nivel general del salario en dólares y en términos reales según tres hipótesis de inflación, 2001-2009



Fuente: Elaboración propia con base en INDEC, Dirección General de Estadística y Censos de La Pampa, Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones (IPEC), Dirección General de Estadística y Censos de Chubut (DGEyC), Dirección de Estadísticas y Censos de Entre Ríos, Dirección Provincial de Estadística y Censos de Neuquén y BCRA.

El sistema previsional, que había sido parcialmente privatizado al crearse las AFJP<sup>3</sup> a mediados de los años noventa –originando el déficit fiscal durante la vigencia del régimen de convertibilidad–, fue objeto de varias reformas parciales desde 2002 tratando de eliminar los dispositivos que perjudicaban a los que hacían aportes al sistema por las altas comisiones cobradas, el uso especulativo de esos fondos sin que los aportantes y el Estado tuvieran la posibilidad de controlar de manera directa el uso de sus aportes y los negativos resultados obtenidos. El sistema finalmente se re estatizó a mediados de 2009 y luego, mediante una Ley, se establecieron los mecanismos para la actualización de jubilaciones y pensiones, dando por finalizado el régimen privado de

<sup>3</sup> Administradoras de Fondos de Pensión. Sistema de capitalización privada.

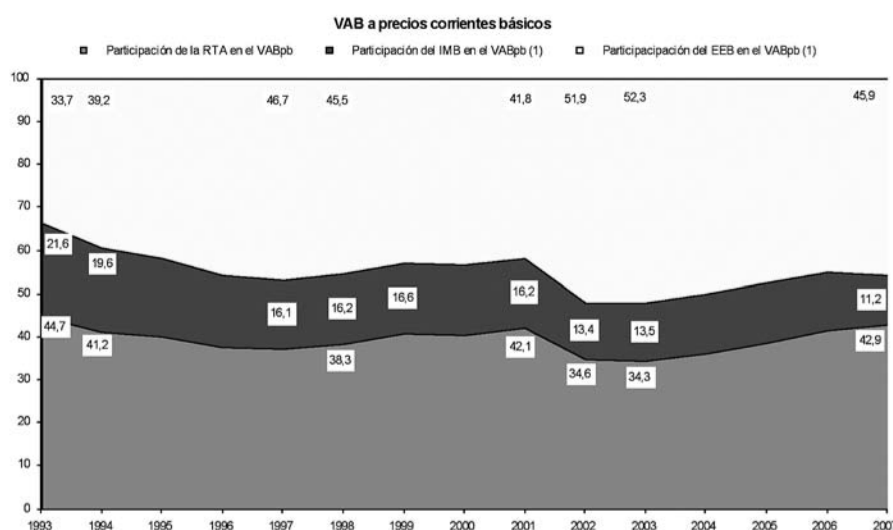
capitalización y volviendo todos los aportantes al régimen público de reparto. Mas de 2,5 millones de personas fueron incorporadas en una primera etapa de moratoria, compensando la imposibilidad de aportes de varios millones de personas a partir del deterioro profundo del empleo y la baja de aportes patronales en los años 90 y principios de siglo. El elevado monto de los aportes previsionales acumulados se transfirió a la ANSES y pasó a estar disponible para el Tesoro Nacional, que constituyó un Fondo de Garantía, permitiendo el mantenimiento del gasto público y el excedente fiscal a pesar de los impactos de la crisis internacional.

Se modernizó y actualizó la legislación sobre el trabajo rural y el trabajo doméstico, mejorando sensiblemente la situación de esos asalariados.

La distribución funcional del ingreso también muestra el fuerte impacto de la devaluación pues sólo desde 2005 comenzó a recuperarse la parte de los asalariados en el ingreso nacional, básicamente como consecuencia del aumento del empleo asalariado y de las políticas sociales más que por el incremento de los salarios reales.

Cabe recordar que, en Argentina, en 1954 (durante el segundo gobierno justicialista) la proporción era aproximadamente de un 52% para la remuneración del trabajo asalariado (RTA) y un 48% como excedente de explotación bruto (EEB), rasgo distintivo en la historia económica y social del país en términos relativos a otros países de similar grado de desarrollo<sup>4</sup>.

Gráfico N° Distribución del Valor Agregado Bruto (VAB)



Durante la post-convertibilidad por iniciativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el impulso dado por Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, se llevaron a cabo una serie de reformas de las normas de derecho del trabajo y de la seguridad social, que lograron revertir en su totalidad el contenido y la orientación de la mayoría de las que se habían adoptado durante el régimen de convertibilidad, que buscaban flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo, reducir los costos laborales directos

<sup>4</sup> Si bien siempre diferente a países desarrollados o de la OCDE, en que la participación de los asalariados en el ingreso nacional suele superar el 70% en promedio.

e indirectos, descentralizar el proceso de negociación colectiva hacia el nivel de la empresa y, como consecuencia, debilitar el movimiento sindical.

La reinstitucionalización del salario mínimo vital y móvil permitió movilizar el monto del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), había quedado estancado en 200 pesos desde 1991 hasta 2002, a pesar del incremento de la inflación durante esa década y del aumento de las tasas ganancias. A partir de 2003, el SMVM se incrementó porcentualmente cada año significativamente de manera por encima de la inflación y del tipo de cambio oficial.

El MTEySS promovió la activación del proceso de negociación colectiva, aumentando de manera considerable la cantidad de convenios colectivos homologados por el MTEySS, siguiendo la tendencia precedente en cuanto al crecimiento del número y de la proporción de los acuerdos firmados a nivel de las empresas para tener en cuenta las condiciones específicas de las grandes unidades de producción. Al mismo tiempo, se incrementó de manera significativa la cantidad de trabajadores beneficiados por el fuerte incremento de la negociación colectiva, lo cual unido al incremento del salario mínimo, vital y móvil permitió el aumento de los salarios básicos de convenio. Ambos procesos tuvieron un fuerte impacto en el sistema de relaciones de trabajo.

En 2002 y 2003 el porcentaje de familias e individuos por debajo de los índices de pobreza e indigencia, alcanzaron los máximos históricos, pero comenzaron a disminuir rápidamente desde entonces y hasta 2007. Los problemas ya mencionados que cuestionan la validez de las cifras del INDEC en materia de índices de precios impiden verificar lo realmente sucedido en el GBA entre 2007 y 2015, donde las elevadas tasas de inflación tienen que haber deteriorado probablemente la situación. Pero sin dudas la situación ha mejorado sensiblemente desde fines de 2009 por el impacto de las políticas sociales que se mencionan a continuación.

La ampliación de derechos a la inclusión previsional de la población económicamente inactiva compensó el hecho de que durante la convertibilidad el monto de las jubilaciones no compensó el proceso inflacionario, motivando numerosas demandas judiciales. La Corte Suprema de Justicia les dio la razón por medio del “Fallo Badaro”, que ordena recomponer las jubilaciones del período 2002-2006 en un 86%. Como hasta nuestros días el gobierno no dio una solución global a esa situación, nuevamente miles de jubilados inician juicios para acceder a ese reajuste. Pero en el caso de cumplir con esta norma del Poder Judicial, dados los elevados y exagerados montos para un considerable número de beneficiarios la ANSES debería destinar una suma muy importante de sus recursos poniendo en cuestión su equilibrio financiero.

De manera general, y comparando con 2002, se ha incrementado lenta pero progresivamente el salario real de los asalariados, tanto el directo como el indirecto, mejorado su participación en el ingreso nacional y con ello sus condiciones generales de vida, debido al incremento del nivel de empleo, la vigencia del Plan REPRO ya mencionado, la disminución pero luego estancamiento de la proporción de trabajo no registrado, el aumento de los salarios mínimos legales que marcaron “un piso” para todos los asalariados registrados.

Rossignolo y Gaggero (2012) han destacado cierta mejora en materia de progresividad

tributaria por efecto del impuesto a las ganancias y las retenciones a las exportaciones, Asimismo, analizan el impacto positivo que sobre la desigualdad tienen conjuntamente los impuestos y el gasto social: medido en 2010, el coeficiente de GINI desciende significativamente post impuestos y gastos sociales, desde 0,479 a 0,227 posteriormente a la acción fiscal.

Desde los primeros años del mandato de Néstor Kirchner y luego en los de CFK, las principales medidas políticas adoptadas los diferenciaron sensiblemente de la gestión de los presidentes Menem y De la Rúa. El restablecimiento del poder y la autoridad del Estado especialmente a nivel del Poder Ejecutivo nacional, donde anteriormente se había generado un vacío y un gran descrédito hacia los políticos (la consigna pronunciada por la población luego de la caída de la convertibilidad fue “que se vayan todos”). En particular, el estado recupera capacidad de iniciativa, siendo relevante la recuperación de la voluntad política.

Entendemos que, en países como Argentina y en coincidencia con Boyer (2012), el campo de lo específicamente político requiere una mayor atención y dedicación de estudios. Sin lugar a dudas, una de las principales mutaciones de este período es un avance en términos de autonomía del Estado y de la política, “democracia versus corporaciones”, en relación con la agenda de los grupos económicos más concentrados que en la etapa anterior habían logrado preeminencia económica y, progresivamente, hegemonía política y cultural: desde la dura represión de los 70 a la cooptación y política de asunción de la agenda neoliberal por parte de la dirigencia política de los dos partidos mayoritarios desde 1983 en adelante. Un ejemplo ilustrativo: la subordinación de la gestión económica a los objetivos políticos de los representantes elegidos.

-La política de Derechos Humanos impulsando la derogación de las Leyes de Obediencia Debida y de Punto Final, que habían dado lugar a la amnistía a los represores de los años 1976-1983; la reiniciación de los juicios y castigos por delitos de lesa humanidad a las máximas autoridades del gobierno militar y a los responsables de represión, torturas y asesinatos, y el apoyo a las ONG de familiares de los desaparecidos que trataban de recuperar a niños que habían nacido durante el cautiverio de sus madres. Estos procesos judiciales continúan, sufrieron retrasos y se prolongaron hasta la actualidad.

-La renovación parcial de la composición de la Corte Suprema de Justicia, proponiendo jueces prestigiosos, competentes y con una trayectoria impecable, que no habían sido obsecuentes con los anteriores presidentes y que pudieron actuar con mayor libertad “republicana”.

-La renegociación de la deuda externa, obteniendo una quita de capital e intereses de aproximadamente el 60%, sobre el 74% de la deuda, lo cual permitió durante varios años reducir sensiblemente el monto del presupuesto destinado a ese fin y generar un excedente. Y la segunda etapa de renegociación que en 2010 incrementó notablemente la proporción total de los bonistas que aceptaron condiciones similares (93%), reduciendo considerablemente los litigios ante los organismos internacionales.

-La reforma de la “Ley de medios” vigente desde la dictadura militar, para poner límites a los monopolios de los medios informativos, con el fin de promover la democratización

y, al mismo tiempo, de manera indirecta, reducir el poder de las empresas propietarias que en ocasiones con pocos fundamentos criticaban sistemáticamente a las máximas autoridades nacionales y a las políticas adoptadas, apoyando y difundiendo el discurso de la oposición política de centro y de derecha.

- La apertura en materia de relaciones internacionales se concretó con una activa participación en eventos internacionales, incorporándose al G20, estrechando las relaciones con Brasil, Rusia, China e India y en dirección de los países de América Latina que habían adoptado posiciones progresistas y críticas hacia Estados Unidos (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Cuba). La posición argentina contribuyó a frenar las tentativas de George W. Bush de crear el ALCA (en la Cumbre de Mar del Plata) y a impulsar la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones y luego la UNASUR (sin Estados Unidos ni Canadá, como hecho inédito) que intenta construir dispositivos económicos y financieros de apoyo mutuo, e independientes del FMI, el BID y el BM.

### **Tercera etapa, segundo mandato de CFK (2011-2015)**

Un cambio importante se produce durante el segundo mandato de la presidente Cristina Fernández de Kirchner (CFK) con la designación de un nuevo Ministro de Economía, con una orientación próxima del keynesianismo, que fue ampliando el marco de acción del Ministerio y adoptó políticas más definidas orientadas a enfrentar las demandas de los “fondos buitres” y sostener el crecimiento por medio del aumento de la demanda de bienes de consumo.

I.- Se dejó parcialmente de lado buscar una TCRC mediante fuertes devaluaciones, por sus impactos sobre el salario y sobre la distribución del ingreso, pero se renegoció la deuda con el Club de Paris, se pagaron sentencias del CIADI, se re-estatizó el 51% de la empresa YPF, y se hizo frente a las demandas de los “fondos buitres”, desoyendo sus exageradas demandas y proponiendo renegociar la deuda con la totalidad de los que entraron a los dos canjes, en igualdad de condiciones con los que aceptaron la quita. Este proceso no concluyó.

2- Para hacer frente a corridas bancarias, presiones especulativas y de los exportadores, y la elevada inflación, se produjo una fuerte devaluación de la moneda nacional a comienzos de 2014, que intensificó la inflación, provocó la caída de salarios reales, encareció las importaciones y deterioró la competitividad de las economías regionales que exportaban; pero la elevada inflación redujo en pocos meses el impacto competitivo y se consolidó hasta nuestros días el mercado paralelo con una diferencia de aproximadamente 50%. A partir de entonces se trata de “anclar” el dólar, se aflojan las tensiones respecto del llamado “cepo”<sup>5</sup> (autorizando la compra de pequeñas cantidades de “dólar para ahorro de particulares” y para turismo, se reducen las anteriores

---

<sup>5</sup> “Cepo” es un nombre dado por las usinas de pensamiento hegemónico a la administración del mercado cambiario, sectores favorables a la libertad irrestricta de transacciones cambiarias (y libre comercio y plena integración financiera al mundo) en un país con problemas estructurales de escasez de divisas para su desarrollo, lo cual hace legítima la consideración estratégica de la regulación estatal al respecto.

restricciones a la importación de bienes de capital e insumos estratégicos, y se dan autorizaciones parciales para la remesa de divisas de las ETN a las casa matrices<sup>6</sup>).

6.- Se agudiza la estricción externa y la escasez de dólares; para aumentar el margen de maniobra y hacer previsiones para el caso de corridas bancarias, hacia el final de la etapa comienza nuevamente el recurso al endeudamiento externo: el Estado nacional e YPF emiten bonos que tuvieron mucha aceptación, a 10 años, pero con altas tasas de interés (más de 8,5% anual). Es decir, se suaviza el enfoque que cuenta con fuerte evidencia histórica y cuestiona la relevancia del recurso al ahorro externo para el desarrollo y se trata de encausarlo hacia proyectos de inversión productiva<sup>7</sup> (inversiones de YPF, obras de infraestructura en los casos de créditos chinos y rusos). La escasez de divisas juega un rol central como condicionante del crecimiento y fue una razón para volver a endeudarse.

3.- Se mantiene vigente una Moratoria fiscal, sin pago de impuestos, para quienes ingresen divisas desde el exterior, decisión que es muy cuestionada porque podría dar lugar al ingreso de fondos provenientes del lavado de dinero, que fue fugado por falta de confianza en el peso y en el país, sin pago de impuestos. Esta moratoria que se mantiene en el tiempo con pocos resultados respecto de las previsiones.

4.- En esta etapa cayó o se estancó la inversión doméstica privada directamente productiva y se redujo el ingreso de I. E. Directa lo cual frenó la creación de nuevas empresas, sobre todo industriales, o su ampliación, que harían posible la generación de empleos.

5.- Prosiguió la política de renacionalización de empresas en dificultad y de la gestión de varias empresas públicas. La tradicional Fábrica Militar de Aviones de Córdoba, privatizada en 1995 en favor de Lockheed Martin Aircraft, fue renacionalizada en abril de 2009. Se re-estatizó el 51% de las acciones de YPF a partir de lo que se definió como necesidad estratégica de resolver problemas de importaciones de combustibles fósiles. Los casos mas relevantes fueron retomar el control de Aerolíneas Argentinas, la expropiación del 51% de REPSOL-YPF y la finalización de la concesión a Empresas de

---

<sup>6</sup> Como destacaremos luego, en Argentina la discusión en torno al tipo de cambio tiene una especial centralidad. En el fondo, remite a los problemas estructurales de una economía periférica, subdesarrollada y dependiente que se expresan en un déficit estructural de divisas y la debilidad de la moneda “periférica”. Concepto este último que puede resultar fecundo como programa de investigación para enfoques como el de la Teoría de la Regulación, con su incorporación de dimensiones institucionales, de relaciones de poder y rol de sujetos sociales, de atención al largo plazo y a las especificidades nacionales.

<sup>7</sup> En general, fuera del enfoque “financierista-neoliberal”, los estructuralistas destacan que los créditos externos, es decir, en dólares o euros, pueden cumplir un rol complementario, nunca central, en una estrategia de desarrollo cuando se traducen en financiamiento de la expansión de actividades o sectores productores de bienes transables (generadores o ahorradores de divisas) de modo de preservar la “ecuación” de sustentabilidad del endeudamiento (pagos, incluyendo intereses). En el marco de conceptos de la Teoría de la Regulación, es interesante relacionar los ciclos de endeudamiento con el rol que cumplen en los distintos regímenes de acumulación. Por ejemplo, E. Bausaldo (2006) destaca el rol central del endeudamiento externo en el nacimiento, consolidación y reproducción en la década de los 90 del período denominado de “valorización financiera” instaurado ferozmente en 1976 (cambio de relaciones de fuerza, concentración, centralización y enriquecimiento patrimonial con fuerte incremento de la desigualdad, consolidación de hegemonía de Grandes Grupos Económicos Empresarios).

Ferrocarriles, decisión que se adoptó en 2015 luego de varios graves accidentes ferroviarios, uno de los cuales dejó más 50 muertos y 400 heridos y afectó la popularidad del gobierno.

7.- Debido al fuerte incremento del gasto público, aumentó el déficit fiscal, una suerte de “deuda interna”, que se financia con emisión y bonos contrayendo deuda con el Banco Central (de difícil reembolso dado su volumen), la ANSES y el PAMI. Cabe destacar que, para las autoridades del Ministerio de Economía el endeudamiento en moneda nacional con otros organismos públicos no constituye un problema especialmente grave. Para hacer frente al déficit fiscal, se trata de aumentar la recaudación manteniendo elevado el mínimo no imponible, no se permite la actualización de los balances para compensar la inflación y prosiguen las retenciones sobre ciertos productos exportables, que son cuestionadas actualmente debido a la caída de los precios internacionales. Los subsidios al consumo (electricidad, gas, agua, transporte) vigentes desde 2002 por la Ley de Emergencia Económica, también benefician a algunos hogares de las clases medias y altas que viven en la CABA y el GBA, pero quedaron aún exentas de impuesto las rentas obtenidas principalmente por la minería, el juego, los movimientos financieros (plazos fijos, compra y venta de acciones, etc.).

8.- A pesar de esas dificultades las autoridades rechazan hacer una nueva devaluación y un ajuste recesivo (aconsejado siempre por el FMI) y aumentó el gasto público social y el empleo público pero sin que los salarios reales promedio del sector se hayan incrementado fuertemente pero al mismo tiempo se estimula la demanda a crédito de bienes de consumo con tasas subsidiadas.

9. La atenuación del ciclo económico, aún en el contexto de estancamiento que se da desde 2013, sosteniéndose un aceptable nivel de actividad económica con casi nulo impacto en materia de desempleo, permiten aventurar la hipótesis de que se ha construido una institucionalidad “anticíclica”, es decir con implicancias en materia de amortiguación compensatorias del ciclo económico (gasto público social principalmente, mecanismos de apoyo y subsidios al consumo, planes de crédito subsidiados, etc.), en este caso, anti recesivos.

10. Hacia el final de la etapa se intensifican los conflictos con los holdouts, (“fondos buitres”) que reúnen a un pequeño porcentaje de los bonistas que no aceptaron las condiciones de los dos canjes, y lograron sentencias favorables en los tribunales de Nueva York, donde se había situado la jurisdicción en caso de disputas. El gobierno consideró excesivos los reclamos e injustos respecto de los demás -que habían aceptado las quitas-, porque incluían el monto total de la deuda original, más intereses y punitivos y su resolución está pendiente.

Algunos resultados de la década:

Se frenó el fuerte crecimiento del PIB respecto de las primeras etapas, y luego de un año recesivo que se recuperó, en los últimos tres años se observa un estancamiento o leve recesión.

El PIB de 2014 es un 62,9% superior al de 2004. A valores corrientes, en 2014 se estima el PIB argentino en 539 mil millones de dólares, lo cual implica un PIB per cápita en el orden de los 12.600 dólares.

El valor agregado industrial se mantiene estabilizado en torno al 18% hacia 2012/2013, luego de haber sido afectada en el período de crisis de convertibilidad, en que cayó hasta casi al 16% (2002). El empleo registrado formalmente (empleo formal) es 30% superior a 1997 y casi 70% superior a 2002. En cuanto al empleo informal en la industria, 2012 es aproximadamente un 19% inferior a 1997, representando en la industria un 29% con altos niveles en ramas intensivas en trabajo (confecciones en torno al 62%). Pero a nivel nacional la tasa de empleo no registrado es de 34%. Fuente: Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2014<sup>8</sup> y EPH del INDEC..

No obstante, en términos generales, la estructura productiva continúa presentando un importante grado de heterogeneidad. En Porta y otros (2014) se estima que, en promedio, la brecha de productividad entre ramas industriales es un 5% superior a 1997, a partir del cálculo de un “gini de heterogeneidad” (0,45 contra 0,40), aunque si se lo pondera por el número de asalariados por ramas la heterogeneidad medida por un índice Gini es menor: en torno al 0,39 en 2012 contra el 0,38 en 1997. Siempre en un rango de niveles importantes de heterogeneidad.

### **Visión de conjunto sobre configuración adoptada por las formas institucionales.**

La política domina ahora la economía, pero todavía no hay un plan plurianual de desarrollo económico y social. Una de las restricciones es la teoría económica dominante en las casas de estudio. En el conjunto de las Facultades de Ciencias Económicas de las Universidades, a pesar de las declaraciones de pluralismo y libertad académica, y de algunas cátedras heterodoxas (estructuralista cepalino, marxista, keynesiana, neokeynesiana, regulacionista, schumpeteriana), predominan visiones tradicionales y modernas del pensamiento neoclásico y neo liberal que es tomado como referencia en el momento de los concursos docentes ignorando los conflictos, dejando de lado las dimensiones históricas, las instituciones y las relaciones de poder.

1.- El Estado dejó de ser una forma institucional pasiva y desreguladora, que durante el régimen de la convertibilidad se sometía a las leyes del mercado, para convertirse durante la postconvertibilidad en un agente activo que no planifica globalmente la economía ni quiere sustituirse de manera sistemática al capital privado, pero sigue de manera atenta la evolución macroeconómica e interviene para regular (de manera administrativa y agresiva) la oferta y la demanda, frenar ciertas exportaciones de productos para satisfacer la demanda interna y mantener los precios, establecer restricciones a las importaciones manufactureras desleales para proteger la industria nacional, otorga subsidios y compensaciones a las empresas para contener el aumento de los precios, presiona por diversos medios a las cámaras empresariales y a las ETN y los GGEN formadores de precios para firmar acuerdos y respetar precios máximos de ciertos productos de la canasta familiar, con un éxito parcial. El Estado se vio obligado

---

<sup>8</sup> “Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos”, Documento de Trabajo Nro. 59, julio 2014, CEFID AR.



a asumir, con un elevado déficit, la propiedad y la dirección de varias empresas de servicios que habían sido privatizadas: Correo Argentino, Aguas Argentinas y Aerolíneas Argentinas, entre otras, integrando en sus directorios o gerencias a representantes de las organizaciones sindicales como una forma de reducir la conflictividad. El mercado ya no se considera un buen asignador de recursos pues se guía con un horizonte de corto plazo: la búsqueda individual de la maximización de los beneficios y de la utilidad no conduce al equilibrio macroeconómico, al pleno empleo, ni a una más justa distribución del ingreso.

La crítica situación económica y social derivada de la crisis generó las condiciones para un mayor grado de autonomía y libertad para el Estado que intervino de manera más decisiva en la economía. Aumentó fuertemente la relación Gasto Público/PIB que llegó a superar el 40%. El Estado incluso no dudó en utilizar políticas proteccionistas, utilizando barreras no arancelarias, políticas que merecieron observaciones de la OMC. Se adoptaron políticas macroeconómicas que sin cuestionar el modo de producción introdujeron políticas de inclusión social para reducir las desigualdades.

Por todas esas causas desde 2009, el resultado fiscal fue débil o deficitario. La caída de la tasa de inversión estimuló la discusión sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) que propusieron crear el “Fondo del Bicentenario” y el “Fondo de Desendeudamiento Argentino”, e impulsó el inicio de una nueva etapa del modelo.

La problemática del federalismo fiscal permanece pues se mantuvieron las relaciones desiguales y en ciertos casos conflictivas entre el Estado nacional y los Estados provinciales, situación que se viene arrastrando desde mediados de la década pasada.

El proceso de reformas del Estado impuesto durante el régimen de la convertibilidad, que transfirió a las provincias o municipalidades las funciones de atención de la salud y educación, generó desde entonces dificultades presupuestarias y déficit, porque los recursos transferidos fueron siempre insuficientes, en cuanto a los salarios y beneficios sociales dado el impacto de la inflación sobre esos trabajadores, que estaban organizados en fuertes sindicatos muy reivindicativos. La mayoría de las provincias debieron enfrentar varios años un déficit fiscal.

Los estados provinciales ejecutan alrededor del 42% del gasto público total consolidado, siendo los destinos sociales de educación (primaria, secundaria y terciaria no universitaria), salud y seguridad los principales (alrededor del 75%). Existe un sistema de Coparticipación de impuestos nacionales (la Constitución excluye los impuestos sobre comercio exterior) y otros recursos (programas) que se transfieren entre jurisdicciones nacional y provinciales, así como entre provincias y municipios.

La nueva ley de coparticipación federal de los impuestos –prevista en la Constitución Nacional reformada en 1994– nunca se presentó al Congreso debido en parte a las extremadamente restrictivas condiciones y requisitos impuestos por la Constitución Nacional para llegar a acuerdos al respecto (unanimidades, etc.).

Por su dinamismo y los recursos disponibles, el Poder Ejecutivo (PE) adquirió una mayor jerarquía e intentó aumentar su influencia, autoridad y poder presionando a veces sobre los otros poderes del Estado, generándose conflictos de competencias en función de la interpretación de la Constitución Nacional, con impactos políticos e institucionales

que repercutieron sobre el normal funcionamiento de la economía.

El partido en el poder (FPV) cuenta con un elevado número de afiliados y militantes; su vida institucional interna es limitada y arrítmica, pero se intensifica en circunstancias conflictivas y en las vísperas electorales. El poder de decisión del FPV está fuertemente concentrado a nivel nacional, sus cuerpos orgánicos no tienen el hábito de tomar iniciativas para elaborar mente propuestas de gobierno, pero apoyan las que transmite el PE. Sus senadores y diputados son disciplinados en el momento de votar.

En las tareas de gestión, y debido a las presiones externas, el Poder Ejecutivo se comportó de manera pragmática, dotado de cierta dosis de improvisación, lo cual suscita problemas de coordinación entre los diversos ministerios, siendo el estilo de gestión fuertemente personalizado, que entra en contradicción con la creciente diversidad, complejidad y conflictividad que caracterizan a la economía y la sociedad argentina. Las relaciones entre el partido en el poder (FpV) y los partidos de la oposición fueron generalmente de carácter conflictivo, y debido a la contradicción de intereses que se fue agudizando, dificultó la construcción de consensos para adoptar políticas de Estado-

El incremento del gasto público, permitió realizar obras de infraestructura, otorgar presupuestos adicionales para educación, salud y políticas sociales, pagar compensaciones y subsidios a empresas para evitar incrementos de precios y tarifas y hacer sistemáticamente y con frecuencia transferencias a los gobiernos provinciales en concepto de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) para cubrir déficit operativos y responder a sus demandas (básicamente el pago de sueldos).

El aumento de la recaudación durante la década que va desde 2003 a 2013 supera los índices de inflación y sube en términos de PIB lo cual permitió el incremento de los recursos nacionales coparticipados con los provincias (Federalismo Fiscal) a la vez que se implementaron distintos programas que involucraron recursos adicionales (fondo sojero a partir del 35% de lo recaudado por retenciones a exportaciones, transferencia de deudas provinciales, programas de apoyo a educación y salud, programas sociales y productivos).

Un mecanismo tendiente a favorecer el blanqueo de actividades y mejorar la fiscalización tributaria, fueron las decisiones de bancarizar más ampliamente las transacciones (todas las políticas sociales se cobran con tarjetas de débito del Banco Nación, así como las tarjeta SUBE para el transporte público, con el objeto de transparentarlas y evitar la intermediación.

Pero la sostenida y elevada inflación va disminuyendo la competitividad de las exportaciones industriales vía precios, deteriora el tipo de cambio y obliga a restringir las importaciones.

## 2.- Las restricciones derivadas de insuficiencia de infraestructura

En paralelo con el aumento del PIB y la intensificación de la ISI se manifiestan los problemas preexistentes en el sector de infraestructura. El sistema de transporte ferroviario, aéreo y marítimo no logró recuperarse del shock privatizador de los años

noventa. La insuficiencia de medios de transporte, la obsolescencia y problemas de mantenimiento, impiden cumplir con los tiempos y la calidad del servicio y los numerosos conflictos laborales constituyeron otro “cuello de botella” que atentaron contra el incremento del PIB de los sectores directamente productivos.

El déficit en materia de energía eléctrica se incrementó durante la convertibilidad, y debido al fuerte crecimiento económico, la ampliación del equipamiento familiar, resultó insuficiente pero la ampliación o creación de nuevas plantas generadoras se programó con retrasos y sus resultados sólo se comenzaron a percibir recientemente.

Después de la privatización de YPF en la década del 90, la provisión interna y exportaciones de combustibles estuvieron en manos de ETN que optimizaron su rentabilidad sin intensificar en paralelo los estudios prospectivos exploratorios. Los precios por tener que importar regularmente gasoil y gas exigió pagar precios superiores a los que corresponderían si se produjeran internamente. La expropiación a REPSOL y luego la parcial estatización de YPF se justificó por esas razones. Los nuevos yacimientos permiten esperar a mediano plazo la vuelta a la autonomía en materia de combustibles fósiles.

3.- En cuanto a la moneda, el BCRA y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas comenzaron a trabajar de manera más coordinada para incrementar el financiamiento estatal nacional y provincial a empresas, y otorgar préstamos personales al consumo, proponer el aumento de los encajes de la banca privada para los préstamos personales y disminuirlos para los préstamos a empresas.

Se prosigue con la flotación administrada de la tasas de cambio, evitando el recurso sistemático a las devaluaciones. La reforma de la Carta Orgánica y el cambio de la presidencia del BCRA, ocurrido a comienzos de 2010, busca que las reservas como la política del BCRA tengan como principal objetivo el desarrollo productivo y la generación de empleos<sup>9</sup>. Pero la legislación en materia monetaria y financiera –que se había adoptado por una “regla estatal” durante la dictadura militar en 1977 no se modificó sustancialmente. Tampoco se modificó el injusto sistema impositivo. El IVA, que afecta proporcionalmente más a los beneficiarios de los planes sociales y al conjunto de los asalariados (que destinan la mayor parte de sus ingresos al consumo), sigue siendo la principal fuente de ingresos impositivos.

El aislamiento respecto de los mercados voluntarios de crédito, es más bien visto como algo positivo, a partir de la dura experiencia nacional en materia de endeudamiento externo y se señala la reducción de la Deuda Pública/PIB que está en torno al 35%. Se destaca el rol de China como segundo socio comercial y con creciente protagonismo en materia de financiamiento de proyectos de infraestructura y acuerdos bilaterales (moneda, etc.) con implicaciones sobre el tipo de especialización que resulta y el de Rusia, también financiando proyectos de infraestructura. Se reconoce la importancia teórica de la geopolítica a lo largo de la historia económica y social argentina si se compara el desempeño histórico de Argentina, Canadá y Australia, que hasta la década

---

<sup>9</sup> Esto implica sin dudas, si bien apenas un primer paso, una clara orientación en cuanto a desandar el consenso hegemónico neoliberal de cuño monetarista acerca de la necesaria independencia de las autoridades monetarias.

de los años 30 estaban hegemonizados por su relación con el Reino Unido de Gran Bretaña. Se generaron avances en materia de integración regional en el marco del Mercosur, estableciendo relaciones con el ALBA y la Confederación Sudamericana de Naciones, así como iniciativas de creación de agencias de desarrollo (Banco del SUR, propuesta de una moneda regional).

La restricción externa debido a la escasez de divisas constituye un límite estructural en varias dimensiones<sup>10</sup>: a) Comercial: alta elasticidad del PIB a las importaciones, en su mayoría de mayor contenido tecnológico, básicamente: bienes de capital (equipos y maquinarias, dado el rasgo típico de una estructura productiva “subdesarrollada en sección I” como la nacional, en que es débil en producción de estos tipos de bienes); insumos, partes y componentes (parte relevante industria automotriz), combustibles (déficit energético) y toda la gama de partes y productos electrónicos (de consumo e inversión). b) De la cuenta corriente: giro de utilidades (se trata de una economía con fuerte presencia transnacional, como se señaló pues las ETNs explican el 65% de la facturación total de las 200 empresas principales del país), y el pago de intereses de la deuda externa. c) De la cuenta capital: fundamentalmente giro de divisas para colocaciones financieras en el exterior, amortizaciones de deuda. *“La escasez de divisas en economías como la argentina no solo reduce el crecimiento. Obstaculiza el desarrollo al tornarlo inestable, frena la inversión pública y privada, interrumpe obras de infraestructura, provoca inestabilidad política y tiende a estancar la productividad, al frenar el lento proceso que lleva a la adquisición de capacidades tecnológicas, ya que estas, siguiendo a Kaldor y Verdoon<sup>11</sup>, son más la consecuencia que la causa del crecimiento”*. (Crespo- Bertholet, UNM, 2014)<sup>12</sup>

El debate actual se concentra en dos alternativas: a) la vuelta a la inestabilidad macroeconómica de los ciclos *stop and go* luego de un “ajuste” de tipo tradicional, con regreso a recetas neoliberales de los intereses financieros y tradicionales vía devaluación de la moneda nacional y baja del gasto con su secuela de inflación y desempleo; o b) tratar de crear “ventajas comparativas dinámicas” (productividad, innovación, novedad, variedad, calidad), superar la restricción externa vía políticas industriales con esquemas de tipos de cambios múltiples coordinados de manera coherente combinando políticas de ciencia y técnica para modernizar el sistema productivo y aumentar la productividad, con políticas activas en materia de ingresos y gastos, comercial externa y cambiaria y otorgar subsidios (por ejemplo al consumo, para amortiguar los efectos de un tipo de cambio alto sobre el salario real).

4.- Gaggero y Grasso (2007) analizan el crecimiento entre 1974 y 2001 de la deuda externa junto con el monto de divisas que los argentinos han sacado del país: la “fuga”, que redujeron los reducidos grados de libertad para el manejo de las políticas crediticia, monetaria y cambiaria que implicaron una pérdida de soberanía en un contexto de financiarización. La evolución de la deuda externa es impresionante: en 1974, la deuda

---

<sup>10</sup> Se suele hacer referencia también al “cuello de estrangulamiento externo” o “insuficiencia estructural de divisas”.

<sup>11</sup> Ver McCombie, Pugno y Soro (2002).

<sup>12</sup> “El Desarrollo económico en Argentina y Australia a la luz del contexto internacional”, Eduardo Crespo y Nicolás Bertholet, UNM., presentado en el I Congreso de Economía Política Internacional, Universidad Nacional de Moreno, noviembre de 2014.

externa era de 7.600 millones de dólares, mientras que el stock fugado ascendía a la mitad de esa cifra: 3.800 millones de dólares. En 1982 las cifras ya eran de 44.000 y 34.000 millones de dólares, respectivamente. En 1989 (primera hiperinflación argentina), la deuda había trepado hasta los 65.000 millones de dólares y los capitales fugados ya sumaban alrededor de 53.000 millones de dólares, cerca del 90% del valor de la deuda en ese entonces. Hacia fines de 2001 cuando implosiona la convertibilidad los montos correspondientes eran de 140.000 y 138.000 millones de dólares. En conclusión, afirman Gaggero y Grasso, en el momento de la crisis histórica más severa de la economía argentina (2001) del último siglo, el monto de los capitales fugados al exterior era ya similar al de la deuda externa acumulada. Y recientemente, solo entre 2007 y 2009, el monto de divisas que en esas condiciones salieron del país fue el equivalente del total de las reservas del BCRA. En ese momento la relación Deuda Externa/PBI variaba entre 80% y 120% según el método de cálculo intensificando el déficit fiscal debido al pago de los intereses. Y el impacto de la recesión que redujo la recaudación fiscal, provocó el desempleo y la caída de los ingresos previsionales.

El primer canje de la deuda al cual hicimos referencia anteriormente fue relativamente exitoso para el país, pues el porcentaje de aceptación de las duras condiciones fue del 76,15% de la deuda en *default*, se retiraron 62.300 millones de dólares de viejos bonos y se dieron a cambio 35.300 de nuevos instrumentos junto con unidades ligadas al PIB por un valor de aproximadamente 62.300 millones de dólares, y el 44% de los nuevos títulos fue emitido en moneda local. La deuda externa bruta total luego del canje, se había reducido a 144.800, incluidos los *holdouts* o “buitres”. La segunda etapa del canje, concluida a mediados de 2010, tuvo resultados muy positivos para el país.

El excedente de divisas generado por el comercio exterior va siendo absorbido debido a las importantes salidas de capitales que, por diversas vías, se desplazan hacia los países capitalistas industrializados (PCI) y los paraísos fiscales.

En Argentina reviste especial interés la citada situación en que el dólar suplanta al dinero nacional en el cumplimiento de algunas de sus funciones (reserva de valor, moneda de cuenta y de pago en mercado inmobiliario), especialmente en algunas coyunturas (presiones y expectativas de devaluación, dolarización de ahorros). El caso argentino es un escenario privilegiado para el análisis monetario en términos de los aportes de la Teoría de la Regulación, dados los límites de su “moneda periférica” para definir un espacio nacional de acumulación estable, en especial para la autonomía relativa del estado y las políticas económicas, dada la “restricción externa”.

5.- La “inserción internacional” ha jugado un rol decisivo **más como traba u obstáculo que como oportunidad** para su desarrollo capitalista y con determinaciones sobre la configuración de la estructura socioeconómica estableciéndose un debate sobre:

- la continuidad en cuanto a la preponderancia de las exportaciones de *commodities* y productos con bajo valor agregado;
- el relativo aislamiento respecto de los flujos financieros internacionales (suspensión de pagos, reestructuración de deudas, controles de diverso tipo) y la desvinculación del FMI (menores presiones sobre el manejo de política macroeconómica);
- la mejora en los términos del intercambio y el debate acerca de la necesaria superación o no de la estructura productiva (sojización, industrialización);

-la alta elasticidad de las importaciones respecto del PIB con fuerte déficit en comercio industrial y de mayor contenido tecnológico (restricción externa).

La Teoría de la Regulación identifica como clave esta dimensión, con su impacto en el proceso de acumulación de capital especialmente debido al carácter subordinado de los países latinoamericanos.

6.- El sistema productivo nacional. La Estructura Productiva Desequilibrada (EPD), sintéticamente expresada como “heterogeneidad estructural de productividades” (CEPAL) dio como resultado un sector agropecuario con alta productividad y estándares de eficiencia internacionales y por otra parte sectores industriales con menor productividad y eficiencia relativas, debido a la inexistencia de ramas y sectores productores de bienes y servicios con mayor valor agregado tecnológico.

Dentro del sistema productivo nacional, la tradicional importancia del sector primario plantea el tema de la renta de recursos naturales: ¿“otra forma institucional”? cuando desde 2003 se beneficia de los términos del intercambio, debido a los precios de los commodities en los mercados internacionales, debido a la especulación financiera y a la demanda de países en procesos dinámicos de industrialización, en particular, China e India.

En base a datos oficiales (INDEC), con base 2004 = 100, el índice de términos del intercambio de las exportaciones argentinas en 2014 es 131,8 y eso explica la magnitud de la renta agraria y su influencia tanto en la esfera de la valorización del capital (sosteniendo tasas de ganancias aún en contextos de pujas y alzas salariales) como en la esfera de circulación por sus efectos sobre la demanda a través de distintos canales distributivos, entre ellos el Estado a partir de la existencia de ventajas en la posesión de tierras fértiles, y de un sistema de precios y tasa de ganancia doméstica con cierta correspondencia respecto de los valores internacionales, desde el último cuarto del siglo XIX bajo la hegemonía británica.

Se trata de un concepto íntimamente ligado a la discusión sobre el desarrollo capitalista argentino, a partir del momento en que la Argentina formó parte de la “Periferia Próspera” del Capitalismo hacia el último cuarto del siglo XIX (modelo agroexportador), en ese entonces, bajo el esquema de división internacional del trabajo asociado a la hegemonía británica que condicionó la modalidad de industrialización mediante sustitución de importaciones.

Sobre el rol de la Renta como instancia clave o forma institucional omnipresente a lo largo de la historia económica argentina Adela Plasencia afirma que: “..*Repartiendo renta es posible dar cumplimiento a las dos condiciones de la acumulación (la de producción de plusvalor suficiente para sostener la tasa de ganancia, y la de su realización). Se pueden sostener las tasas de ganancia de los capitales individuales, aún en ausencia de avances en la productividad, repartiendo renta, y se puede garantizar la realización de dicho plusvalor sosteniendo la demanda, de consumo o de inversión, también repartiendo renta..*” y “..*la redistribución de renta agraria es una de las formas, quizá la más general, de la regulación, en el sentido que mediante tal redistribución, se logra dirimir (o postergar) las contradicciones implícitas en las relaciones sociales de producción fundamentales*”. (A. Plasencia, 1995).

Los instrumentos que tradicionalmente vehiculizaron la redistribución de la renta entre distintos actores sociales son básicamente tres: fiscales (p.e. retenciones), cambiarios y de control de precios. Y durante la vigencia de la ISI, la renta agraria sirvió para financiar políticas de desarrollo industrial. La necesidad de desarrollo y una estrategia de construcción de capacidades de competitividad sistémica con miras a la gestión de ventajas comparativas dinámicas (industria, mayor contenido tecnológico), continúan siendo un tema relevante de agenda para países como Argentina y explica el conflicto decisivo que emergió en 2008 entre Gobierno y organizaciones patronales agrarias.

Varios estudios muestran una estructura productiva altamente concentrada, además de extranjerizada. Como ejemplos: Una sola firma concentra el 80% del pan elaborado (FARGO/BIMBO), el 82% de las cervezas son elaboradas por dos empresas (Quilmes un 66%), el 78% de las galletitas son fabricadas por sólo tres empresas (Kraft, Arcor y Danone), en telecomunicaciones tres empresas controlan el 100% (Telefónica, Telmex y Telecom), Televisión por cable: una empresa controla el 70% (Cablevisión), dos empresas el 79% de los fertilizantes de origen petroquímico (Profertil, Petrobras), Tolueno: dos empresas el 100% (Petrobras e YPF) y etileno una sola empresa (POLISUR, el 93%); Aluminio: una sola fábrica que exporta más del 70% de su producción (ALUAR).

El poder de mercado sigue siendo grande para algunos pocos grupos empresariales y, en lo que hace a las consecuencias de esta forma de relacionamiento entre fracciones del capital, en el caso argentino debe tenerse en cuenta como rasgos decisivos:

- El rol relevante del sector agropecuario, proveedor de divisas, bienes salarios y rentas (parte la comparte con el Estado nacional), con rol determinante de una problemática de tipo “ricardiana” (conflicto entre fracciones del capital, asumido o no) y de “enfermedad holandesa”.
- Los sectores fabricantes de insumos y la percepción de cuasi rentas “colbertianas”, de escasa rentabilidad social en tanto no son de origen tecnológico y rico en externalidades positivas. Es decir, asociadas a la falta de dinamismo del proceso innovador.
- El resto de la economía, pequeñas y medianas empresas productoras de bienes y servicios, no formadoras de precios y mayoritariamente dependientes del mercado interno. Economía a tres marchas para quienes, además, incluyen el sector de “economía social”<sup>13</sup>
- Las barreras a la entrada fijadas por la política comercial, de larga tradición en Argentina, especialmente a partir de la década del 30, con el inicio deliberado de políticas de incentivo a la sustitución de importaciones.

7.- En cuanto a la acumulación de capital, la tasa de inversión interna se ha recuperado fuertemente después de 2002, pero el análisis de su composición indica que una parte significativa se destina a construcción y obras públicas de infraestructura y es reducido el porcentaje que se asigna para inversiones directamente productivas. Pero ha

---

<sup>13</sup> Para Narodowski (2013), que usa la denominación de Economía popular, se trata de un sector de subsistencia que abarca un universo de entre 2,5 y 3 millones de personas fundamentalmente no formalizadas incluyendo empresas de distinto tipo. Unos 350.000 más propiamente de la formalizada como EP: 20.000 trabajadores de 300 empresas recuperadas, 500.000 trabajadores en consorcios agrarios o cooperativas de producción agrícola, unos 60.000 trabajadores por cuenta propia, 200.000 en cooperativas de infraestructura social. Recordemos que la PEA se estima en unos 16 millones de personas. En “Una estrategia para sostener la actual alianza política y profundizar el cambio estructural”, Realidad Económica Nro. 279, octubre-noviembre de 2013.

permitido cumplir el rol de multiplicador, permitir el uso de la capacidad instalada y su ampliación, con lo cual mas que experimentar un boom, la economía argentina se recuperó rápidamente, pero la parte destinada a la fabricación de bienes de producción y productos con alta tecnología sigue siendo notoriamente insuficiente a pesar de que el país cuenta con recursos humanos calificados para ello. La consecuencia es que la mayor proporción de las importaciones son bienes de producción o productos manufacturados sofisticados, aumentando la dependencia y que a largo plazo juega el deterioro de los términos del intercambio.

En materia normativa, permanecen vigentes las leyes de inversiones extranjeras (Ley 20.557 de agosto de 1976) y de Defensa de la Competencia (Ley 25.156, de 1999) hijas de la visión neoliberal anterior.

Dados los valores culturales, las fuerzas históricas estructurales y la composición social de los empresarios argentinos, buena parte de los excedentes económicos logrados se transfiere al exterior, y parte importante de los abultados excedentes que queda en el país se destina a la compra de bienes suntuarios y al turismo internacional, se canalizan hacia la especulación financiera y la construcción inmobiliaria para residencias secundarias. Es decir, el debate en torno a las insuficiencias, debilidades o incluso ausencia de sujetos del desarrollo continúa siendo un tema de agenda estratégica nacional prioritario.

#### 8.- El cuestionamiento de la calidad institucional.

Es innegable el progreso logrado durante la pos-convertibilidad en cuanto al reconocimiento de derechos, la amplia reforma del Código Civil, el juicio y castigo a los represores durante la dictadura militar, el matrimonio igualitario, derogación de juicio a periodistas por calumnias e injurias, designación de una Corte Suprema independiente y prestigiosa, la asignación universal por hijo, las moratorias previsionales que permitieron la inclusión social de población económicamente inactiva.

Pero desde mediados de la década pasada se presentaron a la justicia y a órganos de control numerosas denuncias por casos de corrupción, enriquecimiento ilícito, negociados y violaciones a la ética pública, donde estaban involucrados altos funcionarios, asesores, colaboradores directos y empresarios próximos a las autoridades. Una situación similar predominó durante las anteriores gestiones gubernamentales. Pero su proceso judicial no siempre prosperó, algunas veces por denuncias sin fundamento propias de lo que dio en llamarse “judicialización de la política”, en otros casos porque se demoró o no concluyó debido a los vacíos legislativos, la inercia y la debilidad de los organismos de control cuyos responsables eran nombrados o removidos por influencia de las autoridades del Poder Ejecutivo. Esas denuncias se basaban en la baja calidad institucional, y sirvieron para desprestigiar a la política, criticar la intervención estatal, sin que los grandes grupos económicos fueran involucrados, desviando la atención de los problemas estructurales.

9.- La relación salarial: problemas pendientes en cuanto al uso y reproducción de la fuerza de trabajo. Desde el inicio de la post-convertibilidad, disminuyó rápidamente el desempleo y el subempleo y aumentaron las tasas de actividad y de empleo pero durante la tercera etapa 2011-2015, se observa una disminución de las tasas de actividad y de



empleo, así como el estancamiento de las tasas de desempleo, alrededor del 7%. El Ministerio de Trabajo adoptó una serie de políticas activas, dirigidas a los sectores más vulnerables, especialmente los jóvenes que contribuyeron a frenar el desempleo.

A pesar del esfuerzo realizado por el gobierno, que permiten hablar de la configuración de un importante sistema de asistencia social<sup>14</sup>, con trasferencias monetarias que alcanzó en 2014 más de 120 mil millones de pesos de gasto, y luego de varios años de fuerte crecimiento del PIB, permanecen vigentes varios de los problemas relativos a las condiciones generales de vida.

En relación con las desigualdades, pueden reconocerse avances importantes en términos absolutos en muchos indicadores, aunque la discusión aparece a la hora de evaluar la profundidad de dichos cambios: persisten desigualdades significativas entre grupos sociales, zonas y provincias (en base a Kessler, 2014).

Un primer debate refiere a la evolución de la desigualdad en materia de distribución de ingresos. En general, hay consenso sobre la importante reducción de la desigualdad familiar e individual hasta 2008 y cierta desaceleración e incluso estancamiento posterior, en lo fundamental, a partir de la aceleración inflacionaria y su efecto sobre los salarios. Asimismo, hay consenso en cuanto al incremento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional: 41,4% en 2010 según el CEPED de la FCEUBA. puede sostenerse que cuando menos se recuperó todo lo perdido en el período 1999-2002 (Kessler, 2014).

Es destacable un claro avance en la mirada sobre la cuestión social: ahora más puesta en términos de inclusión social y reducción de desigualdades, con más énfasis para atacar los procesos, las relaciones y las estructuras que causan la pobreza y los problemas sociales. Pero se chocó con los límites del crecimiento diseñándose e implementándose toda una batería de políticas de transferencias de ingresos como complemento.

Los avances en educación (Ley de Financiamiento Educativo que llevó el gasto a más del 6% del PIB, nueva Ley Nacional de Educación, programa Conectar Igualdad de distribución de laptops a estudiantes secundarios entre los más importantes) con resultados en ampliación de la cobertura (medidas como Plan Fines para terminar secundario los mayores de 18 años, mas universitarios con apertura de nuevas Casas) aunque persistencia de desigualdades. Los avances en salud, con fuerte aumento del gasto y clara mejora en los indicadores vitales (reducción mortalidad infantil, aumento de esperanza de vida, etc.) y de aumento en la cobertura, pero persistencia de desigualdades (regionales, etc.) y de enfermedades ligadas a la pobreza. Asimismo, la dura herencia de larga data en materia de déficits en vivienda y hábitat siguen dejando una nutrida agenda de problemas pendientes de resolución.

Particular importancia revisten los déficits del sistema de transporte público de pasajeros. Los medios de transporte necesarios para desplazarse entre el hogar y los lugares de trabajo son insuficientes en número y frecuencia, son poco confortables debido a su obsolescencia y problemas de mantenimiento, con lo cual se incrementa la fatiga de los trabajadores que viven lejos de los lugares de trabajo. En el populoso conurbano bonaerense y en las ciudades del interior del país servicios como el de recolección de residuos funcionan de manera irregular, las calles de los barrios donde viven los sectores populares son de difícil tránsito, las veredas son a menudo

---

<sup>14</sup> Para 2015 cuenta con casi 160.000 millones de pesos, con un número de transferencias a beneficiarios que alcanzará los 18.244.436 planes (13,1% del presupuesto, 3,5% del PIB).

inexistentes o construidas con materiales inadecuados y el sistema de desagües pluviales es deficiente, generando dificultades en épocas de lluvia.

Debido al desigual nivel de desarrollo regional, y a las consecuencias “expulsivas” del avance del proceso de “sojización”, se reinició el proceso de migraciones rurales hacia las grandes ciudades y en especial la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; allí numerosos trabajadores, al no poder acceder al empleo ni poder pagar los alquileres, se han convertido en “habitantes sin domicilio fijo”, viviendo y durmiendo en las plazas, parques y en las veredas del centro de la ciudad.

Las “villas miseria”, cuyo número y cantidad de habitantes se han consolidado dentro de las grandes ciudades, el conurbano bonaerense e incluso la Ciudad de Buenos Aires, así como el número de familias que las habitan, se han incrementado por el flujo migratorio interno y externo, los desalojos de casas ocupadas de manera irregular y por el elevado precio de los alquileres. La política de vivienda social –implementada por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)– ha contribuido a la construcción de barrios para sectores populares en la periferia de las ciudades, pero se han acumulado retrasos en la construcción, y no logra satisfacer toda la demanda de las familias, muchas de ellas no solventes. El Programa PROCREAR ofrece desde 2012 condiciones ventajosas para acceder al crédito, pero para los sectores de clases medias y altas que tengan un nivel de ingresos varias veces superior al salario mínimo.

Un problema que se ha agravado en las últimas décadas y que se percibe con mucha inquietud es el deterioro del medio ambiente como resultado de la contaminación – máxime en este período debido al fuerte crecimiento del PIB–, provocando cambios importantes en el clima, en el sistema de lluvias que causan inundaciones y la erosión del suelo, la destrucción de la flora nativa afectando la biodiversidad y la contaminación de los ríos de donde se extrae el agua para uso doméstico e industrial. El caso más paradigmático es el Riachuelo, que recibe afluentes industriales contaminados, atraviesa el GBA y que desde hace varias décadas se intenta resolver. Otras principales causas del deterioro del medio ambiente son: la minería a cielo abierto, que recurre al uso de productos tóxicos para la concentración del mineral y contamina los cursos de agua de las poblaciones cercanas; la expansión de la superficie sembrada con soja, que a su vez desplaza otros cultivos y la ganadería, se ha realizado usando de manera intensiva abonos químicos y pesticidas (Glifosato del que se sospecha sus impactos cancerígenos) avanzando sobre tierras menos aptas gracias a la mayor resistencia de las semillas transgénicas; la deforestación indiscriminada que limita la capacidad de absorción del agua de lluvia y favorece las inundaciones; la contaminación urbana provocada por el monóxido de carbono emanado de vehículos de transporte individual con un mal sistema de carburación; y la contaminación de los cursos de agua y de la napa freática en los grandes centros urbanos provocada por el mal uso de los desechos industriales. Al igual que en otros países de América Latina, las políticas adoptadas han sido tardías, insuficientes y parciales, sin mayor coordinación entre diversos niveles del Estado; los sistemas de control e inspección son incipientes.

Los responsables de la política se enfrentan a la falta de conciencia ecológica por parte de los empresarios, que son reticentes a introducir mejoras aduciendo problemas de costos, y de los habitantes, que por descuido, rutinas o insuficiencias del sistema de recolección, arrojan residuos en la vía pública obstruyendo los sistemas de desagüe, y

sin que la población –con excepción de pequeños grupos y ONG ambientalistas- se movilice de manera visible y se convierta en interlocutora válida de las autoridades correspondientes. En el sistema educativo y en los medios de comunicación, los problemas ecológicos y el cuidado del medio ambiente han tomado una importancia relevante, creando esperanzas en cuanto al comportamiento de las nuevas generaciones.

El incremento de la producción, de las exportaciones de bienes y de servicios, aprovechando la capacidad productiva ociosa y la reanudación del proceso de ISI basado en la TCRC, generó durante la primera etapa una fuerte demanda de fuerza de trabajo que permitió en poco tiempo reducir drásticamente el desempleo y el subempleo, tanto formales como no registrados, y contribuyó al aumento lento pero progresivo de los salarios reales, cuyo nivel había caído fuertemente luego de la devaluación y la pesificación

Se han adoptado efectivas políticas laborales y sociales masivas para los jóvenes (Asignación Universal por Hijo, Programa mas y mejor trabajo y el PRO.GRE.SAR).

Aumentó fuertemente el presupuesto para educación (mas del 6% del PIB) y para ciencia y tecnología, mejorando los salarios de los docentes e investigadores, repatriando mas de mil investigadores calificados que habían residido en el exterior debido a la crisis, y se crearon 10 nuevas universidades nacionales en zonas económicas menos desarrolladas para permitir el acceso a ese servicio por parte de familiares de los sectores populares.

Debe observarse que gracias a nuevas moratorias previsionales se avanzó en el proceso de universalización de los beneficios jubilatorios y de pensiones (al 95% de los que tienen la edad jubilatoria), pero aproximadamente tres cuartas partes del total de los jubilados que antes estaban desprotegidos, perciben ahora el mínimo jubilatorio que está por debajo del salario mínimo vital y que no cubre la Canasta Básica Total individual.

### **La inflación.**

En la historia argentina desde la segunda posguerra, la inflación es elevada y de carácter estructural y su tasa fue siempre muy importante, con excepción del período de la convertibilidad (inflación cero pero con tasa de desocupación abierta que superó el 20%).

La inflación comenzó a acelerarse desde fines de 2005 pero hasta comienzos de 2014 no se había diseñado una política integral para enfrentarla partiendo de un diagnóstico acertado que esté basado en una teoría adecuada. Lo que está fuera de discusión es que no se produce por excesivos aumentos salariales, porque en términos reales estos son reducidos, se adoptan siempre con retraso respecto del IPC del año precedente y un bajo nivel de consumo de los asalariados no puede explicar por sí solo el incremento de los precios. Surgieron otras visiones sobre las causas de la inflación, mostrando su pertinencia los enfoques de “inflación cambiaria” (M. Diamand) y “estructuralista” (J. H. Olivera). En particular, la versión de “inflación por puja distributiva” también parece pertinente debido a la capacidad organizativa y de presión por parte de las organizaciones sindicales cuando se reducen las tasas de desempleo. Pero hay problemas de oferta pues la economía esta fuertemente concentrada y extranjerizada (en

2012 el 64,1% de las ventas totales de las 200 empresas más grandes son controladas por el capital extranjero, situación que mejoró en tanto hacia 2005 había llegado a representar el 78,5%), predominan comportamientos oligopólicos, si se toma en cuenta la estructura de las 500 empresas mas grandes (pasó de 22% en 1999 a 27,2% en 2012), es escaso el incremento de la productividad global de los factores y existe una gran heterogeneidad entre sectores, ramas de actividad y empresas, en función de las tasas de inversión y de la incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas cuando tienen vigencia tratado de inversión que favorecen a poderosas ETN. El 53,5% de las exportaciones es realizado por empresas de capital extranjero. Esto ocurre a pesar de un nuevo rol creciente del Estado y la estatización de algunas empresas monopólicas.

Una de las medidas adoptadas para controlar, disminuir componente de expectativas e intentar reducir administrativamente la inflación, que se había intensificado desde 2006, fueron los cambios institucionales, administrativos y de gestión introducidos en el INDEC, sustituyendo o apartando altos funcionarios con una larga experiencia y modificando las metodologías utilizadas anteriormente para calcular el índice de precios al consumidor (IPC) en el GBA. La magnitud de este llegó a ser la mitad o un tercio en comparación con las estimaciones de consultoras privadas y, lo que sí puede ser de relevancia, organismos provinciales de estadística. De esa manera, las autoridades buscaban enfriar las expectativas y demandas de aumentos salariales y se reducía así considerablemente el monto de los intereses de la deuda externa renegociada, pues el interés a pagar por ciertos bonos se había indexado sobre el IPC.

Para frenar el proceso inflacionario, luego de cambios en las áreas de administración del comercio interno, se creó el programa de “Precios Cuidados” que establece un sistema de control indicativo de precios máximos, mediante acuerdos de precios con los fabricantes y los grandes centros de ventas, que contribuyó a frenar o moderar el proceso inflacionario.

Entre 1997 y 2002 la industria manufacturera había expulsado al 20% de sus asalariados se produjo una fuerte recuperación entre 2002 y 2007, y luego se estanca, pero en 2012 el empleo industrial es un 18% superior al año 1997. (Idem anterior)

La productividad media industrial, si se toma base 100 en 1997, hacia 2012 registra un nivel 115 aproximadamente, industria automotriz 121, alimentos y bebidas 135 y las ramas intensivas en trabajo apenas 104 siendo inferior que las de los países de la OCDE. (idem)

Comparando con el nivel mas bajo de la crisis, el empleo total aumentó un 37,6%, un 45,9% en la industria y un 38% en el sector servicios (fuente INDEC)

La participación de la masa salarial en el ingreso nacional alcanzó el 39% en 2012, siendo que en 2003 alcanzaba el 31,3%. (CIFRA).

El salario real promedio, índice 2001=100, luego de haber llegado hasta el valor 71,5 en 2003, en 2012 se ubicaba en 108, 1 (CIFRA), en tanto la pobreza descendió hasta el 18,8% en 2012, luego de haber superado el 50% hacia principios de siglo (CIFRA) y la

desocupación abierta que llegó a ser del 21,5% del a PEA en mayo 2002 se estabilizó actualmente en torno al 7%. Según el trabajo de Porta y otros (2014), el salario medio industrial con base 1997=100, en 2012 alcanzó un índice de 143. En promedio, la participación asalariada en el VBP industrial en 2012 resulta un 4% superior a 1997.

En base a datos del CESO<sup>15</sup>, el porcentaje de la población pobre era del 45,8% en el segundo semestre de 2003 y se ubicó en el 16,1% en el segundo semestre de 2014. Por su parte, la población indigente era del 19,4% en 2003 y pasó al 5,1% en 2014. Según los datos oficiales del INDEC, los porcentajes serían inferiores, pero superiores si se toman fuentes alternativas. En todos los casos se observa un estancamiento de las tendencias.

La estatización del sistema previsional fue sin lugar a dudas un hito relevante en relación con la recuperación de recursos fiscales, dando marcha atrás en lo que fue el sistema de capitalización individual que funcionaba desde mediados de los 90s (AFJPs, Administradoras privadas de fondos de jubilación y pensión). Como resultado, la ANSES administra en 2015 un presupuesto previsto en 521.893 millones de pesos, casi el 44% del presupuesto nacional total, del cual aproximadamente un 13,4% se distribuye en planes sociales.

## **Conclusiones**

Esta apretada síntesis de un complejo y conflictivo modo de desarrollo, que cada década experimenta una gran crisis, puso de manifiesto la importancia histórica de las formas institucionales para señalar la trayectoria del régimen de acumulación y para comprender porqué en 2015 no se ha generado una gran crisis a pesar del impacto de las crisis internacionales, la insuficiencia y falta de sentido nacional de la burguesía nacional, las tendencias problemáticas en materia de restricción externa, los conflictos jurídicos con los bonistas, la reducción del excedente del comercio exterior, la insuficiencia en materia de infraestructura económica y social, el impacto inflacionario sobre los salarios, las presiones de los actores sociales con intereses contradictorios y la permanencia de tipos de cambio paralelos....

Los recursos naturales, el descubrimiento de importantes yacimientos de combustible a explotar en el mediano plazo, el potencial de su sistema productivo, la existencia de una fuerte demanda, el potencial de su sistema científico y tecnológico y las calificaciones y competencias de la población, son un activo que si se reúnen las condiciones pueden dar lugar a un nuevo y dinámico modo de desarrollo.

---

<sup>15</sup> Centro de Estudios Scalabrini Ortiz, director Andrés Asiain.