

márgenes

revista de
economía política

AÑO V - Nº 5 - SEPTIEMBRE 2019 ISSN: 2362-1931

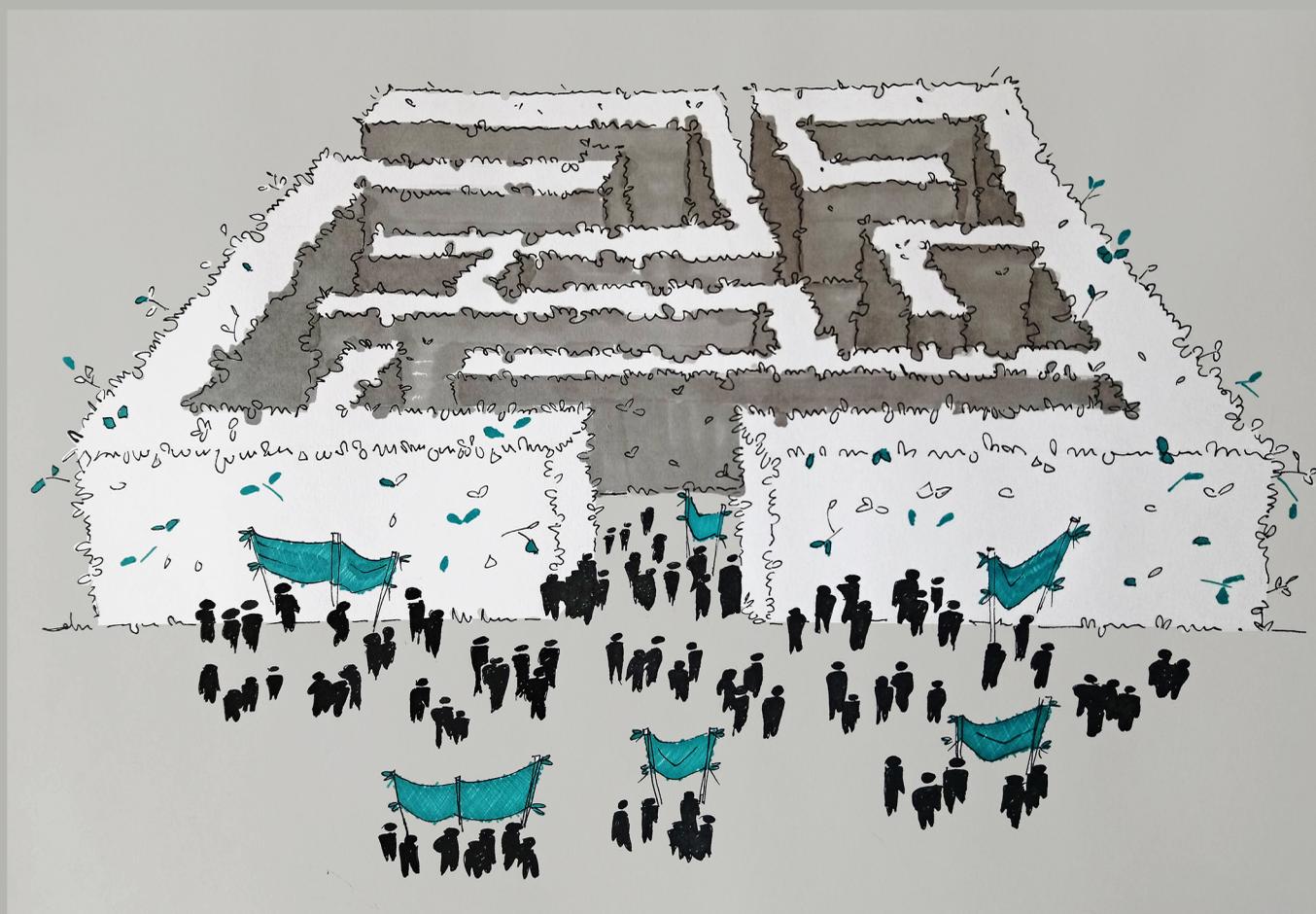
PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INDUSTRIA - UNGS

Dossier

ARGENTINA FRENTE AL LABERINTO POSMACRISTA

Escriben

Cecilia Allami, Francisco J. Cantamutto, Sergio Carpenter, Leticia Ceriani Alan Cibils, Juan Matías De Lucchi, Luciana Kanterewicz, Alejandro López Accotto, Martín Mangas, Carlos R. Martínez, Ricardo A. Paparas, Diego Roger, Eva Florencia Sacco, Alejandro Vanoli y Matías Vernengo



EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Director

Dr. Germán Diego Pinazo

Comité académico

Dr. Julio Gambina
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas

Dr. Claudio Katz
CONICET-FFyL UBA

Dr. Juan Montes Cató
CONICET-CEIL-UBA

Dr. Alejandro Nadal
CEE- El Colegio de México

Dr. Jaime Osorio
Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco

Dr. Alfredo Saad-Filho
SOAS - University of London

Dr. John Saxe Fernández
CEIICH - Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Oscar Ugarteche
IIE - Universidad Nacional Autónoma de México

Comité editorial

Lic. Octavio Lerena

Mg. Cecilia Allami

Dr. Alan Cibils

Dr. Marcelo Delfini

Dr. Juan Fal

Lic. Arnaldo Ludueña

Dr. Germán Pinazo

Mg. Mariano Arana

Lic. Daniela Triador

Lic. Andrés Espinosa (Ediciones UNGS)
Asistencia técnica editorial

Equipo de colaboradores

Nicole Toftum
Licenciada en Economía Política

Roberto Bufelli
Licenciado en Economía Política

Nicolás Dinerstein
Licenciado en Economía Política

Julián Cavallero
Licenciado en Economía Política

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2019

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@campus.ungs.edu.ar - ediciones.ungs.edu.ar

ISSN 2362-1931

Diseño gráfico de la revista: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Edit Marinozzi

Ilustración de tapa: Guadalupe Pinazo

Diseño de tapa: Ediciones UNGS

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Índice

Editorial5

Dossier

¿Timba o tambo? Política financiera, monetaria y cambiaria para el desarrollo9

Alejandro Vanoli, Alan Cibils y Cecilia Allami

Cambiamos y el retorno del monetarismo como doctrina social en la Argentina.....21

Juan Matías De Lucchi y Matías Vernengo

El punto de partida. La situación de las mujeres argentinas
a tres años de gestión macrista35

Eva Florencia Sacco

Evolución reciente del Sistema Previsional Argentino59

Sergio Carpenter

Alternativas y propuestas para un desarrollo industrial, tecnológico
y científico basado en la energía73

Diego Roger

El sistema tributario posmacrista: ¿deseo o necesidad de reforma?.....93

Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez,

Martín Mangas y Ricardo A. Paparas

La salud en tiempos de ajuste. Un acercamiento a conocer cómo
está afectando la política económica actual a la salud de las y los argentinos.....117

Leticia Ceriani y Luciana Kanterewicz

Programas económicos ante la crisis. Una evaluación
de las propuestas alternativas133

Francisco J. Cantamutto

Editorial

Qué hacer con la pesada herencia

Uno de los rasgos salientes de la gestión de Cambiemos al frente del Gobierno Nacional es, sin lugar a dudas, su carácter transformador. Pocas experiencias de gobierno en la historia reciente (y no tanto) de nuestro país han supuesto un giro tan radical en diversos aspectos de la vida económica y social. Y menos experiencias aún han logrado instalar tantos dispositivos condicionantes de futuras administraciones, en pos de consolidar dichas transformaciones.

Sobre el carácter transformador de la administración actual, sobran los ejemplos. Desde la ilegal eliminación por decreto de la Ley Nacional de Medios de Comunicación Audiovisual, a finales de 2015, al cierre definitivo del programa Conectar Igualdad en mayo de 2018, pasando por la modificación del cómputo para el pago de haberes jubilatorios en diciembre de 2017. Sería imposible en estos breves renglones enumerar todas las transformaciones, y menos aún sus consecuencias. Desde fines de 2015 hasta principios de 2018, el poder adquisitivo del salario de los trabajadores registrados cayó casi un 14% y el de los empleados públicos, en promedio, casi un 20% (puntualmente, los salarios de convenio de la administración pública nacional cayeron poco más de un 30%). Según la Cámara Argentina de la Mediana Empresa, la producción industrial de las pymes acumula una caída en el nivel de actividad de más del 16% entre 2015 y 2019, con doce meses de contracción ininterrumpida

entre abril de 2018 y abril de 2019. Se han dolarizado tarifas de servicios públicos y combustibles, llevando el aumento de los precios minoristas a casi el 60% anual en 2019, con paritarias que se firman por menos de la mitad.

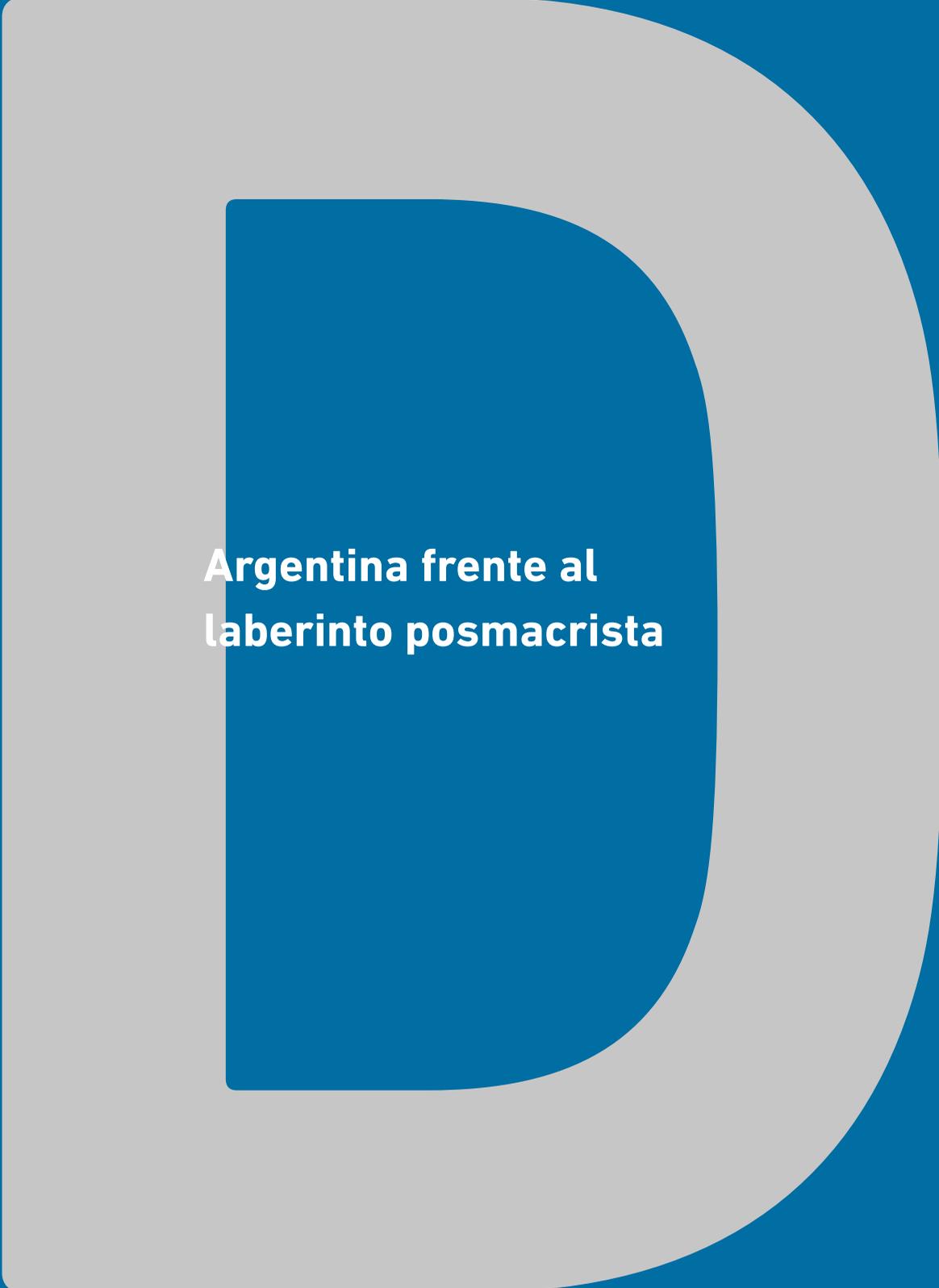
Por si todo esto fuera poco, el Gobierno Nacional se ha endeudado en moneda extranjera con una magnitud y a una velocidad que no reconoce antecedentes, condicionando como nunca antes en la historia a futuros gobiernos. Solo en tres años, el gobierno de Macri emitió 155 mil millones dólares de deuda (sin contar la emitida en moneda local), dejando para quien lo suceda la friolera de 156 mil millones de dólares en materia de vencimientos en los próximos cuatro años. Nunca en la historia. Con el agravante de que gran parte de esos vencimientos son con el Fondo Monetario Internacional; un acreedor muy particular, al que es muy difícil dejar de pagarle unilateralmente y que está más interesado en imponer condiciones que en cobrar intereses.

Así las cosas, en este número de *Márgenes* nos hemos propuesto convocar artículos en torno a la vieja e inoxidable pregunta de qué hacer. Qué hacer en un escenario tan complicado como el que deja el gobierno actual. Y tenemos el gusto de presentar un volumen al que han aportado un grupo heterogéneo de científicos sociales que analizan problemas tan importantes y diversos como: la restricción externa, la

deuda, la estructura fiscal, algunas cuestiones de género, la economía de la salud, y la política industrial. Sostener una revista académica en la universidad pública en un contexto de ajuste como el actual es un desafío, y es un desafío adicional que

los artículos de cada número estén organizados en torno a una misma temática. Agradecemos a los autores y a las autoras y esperamos que lo disfruten.

Germán Pinazo



**Argentina frente al
laberinto posmacrista**

Dossier

¿Timba o tambo? Política financiera, monetaria y cambiaria para el desarrollo

Alejandro Vanoli, Alan Cibils y Cecilia Allami***

Resumen

A partir de diciembre de 2015, Mauricio Macri y su equipo impulsaron un nuevo plan económico que generó profundos cambios en la regulación monetaria, financiera y cambiaria. La orientación de esos cambios fue remover los controles del Estado sobre los sectores externo, financiero y cambiario, dejando que fuese el mercado el que determinase precios y cantidades. En este trabajo reseñamos estos cambios regulatorios que implementó Cambiemos, la orientación de las políticas monetarias y cambiarias, y las implicancias de los acuerdos de junio y octubre de 2018 con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como consecuencia de estos cambios, se profundizaron los desequilibrios externos, generando un nivel de deuda pública insostenible, a la vez que se perjudicó a la actividad productiva por las altas tasas de interés y la consecuente contracción del crédito, favoreciendo la especulación financiera. Además, el incremento de la especulación financiera que desencadenó la desregulación de los mercados financieros y las corridas cambiarias e inestabilidad general de los últimos meses han sido beneficiosos a la actividad de intermediación financiera. El trabajo concluye con lineamientos para políticas alternativas que promuevan el desarrollo, el mercado interno y la soberanía monetaria y económica.

Introducción

El 15 de diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió como presidente de la Argentina, luego de doce años consecutivos de gobierno del kirchnerismo. Desde la campaña electoral, realizó un gran número de vaticinios de lo que serían logros económicos de su futuro mandato. Desde la “pobreza cero”, pasando por el “fin de la inflación” hasta “un

* Ex presidente del Banco Central de la República Argentina, integrante del Grupo de Trabajo sobre Políticas Financieras, Monetarias y Fiscales.

** Investigadores docentes del Área de Economía Política, Universidad Nacional de General Sarmiento; integrantes del Grupo de Trabajo sobre Políticas Financieras, Monetarias y Fiscales.

crecimiento sostenido” causado por una “lluvia de inversiones” que llegarían gracias al levantamiento de los controles de cambios y a que inversionistas verían la buena voluntad (hacia los mercados financieros), transparencia y eficiencia del nuevo gobierno.

Sin embargo, una vez que asumió la Presidencia, quedó claro que la política económica estaría orientada por dos ejes principales: apertura comercial y desregulación de los movimientos de capitales y de la economía en general, que, como veremos a continuación, lejos estuvieron de ser los impulsores de los resultados anunciados durante la campaña electoral. En los planos monetario y financiero, estos ejes se manifestaron en cambios en la orientación de las políticas: por un lado, se dismantelaron los controles prudenciales cambiarios, de ingreso y egreso de capitales, y financieros, implementados por las administraciones kirchneristas; por otro lado, se abandonó la política monetaria de metas cuantitativas y flotación administrada para el tipo de cambio, adoptándose las políticas monetaria de metas de inflación y de flotación libre cambiaria, ambas promovidas por la ortodoxia económica y el FMI. Además, se desregularon las tasas activas y las comisiones del sistema financiero. El objetivo de estas modificaciones regulatorias sería atraer capitales a partir de la “confianza” generada en los mercados por las nuevas reglas de juego “transparentes”, lo que generaría un círculo virtuoso de inversiones, ahorro y crecimiento.

Este dismantelamiento de un conjunto de herramientas de política económica tuvo como resultado un agravamiento de los incipientes desequilibrios macroeconómicos heredados, generando una profunda crisis. A poco menos de tres años de asumir la Presidencia, la nueva gestión acudió al FMI de urgencia para solicitar ayuda en la forma de un préstamo *Stand By*, préstamos otorgados con fuertes condicionalidades, que está resultando en un brutal ajuste en términos fiscales, monetarios y cambiarios.

El trabajo se estructura en tres partes. En primer lugar, se describen las principales características que tomó la desregulación de Cambiemos en los mercados de financieros, cambiarios y de capitales, y los cambios en materia de la política monetaria y cambiaria. En segundo lugar, se describen las principales consecuencias de estas políticas. El trabajo concluye con algunas propuestas de políticas monetaria y cambiaria alternativas orientadas al desarrollo.

La desregulación y las políticas monetarias y cambiarias a partir de la asunción de Mauricio Macri

Al asumir el gobierno, los ejes centrales de la política económica de Cambiemos fueron la desregulación de los mercados de divisas, del mercado financiero local y de la entrada y salida de capitales. A continuación, detallamos los principales cambios regulatorios impulsados desde la asunción de Mauricio Macri a la Presidencia, tanto en los planos financiero y monetario como en el mercado de cambios y capitales.¹

¹ Un detalle de las medidas desregulatorias implementadas se encuentra en Vanoli, Alejandro; Cibils, Alan y Allami, Cecilia (2018). “Los cambios en la era Cambiemos Adiós producción y consumo, hola (otra vez) especulación financiera”. Publicación de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, N° 36, Buenos Aires.

En primer lugar, se desreguló el mercado de cambios y de capitales, permitiendo la libre compra de moneda extranjera y se liberalizaron las condiciones de las transferencias de fondos al y del exterior.²

En materia de comercio exterior, y en el marco de una amplia liberalización comercial y apertura importadora, se eliminaron las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), implementadas durante el gobierno de Cristina Kirchner, como instrumento de restricción de las importaciones.³ Además, se redujo, o en algunos casos se eliminó, una importante fuente de recursos y de regulación de precios: las retenciones a las exportaciones.⁴ Adicionalmente, una medida muy cuestionada fue la eliminación de la obligación de liquidar en el mercado local las divisas provenientes de las exportaciones. Antes, los exportadores tenían la obligación de liquidar los cobros de sus exportaciones en el mercado de cambios argentino dentro de los 30 días. La administración Macri avanzó en distintas flexibilizaciones cambiarias que arrancaron en enero de 2016, cuando extendió de 30 días a 5 años el plazo tope para liquidar las divisas de las exportaciones; luego lo amplió a 10 años. Finalmente, en noviembre de 2017 se eliminó la obligación de liquidar en el mercado local las divisas generadas por exportaciones de bienes, servicios y materias primas.

Por último, en relación con el sistema financiero, se desregularon las tasas de interés y los niveles de las comisiones cobradas por los bancos por distintos servicios. Además, paulatinamente se fue desarticulando la “Línea de créditos para la inversión productiva”, que fue reemplazada ya en diciembre de 2015 por la “Línea de financiamiento para la producción y la inclusión financiera”, reflejando un claro sesgo en contra del crédito para la producción.⁵ Por último, durante los años 2016 y 2017, mediante distintas comunicaciones, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) flexibilizó la posibilidad de otorgar créditos en dólares. Es importante recordar que a partir del año 2002, numerosas regulaciones limitaban el otorgamiento de préstamos en moneda extranjera para evitar descalces de moneda que provocaron y agravaron la crisis de 2001 y obligaron a una pesificación asimétrica con elevado costo económico y social.⁶

² Se eliminaron las restricciones al ingreso de capitales de corto plazo: el Banco Central redujo la permanencia obligatoria de los capitales financieros que ingresan al país de 365 a 120 días y luego la eliminó en enero de 2017. También se eliminó el encaje del 30%, lo que incentivó aún más el ingreso de capitales especulativos buscando altas rentabilidades en pesos.

³ Las DJAI eran un instrumento utilizado para ejercer controles sobre el uso de las divisas para importaciones: el objetivo era importar lo que fuese necesario, pero no gastar en importaciones superfluas o suntuarias, a la vez que se buscaba incentivar la sustitución de importaciones, produciendo localmente lo que antes se hubiese importado.

⁴ Cabe señalar que en septiembre de 2018 se reintrodujeron retenciones fijas en pesos para todas las exportaciones, para paliar el déficit fiscal aumentado por las políticas de Cambiemos sin discriminar por sector económico, región, tamaño de firma, etcétera, sin capturar la megarrenta que la devaluación dejó en los sectores primarios concentrados y afectando a sectores productivos muy golpeados por la apertura, recesión y mayores costos tarifarios, de tasa de interés, insumos y otros gastos de funcionamiento en general.

⁵ Este vaciamiento se produjo a partir de sucesivas reducciones del porcentaje de depósitos que se destinarían a esta línea de financiación.

⁶ Finalmente, en mayo y junio de 2018, frente al inminente vencimiento de un volumen considerable de Letras emitidas por el BCRA (LEBAC), se flexibilizaron los requisitos mínimos de liquidez que deben cumplir

La política monetaria

Si la apertura y desregulación financiera del gobierno de Cambiemos marcó un claro quiebre con los gobiernos que lo precedieron, la política monetaria y cambiaria (ver más adelante) también experimentó cambios abruptos.⁷ El BCRA, con Federico Sturzenegger como presidente de la institución, implementó una política monetaria de metas de inflación y una política cambiaria de libre flotación del tipo de cambio con el objetivo explícito de reducir drásticamente la inflación y establecer un tipo de cambio de libre mercado. Si bien se planteó esta libre flotación, el BCRA intervino en el mercado de cambios, en muchas ocasiones de manera errática, para incidir sobre el valor de la divisa.

Los promotores de la política de metas de inflación creen, en contra de la evidencia empírica, que la inflación es puramente un fenómeno monetario, causado por la emisión monetaria. Descartan así la inflación generada por costos, por puja distributiva, por sectores económicos concentrados, o por devaluación de la moneda local, entre otros. En la concepción ortodoxa, la inflación se produce porque existen demasiados pesos en circulación; por lo tanto, la forma de eliminarla es incrementar la tasa de interés para reducir la circulación monetaria, enfriar la economía y, eventualmente, la inflación.

Sin embargo, luego de la implementación durante tres años de estas políticas, y a pesar de haber elevado la tasa de interés a niveles insostenibles, no lograron reducir la tasa de inflación ni estabilizar los desequilibrios externos. ¿Por qué? Primero, una causa de la inflación fue el aumento de las tarifas, producto de la eliminación de subsidios y su dolarización. Segundo, la eliminación de retenciones a las exportaciones de productos primarios y consecuente dolarización de productos de la canasta básica de alimentos (trigo, carne, etcétera) contribuyen fuertemente a la inflación. Tercero, la dolarización de los precios de combustibles es otro factor que ha contribuido significativamente al incremento de costos y precios. Por último, la errática política cambiaria resultó en fuertes devaluaciones que sectores concentrados de la economía trasladaron directamente a precios.

Ninguno de los elementos señalados tiene que ver con la cantidad de pesos en circulación (base monetaria). Por lo tanto, una brutal contracción monetaria, y la inevitable recesión económica resultante, nunca pueden ser la solución.

A partir del segundo acuerdo con el FMI,⁸ en octubre de 2018, la política de metas de inflación se sustituyó por una política de metas cuantitativas; es decir, se pasó a controlar la

las entidades financieras y se las obligó a reducir sus tenencias de dólares, con el objetivo de aumentar la oferta de divisa en el mercado de cambios local y reducir las presiones sobre el tipo de cambio.

⁷ La política monetaria del kirchnerismo, por lo menos hasta 2012, cuando la restricción externa y la inflación las tornaron menos efectivas, fue de metas cuantitativas para la expansión de los agregados monetarios con una política cambiaria de flotación administrada con eje en el mantenimiento de la competitividad internacional de las exportaciones del país. Estas políticas se habían implementado en 2002 durante el gobierno de transición de Eduardo Duhalde y su ministro de Economía Roberto Lavagna, con fuerte oposición del FMI —la implementación de las políticas promovidas por el FMI tuvo que esperar hasta la llegada al poder del gobierno de Cambiemos.

⁸ Como explicamos en el apartado siguiente, el primer acuerdo, firmado en julio de 2018, quedó rápidamente desactualizado y debió ser expandido y actualizado en octubre del mismo año. En medio de las negociaciones por el nuevo acuerdo, renunció Nicolás Caputo, presidente del BCRA (que había reemplazado a Sturzenegger

expansión de la base monetaria, fijando una regla de expansión cero hasta junio de 2019. La idea detrás de esta política monetaria es asfixiar la economía para enfriar la demanda de dólares y así, eventualmente, frenar y aún bajar la inflación. Para lograr esto, se elevó la tasa de referencia del Banco Central a más de 70% en la primera semana de implementación de la política, absorbiendo a razón de un promedio de \$ 100.000 millones diarios. El instrumento utilizado para este proceso es el de las Letras de Liquidez del Banco Central (LELIQ), generándose una nueva bomba financiera que se diferencia de la anterior, Letras del Banco Central (LEBAC), en que las LELIQ tienen un período de maduración muy inferior y los tenedores son exclusivamente bancos. También se planteó la utilización de ajustes en los requisitos mínimos de liquidez con el mismo objetivo.

Como consecuencia de estas políticas, las LEBAC y posteriormente las LELIQ se constituyeron en el vehículo fundamental para el *carry trade* o “bicicleta financiera” en el marco de la desregulación del mercado de capital y cambiario.

La política cambiaria

La política monetaria de metas de inflación, implementada por Cambiemos y promovida por el FMI y la ortodoxia económica, requiere que el Banco Central no intervenga en el mercado cambiario, dejando que el valor de la divisa, que es una variable clave de cualquier economía periférica, la fije el mercado. Así, según la concepción ortodoxa, si existiese un desequilibrio en el sector externo (déficit comercial o déficit de divisa), la devaluación del peso cambiaría los precios relativos y restablecería el equilibrio externo.

Una de las primeras medidas tomadas por Cambiemos al asumir la Presidencia en 2015 fue el levantamiento del mal denominado “cepo” cambiario y el pago a los fondos buitres. Normalizadas así las relaciones con el poder financiero internacional, la Argentina recuperó su acceso a los mercados de capitales, comenzando un acelerado proceso de acumulación de deuda en moneda extranjera. En gran medida, este acelerado proceso de endeudamiento sirvió para abastecer la demanda local de divisa, ahora sin restricciones de compra, destinada principalmente a cubrir el déficit comercial, el déficit de la balanza de turismo, la fuga de capitales y el servicio de la deuda.

Mientras duró la apertura de los mercados financieros internacionales, se pudo mantener el esquema de política monetaria de metas de inflación y flotación cambiaria, generando fuertes desequilibrios fiscales y de balance de pagos, financiados con endeudamiento externo e interno. Sin embargo, cuando en marzo de 2018 los mercados internacionales dejaron de prestarle a la Argentina en el marco del previsible aumento en la tasa de interés de Estados Unidos –que afectó a los países con déficit de cuenta corriente financiados con deuda como Turquía y Argentina, pero no a economías emergentes más equilibradas– el esquema monetario y cambiario entró en crisis.

unos meses antes), y asumió Guido Sandleris. El flamante presidente del organismo anunció un nuevo rumbo de la política monetaria y cambiaria en el marco del nuevo acuerdo.

Se produjeron una seguidilla de corridas cambiarias, con fuertes devaluaciones del peso y su consecuente impacto inflacionario, que tornaron insostenible el esquema de Cambiemos. Como consecuencia del agravamiento de los desequilibrios externos derivados de las políticas aplicadas, en el mes de mayo de 2018 el gobierno acudió al FMI para solicitar un préstamo, que en sus inicios fue anunciado como “preventivo”.⁹

Como ocurrió históricamente con todos los acuerdos que firma el FMI cuando otorga un préstamo, el compromiso incluye la implementación de un fuerte ajuste del gasto público con el objetivo de eliminar el déficit fiscal. La reducción del déficit se lograría mediante, principalmente, recortes en la obra pública, reducción de salarios y despidos del sector público, eliminación de subsidios, venta de activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), entre otros.

El acuerdo de junio de 2018 fracasó apenas tres meses más tarde, en septiembre, cuando el BCRA había entregado a la fuga de capitales el primer desembolso del Fondo sin poder frenar las sucesivas corridas cambiarias. Se aceleró la devaluación de la moneda, duplicando el tipo de cambio entre diciembre de 2017 y septiembre de 2018, se perdieron reservas por el equivalente al primer desembolso del FMI (US\$ 15 mil millones) en menos de tres meses y se tuvo que subir las tasas de interés hasta el 70%, en un marco de fuerte aceleración inflacionaria y una profundización de la recesión.

Como resultado, la Argentina debió recurrir por segunda vez al FMI para solicitar una ampliación del préstamo, lo que implicaba renegociar el acuerdo original. Las negociaciones del nuevo acuerdo,¹⁰ a solo tres meses de firmado el primero, implicaron la implementación de un esquema de política económica mucho más recesivo que el aplicado en la primera etapa.

En relación con la política cambiaria, se anunció que el Banco Central ya no intervendrá en el mercado de cambios cuando el tipo de cambio se encuentre entre determinados valores; es decir, se definió una banda o zona de intervención –fijada inicialmente entre \$34 y \$44– que se ajustaría a una tasa del 3% mensual. Si el tipo de cambio se moviese por afuera de los valores fijados, el BCRA podría intervenir, pero únicamente vendiendo cantidades de divisa que pueden ser insuficientes, hasta diciembre de 2018. La forma de garantizar que el dólar no aumente hasta valores por fuera de la banda/zona de flotación es la oferta de LELIQ a tasas exorbitantes y sofocantes de la economía real. Esta política

⁹ El informe del FMI, incluyendo la carta de intención firmada por la Argentina, se puede descargar de: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr18219.ashx>. En junio de 2018 se difundieron los términos del acuerdo entre la Argentina y el FMI. El monto total del préstamo sería de US\$ 50.000 millones por una duración de 36 meses. Sin embargo, el desembolso inicial fue de US\$ 15.000 millones, y el resto se iría desembolsando según un cronograma que duraba hasta 2020. Adicionalmente, de los US\$ 15.000 millones del primer desembolso, solo la mitad podía utilizarse para estabilizar el tipo de cambio, mediante un proceso de licitaciones.

¹⁰ El informe del segundo acuerdo con el FMI se puede descargar de: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr18297-ArgentinaBundle.ashx>

presenta similitudes con la “tablita” de Martínez de Hoz durante la última dictadura, que terminó en varias megadevaluaciones entre 1981 y 1982.¹¹

Impactos de la desregulación y cambios de política monetaria y cambiaria

La política de apertura y desregulación impulsada por Cambiemos junto con la política cambiaria y monetaria —especialmente luego del primer acuerdo con el FMI— tuvieron profundos impactos en la economía argentina.

En primer lugar, las políticas de Cambiemos se tradujeron en un fuerte crecimiento del sistema financiero e incremento significativo de sus ganancias. El sistema financiero fue uno de los grandes beneficiados de las políticas impulsadas por el gobierno de Mauricio Macri, mostrando una evolución generalmente positiva, aun cuando la economía en general, y los sectores productivos en particular, mostraban fuertes caídas. Efectivamente, en el año 2018, el crecimiento del valor agregado bruto del sector “intermediación financiera” fue del 4% con respecto al año anterior, mientras que la industria manufacturera cayó un 4% durante el mismo período. Al sector financiero no solo le fue mejor que a los sectores productivos en materia de actividad económica, sino que también tuvo rentabilidades muy altas: hubo un avance significativo en el peso de los resultados por títulos y valores (principalmente LEBAC y LELIQ) desde 2015 en adelante, con valores promedio significativamente más altos que los del lustro anterior. Estas tendencias están profundizándose en la actualidad debido a las elevadas tasas de interés de las LELIQ, en detrimento de las ganancias por intermediación financiera, que, dadas las altas tasas, mostrarían una tendencia a la baja.

Así, el incremento de la especulación financiera que desencadenó la desregulación de los mercados financieros, y aún las corridas cambiarias e inestabilidad general de los últimos años, han sido tremendamente beneficiosos para el sistema financiero. Las políticas monetaria y cambiaria orientadas a dejar que los mercados financieros sean los determinantes de precios claves de la economía generan un sesgo hacia la especulación financiera y en contra de la producción, incrementando las ganancias del sector financiero.

La actividad productiva, por su parte, se ve asfixiada por las elevadas tasas de interés, observándose una tendencia decreciente del stock de préstamos a empresas e individuos (adelantos, documentos, préstamos personales y tarjetas de crédito) en términos reales, a la par de la caída de la actividad económica y del consumo.

En segundo lugar, en el frente externo, la apertura financiera implicó un crecimiento muy fuerte del ingreso de los capitales de corto plazo buscando alta rentabilidad, cuyos flujos se revierten rápidamente ante la pérdida de “confianza”. A partir de abril de 2018 la inversión de portafolio neta comienza a ser negativa, evidenciando la insostenibilidad del

¹¹ La “tablita” suponía que con un esquema de devaluaciones decrecientes, la inflación bajaría en un esquema de liberalización comercial y financiera, ya que los precios internos convergerían a la inflación internacional. En la práctica, lo que normalmente sucede es que los precios internos no bajan lo suficiente y se produce un atraso cambiario que agrava la recesión y los desequilibrios macroeconómicos, tornándose necesario apostar a la bicicleta financiera especulativa del *carry trade*, que apuesta a aprovechar las elevadas tasas locales en pesos.

esquema. La fuga de capitales también ha incrementado: según el balance cambiario del BCRA, la formación neta de activos externos durante 2018 fue de de US\$ 27 mil millones.

La relajación de los controles de importaciones implicó un fuerte incremento del déficit de la balanza comercial de la gestión de Macri. Alcanzó niveles récords: en el año 2017, el déficit acumulado de la balanza comercial fue de US\$ 8.471 millones. Si bien en 2018, producto de la fuerte devaluación y contracción de la actividad económica, este déficit se achicó, la balanza continuó siendo deficitaria (US\$ -3.881 millones).

En tercer lugar, otra de las consecuencias profundamente preocupantes de la política económica de Cambiemos es el dramático incremento de la deuda pública. Según estimaciones oficiales, el ratio deuda pública/PBI alcanzó en diciembre de 2018 casi el 100% del PBI. Este ratio solo incluye la deuda del sector público nacional, sin considerar la deuda de las provincias, por lo cual el ratio de deuda total/PBI es aún mayor.

En esta línea, los desembolsos del “salvataje” del FMI están principalmente destinados a financiar la fuga de capitales y el servicio de la deuda. El pago de intereses de la deuda pública pasará de representar el 2,9% del PBI en 2018 al 3,2% del PBI en 2019,¹² casi el 18% del presupuesto nacional, cuando en 2015 dichos intereses solo eran el 7% del total.

En definitiva, el impacto de las políticas implementadas por Cambiemos han tenido consecuencias muy negativas en el frente externo: mayor ingreso de capitales especulativos, aumento del déficit comercial y de cuenta corriente, mayor fuga de capitales y, por lo tanto, inestabilidad cambiaria. Las políticas implementadas para sortear la inestabilidad de la coyuntura han generado un incremento exponencial de la deuda pública, con la necesidad de recurrir al FMI para garantizar los vencimientos de capital e intereses del 2019. Estas políticas no han bajado la inflación y no han resultado en una “lluvia de inversiones”; más bien, todo lo contrario. La economía se ha financiarizado, favoreciendo la especulación financiera por sobre la actividad productiva; la inflación es la más alta en décadas, el endeudamiento externo está llegando a niveles comparables con los que llevaron a la crisis de 2001-2002, y la actividad económica y el empleo se ven fuertemente perjudicados con los resultantes aumentos de la pobreza e indigencia.

Propuestas

La historia argentina nos ha demostrado que la desregulación y liberalización de los mercados de cambios, de capitales y de mercancías nunca han generado crecimiento, desarrollo y una mejor distribución del ingreso; más bien, todo lo contrario. Ante esta nueva avanzada neoliberal, nos parece fundamental recalcar que existen alternativas viables de política económica, muchas de las cuales han sido exitosas en el pasado tanto en la Argentina como en otros países.

Nuestra propuesta es que las políticas monetaria, cambiaria y financiera deben cumplir objetivos múltiples y ser coordinadas con la política fiscal en un plan de desarrollo que promueva la inversión productiva, el empleo de calidad, una inserción internacional

¹² Fuente: Presupuesto 2019.

inteligente y una distribución del ingreso más igualitaria. Algunos ejes para considerar al respecto son los siguientes:

Recuperar la soberanía económica y financiera: Las políticas de apertura indiscriminada de Cambiemos, que llevaron a una nueva etapa de sometimiento a las políticas del FMI, no han hecho más que entregar la soberanía económica, socavando la capacidad del Estado de diseñar e implementar políticas focalizadas en el desarrollo nacional.

Es imprescindible renegociar el acuerdo con el FMI para encontrar alternativas al ajuste que está limitando el crecimiento, tal como pasó en 2001. Se requiere además recuperar la plena capacidad soberana en el diseño e implementación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria para promover el crecimiento, aumentar el empleo, asegurar la estabilidad, reducir los desequilibrios económicos y volver a desendeudar el país, mejorando el perfil de vencimientos, además de combatir adecuadamente la inflación para reducirla en un marco de crecimiento.

Desdolarizar la economía: Las propuestas de dolarización parcial de la Argentina a través de una nueva convertibilidad o la dolarización plena no son una solución a los problemas del país y agravarían los problemas existentes. Si bien la dolarización eliminaría el riesgo cambiario, solo se estaría eliminando el síntoma, pero no la causa de la enfermedad. La raíz del problema de la Argentina es el déficit externo, producto de una apertura comercial y financiera irrestricta que generó déficit de divisa, endeudamiento y fuga de capitales, provocando alta inflación y recesión. Desde esta perspectiva, es fundamental recuperar el manejo soberano de la política económica. La moneda nacional de la Argentina es el peso, y es fundamental que las transacciones económicas y financieras en el país se lleven a cabo en la moneda nacional. Los costos, salvo insumos importados, deben denominarse en pesos y el consumo y la inversión también. Por lo tanto, es sumamente nocivo que, en una economía con moneda propia, los precios de servicios y bienes que se producen en el país con costos pesificados, tengan precios que fluctúen con el valor del dólar. El gobierno de Cambiemos se ha embarcado en el camino opuesto, dolarizando precios clave de la economía como son los servicios públicos –electricidad, gas, agua–, el transporte y los combustibles con el objetivo de garantizar las rentabilidades extraordinarias de estas empresas. Esto significa que la economía queda sometida al vaivén de los movimientos –mayoritariamente ascendentes– del tipo de cambio y sin elementos para controlar el impacto de estas fluctuaciones sobre los precios. Por lo tanto, junto con políticas de manejo del tipo de cambio, es importante pesificar en forma gradual la economía, especialmente los precios de aquellos servicios que impactan sobre todos los aspectos del quehacer económico.

Asimismo, es fundamental promover el ahorro en moneda nacional, generando instrumentos financieros adecuados para empresas y familias que sean seguros y rentables y una mejor alternativa que comprar divisas, sin que esto impacte negativamente en las tasas activas y el crédito a sectores productivos y hogares.

Política monetaria: La política de metas de inflación, y la actual política de metas cuantitativas con enfoque monetarista tienen un fuerte sesgo recesivo y no han generado resultados positivos en la Argentina, ni siquiera en materia antinflacionaria. El control de la inflación no puede ni debe ser el único objetivo de la política monetaria; esta debe acompañar a la política macroeconómica, la cual debe estar orientada a objetivos de desarrollo y crecimiento económico, con generación de empleo y mejoras en la distribución del ingreso con estabilidad de precios. En este sentido, el manejo de la política monetaria debe incluir todos los instrumentos a disposición del Banco Central, una de los cuales es la regulación de las tasas de interés tanto pasivas como activas y la orientación del crédito. Para reducir la inflación, se debe considerar un enfoque estructuralista que contemple el impacto sobre los precios de aumentos en el tipo de cambio, los tarifazos, además de insuficiencias de oferta, expectativas, puja distributiva, problemas en la formación de precios no competitiva (monopolios y oligopolios), entre otros factores. Sobre la base de un análisis que contemple estos factores de la realidad económica argentina se podrán diseñar políticas específicas que logren bajar la inflación sin generar los costos sociales y económicos de las políticas ortodoxas de Cambiemos y el FMI.

Política cambiaria: El tipo de cambio es una variable clave de la economía, ya que impacta sobre el precio de las importaciones y exportaciones y, a través de ellas, sobre los precios de la economía nacional. El tipo de cambio también influye sobre la posibilidad de acumular reservas internacionales, que son clave para el manejo de las relaciones económicas internacionales. Por lo tanto, el tipo de cambio no puede estar sujeto a los vaivenes del mercado de cambios, sino que debe existir una política cambiaria coherente manejada por el Estado. La flotación administrada es la mejor forma de considerar objetivos múltiples: competitividad externa, estabilidad de precios, disponibilidad de insumos y tecnología, etcétera.

En este sentido, es importante pensar en la aplicación de tipos de cambio múltiples con objetivos de desarrollo, con un enfoque similar al del economista estructuralista Marcelo Diamand. Así, se podría pensar en la aplicación de tipos de cambio diferenciales para bienes esenciales para el consumo e insumos críticos con relación a bienes suntuarios, o productos agrícolas vs. industriales, etcétera. Esto justifica la implementación de retenciones y reembolsos a las exportaciones, pudiendo controlar más efectivamente a la inflación ante movimientos del tipo de cambio. Los tipos de cambio diferenciales se podrían aplicar en forma directa o a través de la política fiscal, gravando consumos suntuarios importados.

En el contexto de volatilidad global que estamos viviendo, el manejo del tipo de cambio permite desarrollar estrategias de defensa y acumulación de reservas internacionales, con políticas que eviten endeudamiento externo y todos los problemas que esa estrategia acarrea. Ante la inexistencia de un prestamista de última instancia a nivel internacional, es fundamental llevar adelante políticas de desarrollo y administración del sector externo, que permitan el manejo inteligente de las reservas internacionales.

Sistema financiero: El sistema financiero es un actor clave en cualquier economía y debe estar al servicio de sectores productivos, hogares y gobiernos, financiando la producción, la inversión y el consumo y, a través de ellos, el desarrollo. En este sentido, la desregulación financiera tiene como resultado un sistema financiero abierto a operaciones especulativas y de grupos económicos, alejándolo de su potencial función como agente de desarrollo. Por lo tanto, es importante que la actividad del sistema financiero vuelva a ser regulada por el BCRA, cumpliendo con lo establecido en la Carta Orgánica vigente, Carta Orgánica que el gobierno de Macri ha incumplido en forma sistemática y que quiere modificar de acuerdo con lo suscripto en la Carta de Intención con el FMI, para reducir la regulación pública sobre el sistema financiero. De lo contrario, la especulación financiera y la fuga indiscriminada continuarán generando una espiral de devaluación e inflación que inevitablemente culminan en crisis. Asimismo, la función regulatoria del BCRA en lo vinculado a tasas de interés también es clave: las tasas se deben fijar en función de los objetivos de desarrollo y de las necesidades de la economía real, y no solo en función de asegurar rentabilidades extraordinarias del sector financiero o de atraer flujos especulativos del exterior. En este sentido, debe impulsarse una política de fomento del crédito a la producción, regulando tasas y asegurando que una porción de los depósitos tenga como destino esta función.

En resumen, la Argentina está nuevamente sumida en una profunda crisis que corre serios riesgos de agravarse si se profundiza la política de ajuste y se descartan instrumentos de política para estabilizar el mercado cambiario en un contexto global cada vez más complejo. Para combatir las causas que provocaron la crisis –la liberalización y desregulación comercial y financiera– es necesario un giro de 180 grados, priorizando políticas de desarrollo y defensa del mercado interno y adecuada regulación monetaria, cambiaria y financiera.

Cambiemos y el retorno del monetarismo como doctrina social en la Argentina

*Juan Matías De Lucchi y Matías Vernengo**

Resumen

El texto ofrece un análisis detallado del problema de la actual crisis del sector externo que atraviesa la economía argentina. El foco de dicho análisis está puesto en los errores del actual gobierno nacional, tanto de diagnóstico como teóricos y operativos, que lo llevaron a una situación de compleja sustentabilidad en términos de endeudamiento, que pone en riesgo las posibilidades futuras de crecimiento económico.

En alguna medida la crisis cambiaria argentina era esperada. La restricción externa se hizo sentir en el caso argentino desde por lo menos el 2011, y era esperado, a pesar de las promesas de la campaña electoral, que el gobierno de Mauricio Macri utilizara la devaluación del tipo de cambio, y la reducción de retenciones para acelerar la inflación, frenar las negociaciones salariales en las paritarias, y reducir los salarios reales. Además, en el corto plazo, se esperaba que la reducción de los salarios y el ajuste fiscal conllevarían a una caída del producto interno bruto. En otras palabras, la devaluación con sus efectos contractivos e inflacionarios, aunque no fue anunciada, era esperada (Vernengo, 2016a).

También era razonable suponer que una vez que se utilizara el tipo de cambio para disciplinar a los trabajadores, del mismo modo se utilizaría el tipo de cambio para contener a la inflación, e incluso se podría especular que los economistas de Cambiemos, preocupados con el crecimiento económico antes de las elecciones, permitirían un aflojamiento fiscal para acelerar el crecimiento y reducir el desempleo. Sin embargo, nada de esto ocurrió y el tipo de cambio nominal aumentó 350% con, por lo menos, dos episodios de corridas cambiarias en 2016 y 2018, que abrieron nuevamente la discusión sobre un posible default. Esto sugiere que, en parte, el problema de la administración de Cambiemos también está relacionado con las decisiones tomadas por sus economistas, algunos de los cuales estuvieron presentes en la previa debacle y default al final de la convertibilidad.

*New School for Social Research y Bucknell University, respectivamente.

En otras palabras, si bien es cierto que la economía argentina ya enfrentaba un déficit estructural de cuenta corriente, el principal factor de explicación de la crisis cambiaria de 2018 es una letal combinación de errores teóricos y operacionales. En este contexto, el inicio de un temerario patrón de endeudamiento en moneda extranjera, la implementación de una inconsistente política monetaria y cambiaria y, finalmente, el innecesario y desesperado acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por parte de un gobierno desbordado por las circunstancias son los principales errores de praxis que cualquier gobierno que gane las elecciones tendrá que afrontar para estabilizar el tipo de cambio y evitar un incumplimiento de los compromisos externos.

A igual que en tiempos del kirchnerismo, el problema externo y las tensiones cambiarias continúan siendo un fenómeno financiero más que real, considerando también el alto componente especulativo de las liquidaciones de granos. En particular, es importante notar que países con déficit externos similares, e incluso más severos, como Brasil, que ha tenido un déficit en cuenta corriente por un período más prolongado que Argentina, no han sufrido crisis cambiarias, en parte porque fueron capaces de acumular un volumen significativo de reservas internacionales atrayendo flujos de capital, en un contexto en que las tasas de interés en Estados Unidos han estado en niveles históricamente bajos.

El resto del artículo está dividido en tres secciones. La próxima sección analiza las causas de la crisis, en la que se sugiere que los problemas fueron esencialmente financieros, y reforzados por un error de diagnóstico que llevó al creciente endeudamiento externo. La sección subsecuente describe la crisis cambiaria y sus consecuencias de largo plazo. Una breve conclusión cierra el artículo, sugiriendo que la mala praxis asociada al diagnóstico monetarista de los problemas argentinos pone en peligro la posibilidad de la retomada del crecimiento, y aumenta las chances de un default. La persistencia y el retorno del monetarismo como doctrina social, como lo habían identificado Bhaduri y Steindl (1983) para los países avanzados, no es, sin embargo, un mero error, sino la defensa ideológica de una serie de políticas que benefician a ciertos intereses en la Argentina.

Los errores de diagnóstico y el endeudamiento externo

La política económica de Cambiemos fue diseñada sobre la base de un pronóstico que estaba caracterizado por el exceso de oferta de divisas y, en consecuencia, por presiones bajistas sobre el tipo de cambio nominal. El equipo económico creyó que podía bajar rápidamente la tasa de inflación con solo reducir y desmonetizar el gasto público, mientras que el Banco Central de la República Argentina (BCRA) avanzaba hacia un sistema de metas de inflación, revirtiendo la reforma de la carta orgánica implementada durante la gestión de Marcó del Pont. Como si no fuera suficiente, a su vez, el presidente del BCRA de aquel entonces disertaba públicamente que con base en el concepto de equilibrio general estaba convencido de que el ajuste tarifario del Ministerio de Energía (a cargo del ex CEO de Shell) no impactaría sobre la tasa de inflación (Sturzenegger, 2016). Dicho de otro modo, el gobierno esperaba una reducción de la demanda de divisas provocada por la rápida desinflación, y un fuerte

aumento de la oferta de divisas, una lluvia de inversiones en el discurso oficial, generada por el shock de confianza de una nueva administración pro mercado.

No obstante, no había ningún motivo para suponer que la inflación argentina se debía a un exceso de demanda agregada liderada por el gasto público. Desde 2011, en promedio, la economía había estado estancada y bajaba la utilización de la capacidad instalada. Por otro lado, las rudimentarias explicaciones cuantitativas ignoraban por completo los mecanismos endógenos del reflujo monetario, aun cuando existiese monetización del déficit fiscal. En ese sentido, es importante notar que la discusión de Sturzenegger (2016) retiene elementos teóricos de un monetarismo ultrapasado, incluso en el *mainstream* de la profesión que ha caminado, justamente, en medio de la discusión de reglas monetarias y metas de inflación, para recuperar nociones wicksellianas de la moneda endógena.

En este aspecto, lejos de estar explicada por un supuesto exceso de demanda agregada, la tasa de inflación ha estado determinada por la dinámica de los precios macroeconómicos –tipo de cambio, tarifas y salarios– que afectan los costos de producción, en un contexto marcado por la escasez relativa de divisas. Por tal motivo, el reemplazo del endeudamiento en pesos con agencias públicas, especialmente el BCRA, por el excesivo endeudamiento en dólares con terceros no solo ha sido una inadecuada política antiinflacionaria, sino que ha comprometido seriamente, una vez más, la estabilidad externa y financiera del país. Acá otro error de diagnóstico importante en los economistas de Cambiemos queda patente: la incapacidad de distinguir entre deuda en moneda doméstica y deuda en moneda extranjera.¹

Con el objetivo de ir reduciendo las transferencias del BCRA al Tesoro Nacional, el gobierno debía escoger entre dos patrones de endeudamiento para la cobertura del déficit fiscal. Por un lado, podría haber comenzado a emitir deuda en pesos. Una vez unificado el mercado de cambios, se habían creado las condiciones para el desarrollo de un mercado de deuda soberana en moneda local, como rápidamente quedó demostrado con el *boom* en el mercado de LEBACS y casuales colocaciones de bonos del Tesoro, incluso a tasas inferiores a la tasa de política del BCRA, con una inversión de la curva de rendimientos.

Sin embargo, el gobierno optó por emitir títulos en moneda extranjera, y para eso afrontó una negociación innecesaria con los fondos buitres, con lo cual se gastó mucho más de lo que era adecuado. Con base en su pronóstico de estabilidad cambiaria, y observando el diferencial de tasas de interés en pesos y dólares, el gobierno creyó que el costo fiscal de la deuda sería menor si esta era emitida en dólares:

$$e^* i_f D_f < i D$$

$$i_f = i^* + \rho$$

$$e^* (i^* + \rho) D_f < i D$$

¹ Acá cabría notar que la deuda en moneda nacional es, por lo general, segura, una vez que se puede monetizar, y no hay default per se. Más allá de que esto pueda ser inflacionario en el contexto del pleno empleo, hay una diferencia marcada con la deuda externa en dólares, la cual requiere reservas para hacer frente a los pagos. Los fundamentos teóricos están relacionados a lo que se llamaba la “teoría de las finanzas funcionales” de Abba Lerner, y que han sido rescatadas por la llamada Teoría Monetaria Moderna. Ver Wray (2015).

Donde e^* es el tipo de cambio nominal esperado, i_f es la tasa de interés en dólares D_f es la deuda denominada en moneda extranjera, i es la tasa de interés en moneda local y D es la deuda denominada en pesos. Además, i^* es la tasa de interés internacional, y ρ es el riesgo país. En otras palabras, la relación para ser verdadera depende del tipo de cambio esperado y del riesgo país, aceptando que fuera indiferente tomar deuda en una u otra moneda, y presumiendo dada la tasa de interés internacional. Mientras el gobierno se endeudó en dólares, el tipo de cambio aumentó 200% desde enero de 2016. Aquí, la mala praxis se manifestó, al menos, en dos aspectos. Aunque no hubiera un aumento de las tasas internacionales, ni un incremento del riesgo país, la devaluación esperada del peso sería suficiente para demandar una estrategia menos agresiva en relación con el endeudamiento en moneda extranjera.

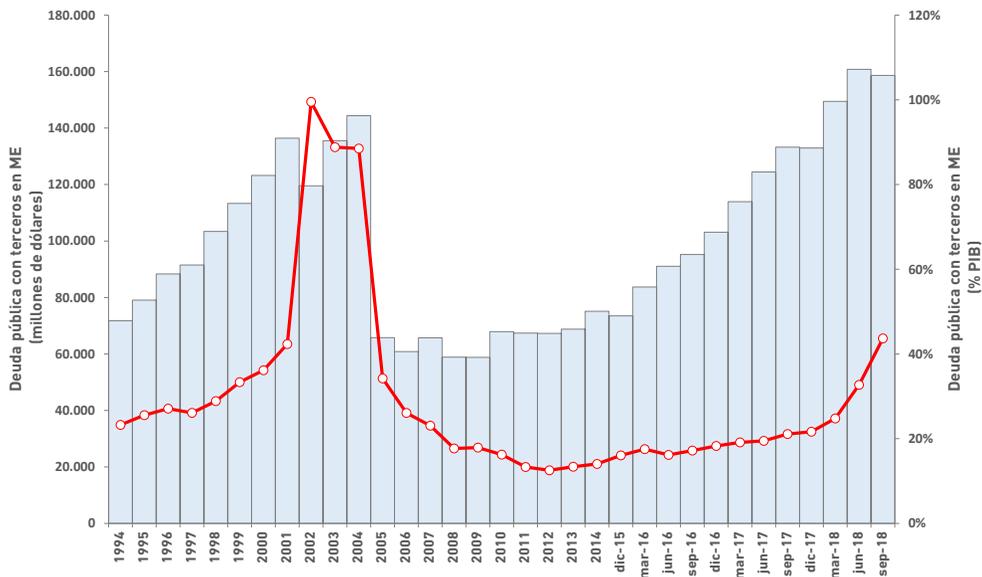
Primero, mas allá de los pronósticos, el gobierno priorizó el balance fiscal en pesos por sobre el balance externo en dólares, lo cual marca toda una definición sobre su visión macroeconómica más fundamental. Por el otro, más grave aún, ni siquiera tuvieron la intuición y prudencia de ser un poco escépticos acerca de su propio pronóstico optimista. Como la historia argentina está marcada por reiteradas crisis de deuda y de balanza de pagos, ningún gobierno pudo desconocer el riesgo sistémico que conlleva el endeudamiento en moneda extranjera.²

Los bancos centrales no pueden actuar como prestamistas de última instancia cuando se trata, por ejemplo, de deuda pública en moneda extranjera con terceros (DPMET), esto es, sector privado residente, extranjeros y organismos internacionales. La deuda pública en manos de agencias públicas tales como el BCRA, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) o el Banco de la Nación Argentina (BNA) son obligaciones hacia el interior del propio Estado nacional que se cancelan en el consolidado. Aun si se tratasen de compromisos intraestatales en moneda extranjera, su cancelación o renovación son actos administrativos que dependen de la misma autoridad política y, por lo tanto, escapan de la lógica del mercado. En ese sentido, la deuda en moneda doméstica conlleva mucho menor riesgo, y por eso en las administraciones del kirchnerismo hubo un esfuerzo marcado en reducir la deuda en dólares, una vez que el default del 2001 estaba todavía fresco en la memoria.

Como se observa en el gráfico 1, la Argentina declaró la cesación de pagos en diciembre de 2001 cuando la DPMET ascendió aproximadamente a los US\$ 136 mil millones (42% del PIB). Luego, con la restructuración del 2005 descendió a US\$ 66 mil millones (34% del PIB) y, más tarde, el kirchnerismo la dejaría en US\$ 73 mil millones (16% del PIB). Desde entonces, según los últimos datos oficiales a septiembre de 2018, la DPMET alcanzó casi US\$ 159 mil millones, un incremento de 109,6% en tan solo 33 meses (44% del PIB).

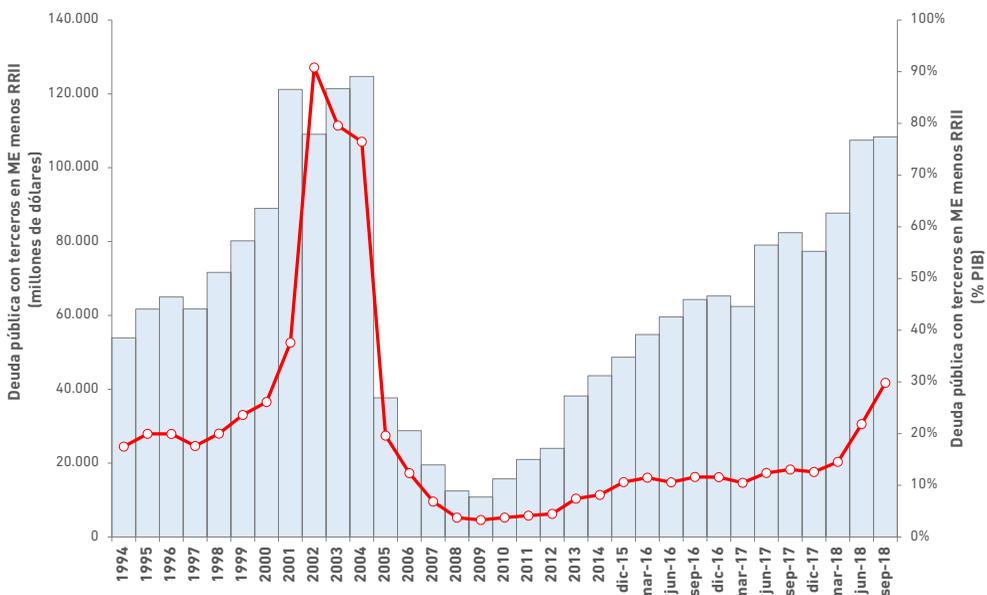
² También debe quedar claro que el BCRA tiene la capacidad de controlar la tasa de interés sobre la deuda en pesos, interviniendo en el mercado de bonos. Cabe notar que la gran mayoría de los modelos de crisis cambiarias ponen el énfasis, cuando tratan de las causas fundamentales, en el déficit fiscal como principal problema. Para un modelo alternativo que pone el énfasis en las cuentas externas, y shocks de términos de intercambio y financieros, ver Cline y Vernengo (2016).

Gráfico 1. DPMET (porcentaje PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas.

Gráfico 2. DPMET neta (porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas.

En comparación con el Reino Unido, Canadá, Estados Unidos o Japón, que registran ratios deuda pública-PIB entre 90 y 250%, el actual 44% de Argentina pareciera ser muy

moderado. Sin embargo, una vez más, lejos de existir una “intolerancia a la deuda”, como sostienen Reinhart y Rogoff (2009), la diferencia estructural radica en que los países desarrollados asumen sus compromisos en sus propias monedas y la Argentina lo hace, hasta el día de hoy, en la moneda de ellos.

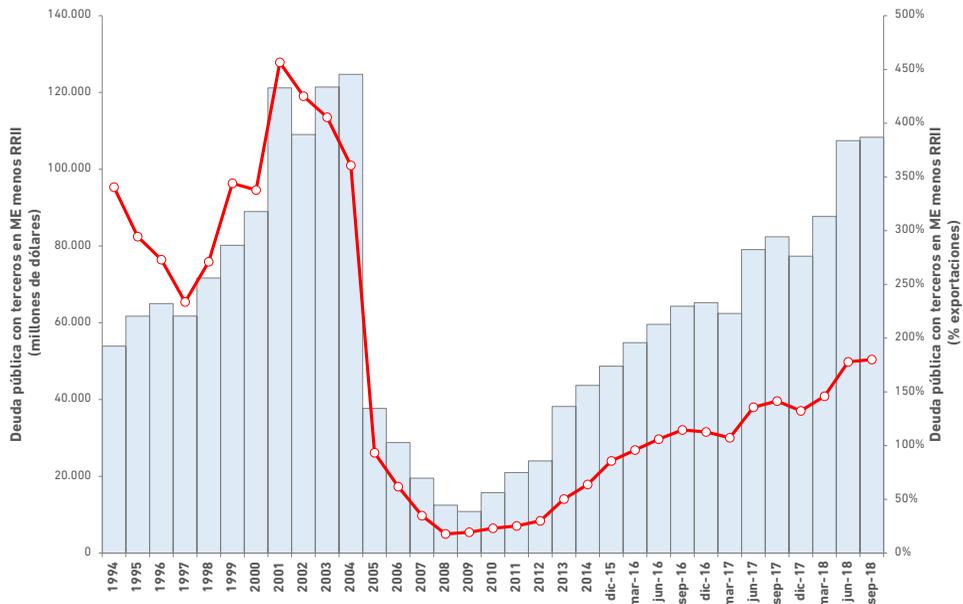
Si bien queda claro que el actual nivel de $DPMET/PIB$ es un dato alarmante cuando se lo compara con la historia reciente, un análisis de sustentabilidad de la deuda requiere de mayor profundidad: no solo importa el stock de deuda, sino también su vida promedio y, fundamentalmente, la carga de interés y vencimientos de capital en el corto plazo. Pero no solo ello, obviamente importa también la capacidad de pago en moneda extranjera, que podría ser medida a corto plazo por el stock de reservas internacionales, y a largo plazo por las exportaciones.³ De esta forma, sin la pretensión de realizar un análisis integral de sustentabilidad de la deuda externa, vale la pena observar la diferencia entre pasivos y activos; esto es, la diferencia entre la $DPMET$ y las reservas internacionales (en adelante, $DPMET$ neta) como un indicador un poco más elaborado. Como se observa en el gráfico 2, actualmente la $DPMET$ neta asciende a US\$ 108 mil millones (30% del PIB) y todavía no ha superado los US\$ 121 mil millones (38% del PIB) de 2001.

Por otro lado, cuando analizamos (gráfico 3) la $DPMET$ neta en término de las exportaciones, la situación actual se ve más favorecida en comparación con el final de la convertibilidad. Mientras que en 2001 dicha ratio alcanzaba el 457%, actualmente es de 180%. Sin embargo, la $DPMET$ neta sobre exportaciones era de 80% en diciembre de 2015, lo que marca un crecimiento del 125% en menos de tres años. Observando la convencional razón entre deuda bruta y PIB, la mayoría de los analistas (incluido el gobierno) habían interpretado que el desendeudamiento del kirchnerismo había efectivamente preparado las condiciones para reiniciar un nuevo ciclo de endeudamiento en moneda extranjera. Por ejemplo, según el *Financial Times* (2017), “por suerte, la deuda externa era baja cuando el Sr. Macri asumió la presidencia porque el gobierno anterior estaba imposibilitado de endeudarse en el exterior. La mayoría de los analistas cree que la relación deuda-PIB en Argentina es aún muy sostenible” (traducción propia). Sin embargo, aunque el desendeudamiento fue significativo respecto a la crisis de 2001, el gobierno de Macri ya comenzaba su gestión con un piso elevado de fragilidad externa, especialmente, por la escasez relativa de reservas internacionales.⁴

³ Para el riesgo de default conviene mirar a la relación entre obligaciones de corto plazo, o sea los intereses sobre la deuda, y las reservas internacionales. Esa medida es conocida en la literatura como el índice de Guidotti-Greenspan. Para el mismo diagnóstico en 2014, cerca del final del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, ver Vernengo (2014).

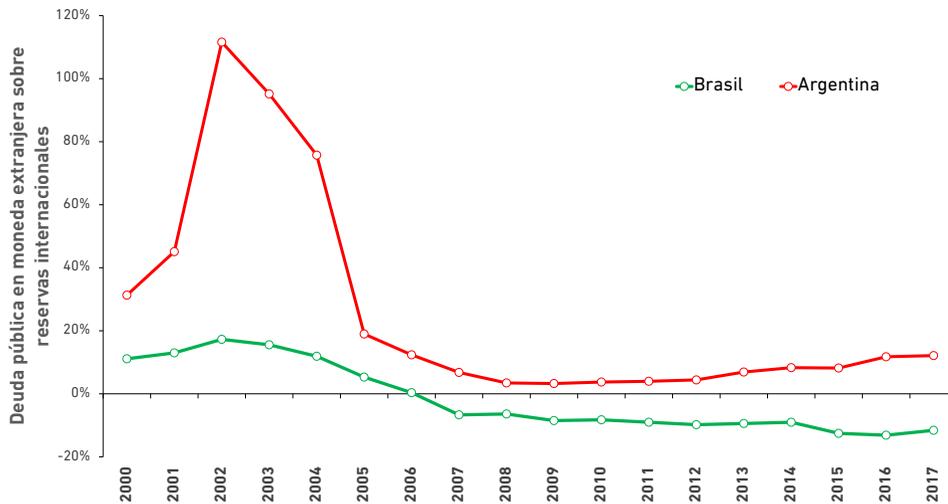
⁴ Acá vale notar que había una desconfianza en los gobiernos kirchneristas con la estrategia de utilizar tasas de interés más altas para atraer fondos y acumular reservas, algo que, como notamos, ocurrió en Brasil. La idea era que la tasa doméstica más elevada frenaría el crédito y el crecimiento doméstico. Con eso no se pensaba en el uso de otros bancos públicos para expandir el crédito. Ver De Lucchi (2014) y Vernengo (2016b).

Gráfico 3. DPMET neta (porcentaje exportaciones)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas.

Gráfico 4. DPMET neta (porcentaje PIB) en Argentina y Brasil



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Finanzas y Banco Central de Brasil.

La Argentina fue uno de los pocos países en desarrollo que no aprovechó la posibilidad de crear un gran mercado interno de deuda soberana en moneda local durante la mejora de los términos de intercambios que ocurrió en los 2000 y la gran liquidez internacional

como consecuencia de la política monetaria no convencional de la Reserva Federal y el resto de países desarrollados. Es más, en realidad, la Argentina fue de los pocos países que no aprovechó para aumentar significativamente las reservas internacionales y crear un seguro contra la posibilidad de una nueva crisis cambiaria, y esta sería capaz la única crítica más seria a la política macroeconómica, más allá de lo que uno pueda decir de otras políticas, como la industrial, durante los gobiernos kirchneristas. Para tener alguna dimensión de esta particularidad, vale la pena comparar la evolución de la DPMET neta de Argentina y Brasil (gráfico 4), que durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) acumuló significativas reservas en dólares.

Hasta el año 2005, ambos países tenían una DPMET neta positiva, aunque en el caso de Argentina el nivel era mucho más elevado en términos absolutos y en relación con el PIB. Sin embargo, ya a partir de 2007 Brasil consigue estabilizar la DPMET neta en niveles negativos porque consiguió desarrollar un importante mercado doméstico de deuda en reales y, en consecuencia, inició un proceso de acumulación de reservas internacionales sin precedentes. En cambio, en el caso argentino, la combinación de bajas tasas de interés en pesos, muchas veces negativa en términos reales, y la tendencia crónica a la depreciación nominal del tipo de cambio, que luego desembocó en restricciones cuantitativas en mercado de cambios, inviabilizó el desarrollo de un mercado local de deuda y se consolidó la fuga de capitales. Durante el período de los controles de cambio, entre 2011 y 2015, el BCRA perdió alrededor de US\$ 25 mil millones de reservas y, posteriormente, duplicó el nivel de DPMET entre 2016 y 2018.

Esto último llevó al Bank of International Settlements (BIS) a afirmar en su informe de septiembre de 2017 que el caso argentino era excepcional a nivel internacional: “La participación de bonos domésticos denominados o conectados a monedas extranjeras es mínima en casi todos los países. Muchos países han reducido el endeudamiento externo. Argentina es una excepción a este patrón, y ha incrementado la deuda doméstica e internacional denominada en moneda extranjera” (BIS, 2017).

Es importante notar que el arreglo con los fondos buitres, y el retorno a los mercados de capitales internacionales, generó la posibilidad de una continua fuga de capital durante el gobierno de Cambiemos. Además, era sabido que varios funcionarios del gobierno tenían relaciones estrechas con el mercado de capitales local e internacional, en particular, con J. P. Morgan, la casa de Wall Street que emitió los bonos internacionales para el gobierno argentino. Más allá de que parece que hubo mala praxis, en el sentido de que el diagnóstico de muchos de los economistas del gobierno fuera equivocado, es importante notar que una serie de intereses creados favorecieron a grupos económicos próximos al gobierno.⁵ Aunque la noción de que el problema era fiscal, y que la inflación se resolvería por el ajuste, y el crecimiento vendría por el lado de confianza, que atraería flujos de capital y esto, al mismo tiempo, implicaría apreciación cambiaria, en nuestra visión central para entender la crisis, es también verdad que el hecho de que los errores fueran beneficiosos para ciertos grupos no debe ser completamente descartado como explicación de la crisis.

⁵ Para una discusión de la fuga de capital en la Argentina, ver Bona (2018).

La crisis y sus consecuencias

La crisis cambiaria se gesta concretamente a partir del 28 de diciembre 2017 con la implementación implícita del “plan 20/23” de Jefatura de Gabinete. Con la victoria del ala interna que cuestionaba la llamada bicicleta financiera con las LEBACS, el gobierno había dejado trascender que su objetivo era llegar a diciembre de 2018 con la tasa de interés en 20% y el dólar a 23 a pesos, o sea, un piso de suba de 20% para el tipo de cambio. La nueva política monetaria y cambiaria generaba un fuerte incentivo al desarme de activos en moneda local y a la dolarización de carteras. Así, se da inicio a la *deslebaquización*, que más tarde será formalizada con el FMI.

Lo mas sorprendente es que el BCRA comienza a bajar la tasa de interés en el contexto en que aumenta el rendimiento de los bonos norteamericanos a 10 años que pasa de 2,4 a 3% entre enero y febrero (gráfico 5). A fin de enero, luego del *sell-off* en Wall Street, la presión cambiaria se intensifica y el BCRA congela el ciclo de recortes, pero no aumenta la tasa de interés (incluso continuó convalidando una leve tendencia a la caída de las tasas de corto plazo). Luego, desde principios de marzo hasta el inicio de la corrida a fines de abril, el BCRA se vio obligado a abandonar su relato del tipo de cambio flexible y comienza a intervenir sistemáticamente con US\$ 2400 millones para evitar que el dólar mayorista se despegue de los 20 pesos. A esta altura, ya había fracasado la política monetaria y cambiaria del 28 de diciembre.

Gráfico 5. El BCRA inicia el ciclo de baja de tasas mientras aumenta la tasa internacional



Fuente: Bloomberg.

Desde un primer momento, el BCRA de Cambiemos demostró improvisación y desconocimiento en sus operaciones de mercado. Sin embargo, los problemas operativos se tornaron más evidentes y dañinos con la presión cambiaria de abril y mayo.

La corrida comenzó y el Banco Central, desorbitado, se tornó en un factor de desestabilización. El estrés duró 15 jornadas. Durante las primeras siete, el Banco Central intervino erráticamente con 5.300 millones de dólares, convalidó una devaluación de 8 por ciento y quiso convencer con solo 300 puntos básicos de suba de tasa. Luego, más desorientado aún, llevó la tasa objetivo al 40 por ciento, dejó de intervenir durante cuatro jornadas, convalidó una devaluación de 4 por ciento y el gobierno terminó pidiendo asistencia al FMI. Insólito. Como era de esperar, el anuncio del FMI provocó el típico efecto estigma y, nuevamente, debieron a inyectar otros 1.200 millones de dólares (De Lucchi, 2018).

El BCRA fue desbordado por las circunstancias y se tornó en un factor de propagación de la corrida cambiaria. Sin embargo, el mercado no se estabilizó porque encontró el equilibrio. El BCRA cambió su postura y decidió salir fuertemente a fijar el precio del dólar: colocó una “pared” de US\$ 5.000 millones a \$25 en el *offer* y le quitó el oxígeno al ataque especulativo.

Con la gestión FMI, en un principio, la política monetaria asume un sesgo monetarista basado en una meta de crecimiento cero de la base monetaria, tipo de cambio flexible y austeridad fiscal.⁶ Sin embargo, desde entonces, y frente a la aceleración inflacionaria derivada de la volatilidad cambiaria, el banco central ha estado modificando periódicamente el régimen cambiario con el objetivo de tener un rol más intervencionista en el mercado de cambios. De todas formas, dichos cambios se han tratado de alteraciones marginales dentro de un enfoque en el que pareciera estar claro que los dólares del FMI son para pagar la deuda externa y no para sostener el tipo de cambio.

En el contexto del segundo acuerdo con el FMI, el banco central abandonó en términos formales el enfoque de tipo de cambio puramente flexible y anunció un sistema de bandas o zona de no intervención como se lo denominó. Sin embargo, este régimen presentaba inconsistencias evidentes. En primer lugar, la banda cambiaria tenía un rango demasiado ancho para funcionar como referencia (brecha del 30%). Segundo, el BCRA estaba dispuesto a subastar solo 150 millones de dólares diarios en caso de superar el techo de la banda e, incluso, sin especificar a qué tipo de cambio. Por último, el ajuste diario de las bandas sugería que el BCRA estaba persiguiendo cierto objetivo de tipo de cambio real, cuando el verdadero problema era, y sigue siendo, la incertidumbre sobre el tipo de cambio nominal. Con la amplitud de la banda y las bajísimas cuotas de intervención, el

⁶ Cabe notar que el Fondo siempre mantuvo un diagnóstico monetarista del funcionamiento de la economía internacional, con la preponderancia del modelo de Polak, que no corresponde a la visión dominante en el *mainstream* de la profesión. Por ejemplo, la visión de Michael Mussa, economista jefe del FMI en aquel entonces, sobre la crisis de la convertibilidad presupone era fundamentalmente un problema fiscal. No hay distinción entre deuda en moneda doméstica y en dólares, ni comprensión de los problemas estructurales de la balanza de pagos. Ver Mussa (2002).

banco central daba a entender que no se comprometía con ningún techo para el tipo de cambio nominal. Como era de esperar, el régimen fracasó porque se le impedía al banco central operar libremente en los mercados *spot* y futuros, condición necesaria para quebrar las expectativas de devaluación.

Por tal motivo, a fines del mes de abril, el banco central volvió a modificar su política cambiaria. Por un lado, incrementó a 250 millones de dólares la cuota de intervención diaria si el tipo de cambio sobrepasa el techo de la banda. Por otro lado, anunció que va a intervenir dentro de la banda sin límites cuantitativos preestablecidos. Finalmente, se redujo a cero la tasa de actualización de la banda. De alguna manera, estas modificaciones fueron en el sentido correcto porque tuvieron un sesgo más intervencionista. Sin embargo, el nuevo esquema todavía muestra inconsistencias de diseño, y es ambiguo sobre dónde estaría dispuesto a intervenir el BCRA. Dicho de otro modo, la sola mención de intervenciones por arriba del techo de la banda da a entender que el banco central sigue sin tener un tipo de cambio máximo al que defendería hasta las últimas consecuencias.

Más allá de la dinámica inmediata de la crisis, las consecuencias de la mala gestión de la política macroeconómica y de la crisis cambiaria se harán sentir por un largo plazo. El incremento de la deuda externa en dólares, y el bajo nivel de reservas, adicionado a la incertidumbre política, y al uso de los préstamos del FMI para mantener el tipo de cambio, no parecen sostenibles. La suposición de que la fuga de capitales resulta del peligro de un retorno de Cristina Fernández de Kirchner o de un gobierno de tipo populista después de las elecciones no tiene mucha validez, una vez que la fuga ha ocurrido durante toda la gestión de Cambiemos.

A mediano plazo, la economía argentina se acerca peligrosamente al default, y es poco probable que este pueda ser evitado sin soporte substantivo del FMI y algún tipo de renegociación de plazos y condiciones. A largo plazo, los problemas estructurales de la balanza de pagos, que se han intensificado durante la gestión de Cambiemos, son complicados de resolver. Tanto por el lado de la sustitución de importaciones básicas, por el lado energético en particular, como por el lado de la diversificación de las exportaciones, problema perenne de la Argentina, y de los países periféricos en general. El viejo péndulo argentino, al que se refería Diamand (1983: 38) se mantiene, y como él sugirió, otra vez encontramos que “los representantes de los equipos económicos ortodoxos locales no solo coinciden totalmente con las exigencias ‘eficientistas’ del Fondo sino incluso suelen ser más entusiastas al respecto”.

Del mismo modo, Diamand (ibíd.) señalaba el riesgo inverso, según el cual “la corriente popular suele adoptar actitudes de repudio a las exigencias recesivas del Fondo... rechazan la recesión ortodoxa, pero sin fomentar una política coherente del sector externo que realmente reemplace sus efectos equilibrantes”. Es verdad que lo último es más fácil de sugerir que de realizar, y que muy pocas naciones han sido capaces de superar las barreras de lo que ahora se llama la trampa del ingreso medio (Vernengo, 2018). Hay espacio para un enorme pesimismo sobre las posibilidades tanto de un default, otro más, cuanto de un período prolongado de estancamiento, con las consecuencias sociales graves que eso tendría.

Sin embargo, el contexto internacional abre dos posibilidades importantes que no deben ser despreciadas. De un lado, la economía estadounidense está al fin de un largo ciclo expansivo no muy vigoroso, y las tasas de interés siguen bajas, algo que probablemente no cambiará en el mediano plazo. Una recesión, de hecho, aflojaría la política en Estados Unidos, y nada indica que en Europa el Banco Central Europeo pueda apretar la política monetaria. En ese contexto, una renegociación con el FMI, y una revitalizada política de desendeudamiento, con acumulación de reservas internacionales, no sería descabellada.

Además, el cambio en la dinámica de la política comercial global, con la intensificación de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, la renegociación de varios tratados de libre comercio, y la relativa ineficacia de la Organización Mundial del Comercio, sugieren que el espacio para políticas desarrollistas, de lo que se llamaba el Estado desarrollista, seguidos por varios países asiáticos como Japón, Corea del Sur, y ahora China, todavía están abiertos para la Argentina.

Breves comentarios finales

La situación de la economía argentina en las vísperas de la nueva elección presidencial es extremadamente delicada. La continua presión sobre el tipo de cambio creó las condiciones para que recientemente el FMI permitiera el uso del préstamo para intervenir en el mercado de divisas, aun cuando el tipo de cambio estuviera dentro de los márgenes de la banda cambiaria. En la práctica, se ha abandonado el sistema de bandas, y el FMI, al dar luz verde para la contención del tipo de cambio, queriendo o no, se ha inmiscuido en el proceso electoral argentino.

Aunque esto debería, en principio, permitir contener el dólar en su corriente nivel, o un nivel aproximado, sin grandes devaluaciones, queda claro que se hace al precio de usar una parte substancial del préstamo del organismo internacional para contener el dólar, y no para hacer frente a las obligaciones de la deuda en los próximos años. De un lado, el BCRA, con el aval del FMI, va a financiar más fuga de capitales, y de otro fragiliza la situación de mediano plazo, haciendo una cesación de pagos después de las elecciones, algo tanto más probable de lo que es necesario. No solo esto demuestra una cierta miopía del gobierno de Cambiemos; también la complicidad del FMI con posturas conservadoras que privilegian los intereses de ciertos grupos en la Argentina.

Si había dudas sobre los cambios dentro del FMI, ahora deberían estar disipadas. El FMI, por más que parte de sus economistas del departamento de investigaciones estén contra la austeridad fiscal y a favor de controles de capital, sigue siendo un instrumento de los acreedores internacionales en países avanzados para forzar el pago de deudas de países periféricos. Sea cual sea el resultado electoral, el próximo gobierno estará muy comprometido y probablemente forzado a manejar las políticas contractivas de austeridad del Fondo. Y eso es parte de lo que el gobierno de Cambiemos, en última instancia, se ha propuesto: aunque vuelva un gobierno nacional y popular, las condiciones para la austeridad y la tutela

del Fondo ya están instaladas y, por lo tanto, habrá mayores dificultades para promover políticas alternativas.

Bibliografía

- Bhaduri, A. y Steindl, J. (1983). “The Rise of Monetarism as a Social Doctrine”. *Thames Papers in Political Economy*, n° 83/3.
- BIS (2017). “Recent Trends in EME Government Debt Volumen and Composition”. *Quarterly Review*, septiembre.
- Bona, L. (2018). “La fuga de capitales en Argentina”. *Documento de Trabajo*, n° 24, FLACSO Buenos Aires.
- Cline N. y Vernengo M. (2016). “Interest Rates, Terms of Trade and Currency Crises: Are We on the Verge of a New Crisis in the Periphery?”. En Gevorkyan A. y Canuto, O. (eds.), *Financial Deepening and Post-Crisis Development in Emerging Markets: Current Perils and Future Dawns*, pp. 41-62. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- De Lucchi, J. M. (2014). “Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012)”. *Documento de Trabajo*, n° 53, enero, CEFID.AR.
- (2018). “La devaluación era evitable”, *Página/12*, 28 de mayo.
- Diamand, M. (1983). “El péndulo argentino ¿Hasta cuándo?”. *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*, n° 1.
- Financial Times* (2017). “How did Argentina pull off a 100-year bond sale?”, 20 de junio.
- Mussa, M. (2002). *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*. Buenos Aires: Planeta.
- Reinhart, C. y Rogoff, K. (2009). *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Sturzenegger, F. (2016). “El uso del concepto de equilibrio general en su aplicación a la política monetaria”. Academia Nacional de Ciencias Económicas, 16 de marzo. Disponible en http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Prensa_comunicacion/Distertación_Sturzenegger_Academia_NCE.pdf
- Vernengo, M. (2014). “Argentina, Vulture Funds, and the American Justice System”. *Challenge*, vol. 57, n° 6, pp. 46-55.
- (2016a). “Neoliberalism Resurgent in Argentina”. *Dollars & Sense*, n° 332, pp. 23-24.
- (2016b). “Kicking Away the Ladder, Too: Inside Central Banks”. *Journal of Economic Issues*, vol. 50, n° 2, pp. 452-460.
- (2018). “¿La trampa del ingreso medio o el retorno de la hegemonía estadounidense?”. *Coyuntura y Desarrollo*, n° 385, pp. 171-178.
- Wray, R. (2015). “Modern Money Theory”. En *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Londres: Palgrave-Macmillan.

El punto de partida

La situación de las mujeres argentinas a tres años de gestión macrista

*Eva Florencia Sacco**

Resumen

A pocos meses de finalizar el mandato presidencial de Mauricio Macri iniciado el 10 de diciembre de 2015, se plantea el objetivo general de realizar un diagnóstico de la situación de las mujeres argentinas en términos económicos, y con énfasis especialmente en el mercado de trabajo. Se propone diferenciar las causas estructurales de la desigualdad económica de género, de otras que están relacionadas a la coyuntura económica actual, para lo cual se considera la evolución de una serie de indicadores específicos de mercado de trabajo durante el período 2004-2018. Se incluyen la evolución de la brecha salarial entre varones y mujeres e indicadores que dan cuenta de la desigual distribución del trabajo doméstico.

Una de las principales conclusiones a las que se arriba es que la desigual distribución de las tareas domésticas y de cuidado de personas entre los géneros afecta la manera en que las mujeres se insertan en el mercado de trabajo, lo que es una causa central de desigualdad económica. También se suma la penalización que tienen algunas ocupaciones (las denominadas ocupaciones de cuidado: educación, salud, trabajo doméstico) en las que se insertan las mujeres de manera intensiva, así como también la menor tasa de formalización. Sumado a las causas estructurales, las mujeres experimentan un mayor deterioro a nivel laboral desde el inicio de la gestión Cambiemos, lo cual se observa en los indicadores de mercado de trabajo. A esto se le suman medidas como el cierre de las moratorias previsionales, el cambio en el coeficiente de actualización de la asignación universal por hijo y jubilaciones, y la finalización de las paritarias docentes nacionales, que afectaron significativa y especialmente a colectivos altamente feminizados.

A partir del diagnóstico realizado, en función tanto de las desigualdades estructurales como del efecto de la coyuntura, surgen una serie de recomendaciones de política pública en el marco de un modelo de desarrollo con inclusión, que contemple activamente la

* Centro de Economía Política Argentina (CEPA) - Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNA) y Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV).

mirada de género. Para esto, se desarrolla en la primera sección un análisis de la brecha de ingresos laborales y personales entre varones y mujeres, en la segunda se describen las características de la inserción laboral de las mujeres y en la tercera se realizan una serie de propuestas con relación a mejorar la situación de las mujeres en el marco de un modelo de desarrollo inclusivo.

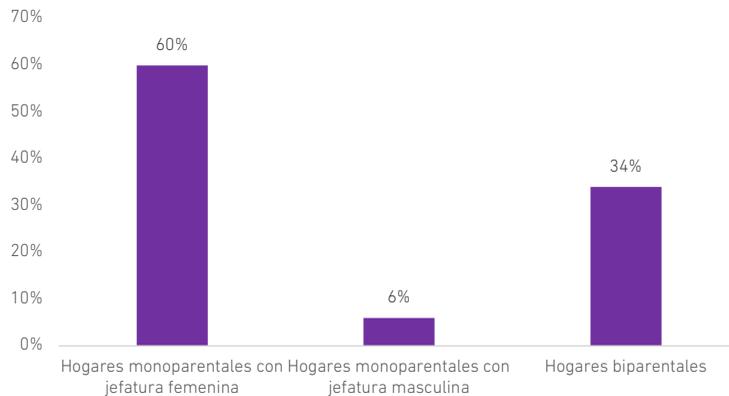
Introducción

A tres años desde el advenimiento de la Alianza Cambiemos al Gobierno Nacional, la economía argentina sufre una caída del producto del 2%. Si se cumplen las proyecciones para 2019 (según el Fondo Monetario Internacional –FMI–),¹ el producto bruto interno se habrá retraído un 3,6% al finalizar la primera gestión de Mauricio Macri. Con relación al trabajo, la tasa de desocupación pasó del 5,9% al 9,6% entre los segundos trimestres de 2015 y 2018, y el poder adquisitivo de los salarios disminuyó sensiblemente: considerando el salario mínimo vital y móvil, experimenta en promedio para 2018 una disminución del 15% respecto del promedio de 2015. La estructura productiva sufre un proceso de reprimarización, con una retracción muy relevante de la actividad industrial que se profundizó a partir de mayo de 2018, en coincidencia con la aceleración de la devaluación del peso. En febrero de 2019 (último dato disponible al momento de escribir este trabajo) contaba con diez meses consecutivos de caída interanual, medida a partir del Índice de la Producción Manufacturero del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). En este complejo panorama socioeconómico cabe preguntarse *¿cuál es el efecto de la crisis económica y de la política pública llevada a cabo por Cambiemos sobre las mujeres argentinas?*

Fortalecer el estudio y análisis de las desigualdades económicas entre varones y mujeres no solo atiende a un criterio de justicia distributiva, sino también a la adecuación necesaria con relación a los cambios demográficos profundos que atravesó la sociedad en las últimas décadas. El fenómeno de feminización de la pobreza está relacionado con la mayor prevalencia en hogares que cuentan con jefatura femenina. Según datos que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el segundo trimestre de 2018, el 27% de los hogares con menores en argentina son monoparentales (cuando hace 6 años eran solamente el 24%), y de estos, el 84% tienen jefatura femenina. El gráfico 1 muestra cómo las tipologías de organización familiar para aquellos hogares con menores se encuentra por debajo de la línea de pobreza: el 60% son monoparentales con jefatura femenina.

¹ Fondo Monetario Internacional, “Perspectivas de la economía mundial: Desaceleración del crecimiento, precaria recuperación”, Washington, abril de 2019.

Gráfico 1. Distribución de hogares con ingresos por debajo de línea de pobreza y menores a cargo



Fuente: Observatorio de género de CEPA, con base en INDEC-EPH II-2017.

También es posible emparentar la falta o insuficiencia de ingresos de las mujeres con la violencia doméstica: contar con recursos económicos suficientes para sí misma y los menores a cargo representa para la víctima un grado de independencia que le permitiría salir de la situación de violencia y constituye una ventaja en contraposición con las mujeres que dependen económicamente del agresor. Así, la falta de autonomía económica de las mujeres condiciona o limita la posibilidad de independizarse o alejarse de la situación de violencia. De los casos con los que se cuenta con información sobre la situación laboral de las víctimas en el Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer² (RUNCV), el 49,6% corresponde a mujeres que no tienen ingresos laborales.

Pero sin llegar al extremo de la violencia, autoras como Kristen Ghodsee (2018) señalan que las inequidades de ingresos entre géneros y la división sexual del trabajo mercantiliza el cuerpo femenino, las relaciones de pareja y a las mismas mujeres. No solo deja a quienes están en relaciones abusivas mayor libertad para romperlas, sino que la falta de equidad redundante en mayor represión sexual y menores niveles de tolerancia a las identidades sexuales disidentes.

Este trabajo toma el marco teórico brindado por la economía feminista, en el sentido que el enfoque elegido hace foco en “visibilizar las dimensiones de género de la dinámica económica y sus implicancias para la vida de las mujeres” (Rodríguez Enríquez, 2015). Desde esta tradición, se destaca el concepto de división sexual del trabajo entre varones y mujeres y el impacto que tiene en las desigualdades económicas y sociales entre los géneros: las mujeres cargan con gran parte de las actividades reproductivas (cuidado de personas y tareas domésticas no remuneradas al interior de los hogares), mientras que los varones se vuelcan al trabajo remunerado en el mercado (Folbre, 2006).

² El informe completo se puede consultar en https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_18.pdf

La provisión de cuidado de manera gratuita es aprovechada por el capital a través de la contratación de mano de obra que fue parida, criada, alimentada y educada en gran parte por mujeres. A partir de la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, los hogares pasan a resolver el cuidado y el trabajo doméstico a través de la *doble jornada laboral de las mujeres* (la realización de las tareas domésticas y de cuidado), la contratación de servicios de cuidado en el mercado, y cuando está disponible, la provisión por parte del Estado. En definitiva, las actividades reproductivas siguen cargándose sobre las mujeres: tanto el trabajo reproductivo realizado luego de la jornada laboral por parte de las mujeres trabajadoras, como por parte del trabajo de cuidado mercantilizado que es realizado mayoritariamente por mujeres con peores condiciones laborales en términos de remuneración y de acceso a derechos. El fenómeno de la penalización a las profesiones de cuidado fue estudiado en la Argentina por la investigadora Valeria Esquivel (2016), quien demostró que existe una penalidad asociada al cuidado. En este mismo sentido, Francisca Pereyra (2014) estudió las condiciones laborales de las y los trabajadores domésticos.

Por último, cabe destacar que, aunque no es el objetivo de este trabajo indagar desde un punto de vista conceptual la relación que existe entre clase social e inequidades de género,³ la manera e intensidad en que se manifiesta es muy diferente según la clase social de pertenencia de cada mujer. Por ejemplo, una mujer universitaria de clase media-alta sentirá que los techos de cristal en su carrera constituyen la principal inequidad, mientras que por su posición económica los problemas asociados a la doble jornada laboral y de cuidado de personas representan una problemática secundaria. Por el contrario, una mujer de clase obrera con niños pequeños a cargo sufrirá el peso de la doble jornada laboral sobre sus espaldas y las dificultades para organizar el cuidado de menores con recursos limitados de tiempo y dinero. La situación también es muy diferente si se considera mujeres que tienen hijos y aquellas que no los tienen, mientras también hay una diferencia sustancial si se incluye la variable de edad, raza, o localización geográfica. En este sentido, es menester rescatar la observación de Valeria Esquivel (2011), quien recomienda que las problemáticas abordadas desde la agenda de investigación feminista se deben realizar considerando un marco multidimensional y haciendo uso de diversas categorías.

La cuestión de la maternidad y la organización del cuidado en las diferentes clases sociales es una problemática ampliamente estudiada desde la economía feminista. Profundizar en estas cuestiones resulta muy relevante no solo desde el punto de vista teórico,

³ El vínculo entre patriarcado y capitalismo es reconocido como elemento central de la desigualdad económica entre varones y mujeres desde diversas vertientes teóricas dentro de la economía feminista. Silvia Federici (2004) reconoce el rol histórico que la subordinación de las mujeres a los varones tuvo en la conformación inicial de la sociedad capitalista y cómo dicha estructura de jerarquía entre los sexos no solo es funcional, sino necesaria para el funcionamiento de una sociedad capitalista. Desde la economía del cuidado, se hace foco en el rol del trabajo gratuito que realizan las mujeres: “El trabajo de cuidado (entendido en un sentido amplio, pero en este caso focalizado principalmente en el trabajo de cuidado no remunerado que se realiza en el interior de los hogares) cumple una función esencial en las economías capitalistas: la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin este trabajo cotidiano que permite que el capital disponga todos los días de trabajadores y trabajadoras en condiciones de emplearse, el sistema simplemente no podría reproducirse” (Rodríguez Enríquez, 2015).

sino fundamentalmente haciendo foco en la política pública: Ascencio, Cabanillas, Bosch, Sacco y Strada (2018), al analizar los hogares monoparentales, muestran que se encuentran sobrerrepresentados en el primer decil de ingreso; alcanzando un 34% del total de hogares. Por el contrario, en el decil diez solo constituyen el 12% del total. Una dimensión adicional de análisis un poco menos explorada consiste en incluir además de la variable socioeconómica, la dimensión etaria al estudio de la maternidad. Ya que:

Una de las características del fenómeno de la maternidad en la adolescencia es que el mismo tiene un efecto diferencial entre los estratos sociales... la maternidad a edades tempranas constituye especialmente una problemática social y económica para los estratos bajos: sumando a las dificultades que las madres enfrentan, la juventud es un factor adicional que las hace doblemente vulnerables: no solo adolecen mientras tienen que enfrentar los desafíos de la maternidad, además son pobres. La conjunción de ambos factores no solo configura un solapamiento de la problemática, sino que constituye una problemática adicional en sí misma que merece ser estudiada en su especificidad. Estas mujeres no solamente necesitan resolver el cuidado de sus hijos en soledad asumiendo las responsabilidades de crianza tempranamente, sino que, justamente, se encuentran en una edad en la cual ellas mismas deberían estar escolarizadas o desempeñándose en su primer empleo: dos claves para determinar la trayectoria de ingresos futuros. El doble carácter de madres pobres y madres jóvenes de estas mujeres se constituye así en una dificultad adicional para su empoderamiento económico y social (Sacco, 2014).

La dimensión etaria ocupa un rol relevante cuando se analiza la situación de las mujeres adultas mayores, ya que dada la menor tasa de actividad femenina y mayor nivel de informalidad, un elevado número de adultas mayores no cuentan con aportes suficientes para acceder a una jubilación. Además, en virtud de los menores salarios femeninos, las mujeres se jubilarán en promedio con haberes inferiores a los de los varones.

A la luz de los aportes de la economía del cuidado, queda claro que las condiciones de funcionamiento del sistema económico y la organización social determinan condiciones de desigualdad estructural que afectan a las mujeres. Por lo tanto, un diagnóstico de la situación actual debe ser ampliado con un análisis que incluya la evolución de largo plazo. En este contexto, se plantean tres objetivos: i. Describir las condiciones de desigualdad estructurales que afectan a las mujeres argentinas. ii. Describir la evolución reciente de las desigualdades económicas de género durante los primeros tres años de gestión macrista. iii. Analizar los efectos diferenciales de la crisis económica y los cambios en la orientación de política pública sobre las mujeres a cargo de menores con ingresos bajos, las adultas mayores y las trabajadoras del sistema educativo.

Se recurre a una estrategia metodológica cuantitativa, basada en el análisis estadístico de los datos disponibles en la EPH, la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo de 2013 publicadas por el INDEC y la encuesta correspondiente al Programa de Investigación de Estructura Social Argentina Contemporánea (PISAC) de 2014. También

se incluye información oficial publicada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Trabajo de la Nación y el Ministerio de Educación de la Nación.

En cuanto a la EPH, se recuperan los principales indicadores económicos relacionados con el empleo, el salario y la informalidad laboral, desagregados por la variable de género, combinando el enfoque diacrónico y/o sincrónico en función del examen del impacto de las políticas públicas (diacrónico) y la caracterización del perfil específico de inserción laboral femenina actual (sincrónico). Así, en algunos temas se analiza el desempeño de ciertas variables en el largo plazo (por ejemplo, para evaluar la evolución brecha salarial de género), y en otros casos, se prioriza el enfoque sincrónico que da cuenta del impacto diferencial entre varones y mujeres de determinados fenómenos en la economía actual (por ejemplo, la tasa de desocupación según el género). Cabe indicar que la EPH recoge una muestra poblacional con proyección a 27 millones de habitantes de la Argentina, comprendidos en los 31 aglomerados urbanos relevados. En efecto, queda excluida del análisis la población rural. Por otra parte, se recurre al análisis de los datos disponibles en la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y del Uso del Tiempo realizada en 2013, para dar cuenta de las características específicas de las tareas reproductivas al interior de los hogares. Esta constituye la primera y única fuente de información elaborada por el INDEC, realizada con el objetivo de captar información respecto de la participación y el tiempo destinado por las personas de 18 años y más a las tareas domésticas, al cuidado de miembros del hogar y al trabajo voluntario.

Resulta pertinente realizar una observación sobre los límites de las estadísticas disponibles para este tipo de trabajos. El INDEC utiliza la categoría sexo para la desagregación de los datos, la cual está determinada por la biología y existen solo dos opciones posibles: varón – mujer. El género,⁴ en cambio, es una construcción social que no está determinada unívocamente por el sexo, sino que depende de otra serie de elementos que no pueden reducirse a factores biológicos. Esta situación afecta particularmente a identidades que no se inscriben en la lógica binaria, como las personas trans. En efecto, el concepto de género como categoría de análisis es una de las contribuciones teóricas más significativas del feminismo contemporáneo, cuyo desarrollo y problematización permitió romper con la idea de su carácter natural (Gamba, 2007).

El trabajo está organizado en cinco secciones: en la primera se analiza el comportamiento de la brecha de ingresos salariales entre varones y mujeres entre 2004 y 2018, con el objetivo de dar cuenta de un indicador que permita describir la evolución de las desigualdades de género, tanto en su comportamiento de largo plazo como en términos más recientes. La segunda sección analiza las particularidades de la inserción laboral femenina tomando como base los elementos aportados por el marco teórico considerado. Para esto se parte de describir tanto las desigualdades al interior de los hogares a partir de la desigual distribución del trabajo doméstico, como las especificidades que tiene la inserción

⁴ Para mayores precisiones sobre el concepto de género como categoría analítica, consultar Hernández García (2006).

laboral de las mujeres. La tercera sección analiza la evolución en términos económicos de tres colectivos altamente feminizados: los hogares de bajos ingresos con menores (con énfasis en los hogares monoparentales con una mujer como jefa), lxs adultxs mayores y lxs trabajadores de la educación. Por último, la cuarta sección aborda algunas propuestas que surgen a partir del diagnóstico precedente.

La evolución de la brecha de ingresos entre 2004 y 2018

La inequidad en términos de ingresos constituye una de las principales desigualdades económicas que afecta a las mujeres. Siguiendo el análisis de Ascencio, Gabilondo, Ruiz Elvira, Sacco, Scarano y Strada (2018), un indicador para cuantificar la desigualdad calcular la brecha⁵ entre los ingresos promedio de varones y mujeres. El gráfico 2 muestra la evolución de la brecha para los ingresos de la ocupación principal (laborales) y de ingresos personales en el período 2004-2018. En primera instancia, es posible identificar una clara disminución de 11 puntos porcentuales durante la etapa kirchnerista, entre 2004 y 2015 (pasando del 33% en 2004 a un mínimo del 22% en 2015). En segunda instancia, se puede identificar dos subperíodos, el primero entre 2004 y 2015, en el que a su vez durante la primera parte del período la disminución es persistente, mientras que en la segunda hay un relativo estancamiento. Por último, a partir de 2015 hay un incremento de 5 puntos porcentuales hasta 2017 y una relativa mejora a partir de 2018. Similares conclusiones pueden obtenerse si se analiza la brecha de ingresos personales.

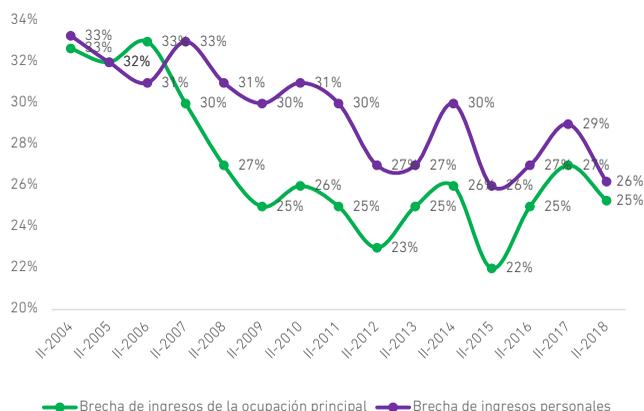
Si bien en primera instancia se puede relacionar la evolución de la brecha de ingresos con la performance de los indicadores macroeconómicos y particularmente aquellos asociados al mercado de trabajo (salario real, nivel de formalización e incorporación a convenios colectivos de trabajo, etcétera), también se puede concluir que pasando por diferentes administraciones y orientaciones de política la brecha de ingresos entre hombres y mujeres por la ocupación principal y de ingresos personales se mantiene en torno al 20%-30% desde hace más de una década.

En definitiva, a pesar de que en contextos recesivos las mujeres son las más golpeadas,⁶ la persistencia de una brecha de género en los ingresos laborales y personales a través de diferentes administraciones y orientaciones de política pública, indica que mejorar la distribución de los ingresos entre mujeres y varones necesita de políticas específicas y la incorporación activa de una mirada de género sobre el proceso de desarrollo económico.

⁵ La brecha de ingresos se calcula como el porcentaje de ingresos promedio que tienen los varones sobre las mujeres.

⁶ Tal como se muestra en el trabajo del Observatorio de Género de CEPA “Mujeres Argentinas: entre la organización por la conquista de derechos y la profundización de las inequidades económicas”, durante el período 2015-2018 el desempleo golpeó más fuerte a las mujeres y sufrieron un mayor incremento en la precarización laboral. La tasa de desempleo en mujeres aumentó de 7,7% a 10,8% entre el segundo trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2018, mientras que en los varones pasó de 5,8% a 8,7% en el mismo período. Si se analiza la informalidad, pasó de 35% a 37,1% en las mujeres y de 31,7% a 31,8% en los varones. El trabajo completo se puede consultar en <https://centrocepa.com.ar/informes/151-mujeres-argentinas-entre-la-organizacion-por-la-conquista-de-derechos-y-la-profundizacion-de-las-inequidades-economicas.html>

Gráfico 2. Brecha de género en ingresos de la ocupación principal e ingresos personales (2004-2018)



Fuente: Observatorio de género de CEPA, con base en EPH-INDEC.

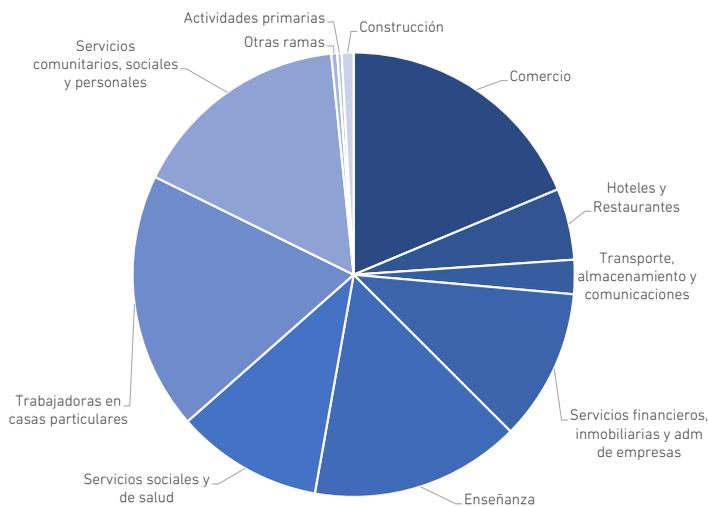
Las inequidades económicas entre varones y mujeres: causas dentro y fuera del mercado de trabajo

Para explicar las desigualdades laborales entre varones y mujeres es necesario remontarse fuera del mercado de trabajo, hasta la forma en que los hogares y familias resuelven la distribución de las tareas reproductivas entre sus integrantes. Las mujeres cargan con la mayor parte de las responsabilidades de orden doméstico, así como también la realización de tareas de cuidados de menores, discapacitados y adultos mayores. Mientras que las mujeres en promedio dedican casi 46 horas semanales a tareas de cuidado de personas, limpieza y cocina, los varones solamente lo hacen un promedio 17 horas, según surge de los datos de la encuesta de uso del tiempo del INDEC de 2013. Como contrapartida se encuentra la menor inserción de las mujeres en el trabajo remunerado: tienen una menor tasa de actividad, y en promedio trabajan menos horas para el mercado. Mientras que la tasa de actividad masculina es del 69,5%, para las mujeres es del 49,1% y según la encuesta de uso del tiempo del INDEC para el año 2013, las mujeres dedican 38 horas semanales y los varones 47 horas al trabajo para el mercado.

Además de la menor cantidad de dedicación al trabajo productivo, existen otras diferencias cualitativas en la inserción laboral femenina que afecta a los ingresos. En primer lugar, las mujeres también tienen mayores tasas de informalidad laboral, lo que implica no solo menores ingresos, sino también diferencias en términos de derechos laborales y de acceso a cobertura jubilatoria a futuro. Al tercer trimestre de 2018, las mujeres tienen una tasa de no registración del 37,1%, mientras que en los varones alcanza el 31,8%. Por otro lado, la mayor dedicación al trabajo reproductivo en detrimento del productivo opera como limitante del crecimiento profesional, fenómeno que se conoce como “techos de cristal” y “pisos pegajosos”: las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los niveles inferiores de las organizaciones y subrepresentadas en los trabajos de mayor responsabilidad.

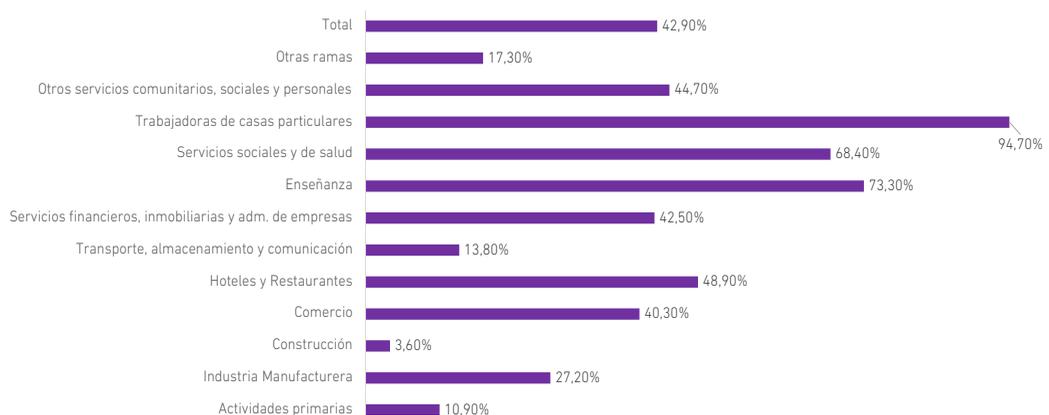
El gráfico 3 muestra la distribución de las trabajadoras mujeres por rama de actividad. Puede observarse que la suma de enseñanza, salud y trabajo doméstico es del 41,4% del total de puestos laborales en los que se desempeñan las mujeres, y solamente trabajo doméstico (trabajadoras de casa particulares) emplea al 17,3%. Por otro lado, tal como se muestra en el gráfico 4, son justamente estos sectores los que muestran mayores tasas de feminización: en primer lugar, trabajo doméstico (94,7%), seguido por enseñanza (73,3%) y servicios sociales y salud (68,4%).

Gráfico 3. Distribución de las mujeres ocupadas por sector de actividad. Tercer trimestre de 2017



Fuente: MTEYSS con base en EPH-INDEC.

Gráfico 4. Presencia de mujeres por sector de actividad. Tercer trimestre de 2017



Fuente: MTEYSS con base en EPH-INDEC.

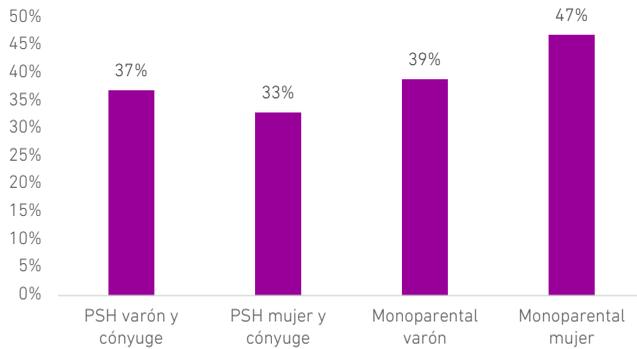
El perfil de inserción laboral diferencial entre varones y mujeres está fuertemente relacionado con las inequidades económicas de género. Por un lado, las profesiones en las que las mujeres se insertan de manera más intensiva constituyen las denominadas *profesiones del cuidado: docencia, salud, y trabajo doméstico*, reproduciendo en el mercado laboral la división sexual del trabajo que opera al interior de los hogares. Las mujeres son las cuidadoras, aun cuando medien relaciones económicas y el trabajo sea remunerado (Ascencio, Bosch, Cabanillas, Sacco y Strada, 2018). No es de extrañar que solo el 6% de los varones se dedican a estas actividades, mientras que entre las mujeres supera el 40%. La investigadora y referente feminista argentina Valeria Esquivel (2010), demostró —consistentemente con la evidencia internacional—, que tanto la feminización como el componente de cuidado de las profesiones afectan negativamente los salarios percibidos por lxs trabajadorxs. La presencia femenina es también importante en comercio, hoteles y restaurantes, porque en definitiva las mujeres extienden en el espacio extradoméstico los roles reproductivos y de cuidado tradicionalmente asignados. En el otro extremo, la presencia femenina es marginal en los sectores como construcción y transporte y almacenaje, en los que, supuestamente, los requerimientos de fuerza física son decisivos en la contratación. Esto último se encuentra hoy en día ampliamente relativizado, ya que el desarrollo tecnológico ha permitido, en muchos casos, anular los requerimientos del uso intensivo de la fuerza.

La evolución reciente de la situación económica de tres colectivos

Si bien en el contexto de crisis las mujeres resultan relativamente más afectadas, desde el inicio de la gestión, la alianza Cambiemos impulsó una serie de reformas específicas y cambios en la orientación de la política económica que resultaron en un perjuicio económico para varios colectivos, mayoritariamente femeninos. La reforma del coeficiente de cálculo de los haberes previsionales afectó tanto a lxs jubiladxs como a los hogares perceptores de Asignación Universal por Hijo (AUH). Paralelamente, el cierre de las moratorias previsionales y los cambios en materia de acceso al sistema previsional tienen un impacto directo sobre las mujeres adultas mayores, ya que en virtud de la menor tasa de actividad femenina y mayor informalidad, son quienes mayores dificultades tienen para acceder a una jubilación. Por último, en términos de acceso a derechos laborales e ingresos, la suspensión de la paritaria nacional docente tiene un impacto sobre un conjunto de trabajadorxs muy feminizado. En los siguientes párrafos se profundiza en la evolución reciente en términos económicos de estos tres colectivos.

El gráfico 5 muestra la proporción de hogares que perciben AUH según tipo de hogar. Puede observarse que el mayor porcentaje se da entre los hogares monoparentales con jefa mujer: el 47% percibe la asignación. Este resultado no debe llamar la atención, en virtud de la feminización de la pobreza descrita en la introducción de este trabajo.

Gráfico 5. Distribución de la percepción de Asignación Universal por Hijo (AUH) según los tipos de hogares



Fuente: elaboración propia con base en PISAC-2014.

La AUH, establecida por decreto en 2009, fue ratificada en 2015 por una ley enviada al Congreso por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Hasta la sanción de la ley, los aumentos eran otorgados por decreto, mientras que luego de la sanción, tanto la AUH, como la asignación por embarazo y asignaciones familiares pasaron a ser actualizados de manera semestral por el mismo coeficiente de actualización de los haberes previsionales.

En diciembre de 2017, el Parlamento aprueba el proyecto de ley de cambio en el cálculo del coeficiente de actualización presentado por el Poder Ejecutivo en cabeza del presidente Mauricio Macri. Si bien esta medida fue presentada por el oficialismo como un mecanismo de *protección* de los ingresos de jubilados y beneficiarios de asignaciones, en realidad implicaba el congelamiento en términos reales de los montos percibidos. En este sentido, Letcher y Strada (2017) explican:

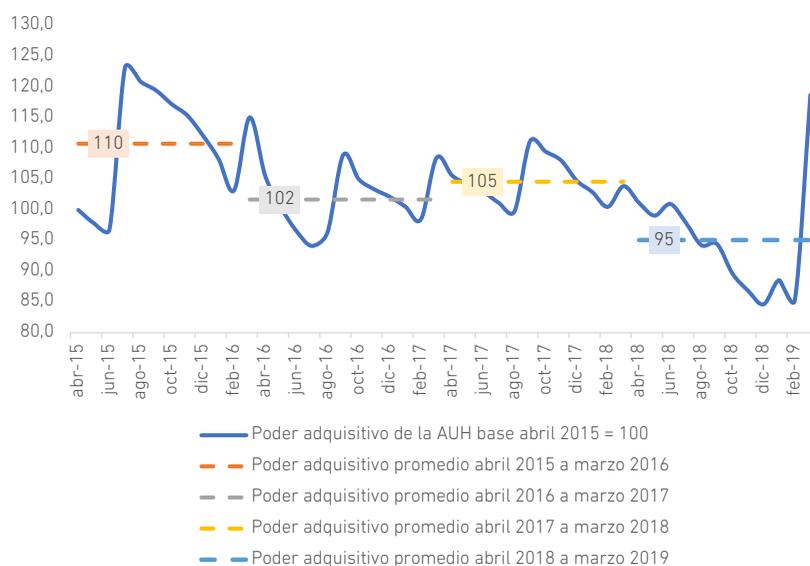
La propuesta realizada por el Gobierno implica la actualización de las jubilaciones, la AUH y las asignaciones familiares a través de la inflación medida por INDEC, modificando la Ley de Movilidad del año 2009, que establece una fórmula de actualización bianual. ¿Qué significa esta modificación? Lo central es que una actualización por IPC INDEC no permitiría que, en adelante, los jubilados, los beneficiarios de la AUH y del sistema de asignaciones familiares ganen poder adquisitivo, sino que —cuanto mucho— no pierdan.

En efecto, este congelamiento en términos reales implicó de hecho una reducción en los montos reales de los beneficios de la ANSES, ya que la fórmula de la Ley de Movilidad definía una actualización bianual con base en la variación promedio de los salarios de los trabajadores registrados y de la recaudación tributaria. Por la forma de cálculo, el indicador se caracterizaba por el atraso con el que se producían los aumentos: por ejemplo, en marzo del año 2018, el indicador mostrará lo que pasó el año anterior (2017). En el caso de los salarios el rezago es semestral, mientras que en lo que respecta a la recaudación es anual (se comparan los 12 meses anteriores). Dado que en 2016 la economía cayó, como así

también la recaudación, esto se vio reflejado en los beneficios de 2017, mientras que la recuperación económica de 2017 se tendría que haber cristalizado en 2018. Justamente cuando los beneficios tendrían que haber registrado esto, la ANSES comienza a aplicar la nueva fórmula de actualización en lo que implica finalmente el congelamiento de las jubilaciones y transferencias a niveles que correspondían a 2016. Asimismo, en virtud de la aceleración del proceso inflacionario producido a partir de 2018, las actualizaciones trimestrales no lograron compensar el efecto de la inflación.

El gráfico 6 muestra evolución del poder adquisitivo de la AUH, medida a través del Índice de precios al consumidor (IPC).⁷ La variación del poder adquisitivo promedio para el período abril 2015/ marzo 2016 y abril 2018/ marzo 2019 resulta en una caída del 15%. Para lo que resta de la presidencia de Macri hasta diciembre de 2019, es esperable que el poder adquisitivo siga disminuyendo, ya que por un lado la inflación viene arrojando valores muy significativos (2,9% para enero de 2019, 3,8% para febrero y 3,8% para marzo) y por el momento cabe descontar futuras recomposiciones, ya que el incremento de marzo de 2019 incluyó los futuros aumentos del año.

Gráfico 6. Evolución del poder adquisitivo de la AUH, abril 2015-marzo 2019



Fuente: elaboración propia con base en ANSES e INDEC.

Respecto de las jubilaciones, puede realizarse un análisis similar al de la AUH en lo que respecta al poder adquisitivo, ya que ambas comparten el mismo coeficiente de actualización. Pero, además, a esto se debe sumar tanto el incremento en el precio de los medi-

⁷ Para el período abril 2015-marzo 2016 se utilizó el IPC-CABA, y luego el IPC oficial del INDEC.

camentos mayormente consumidos por adultxs mayores (por encima de la inflación)⁸ y la limitación en la entrega y cobertura farmacéutica por parte del PAMI.

Dentro de lo que es la desmejora general de la situación económica de lxs jubiladxs, el caso de las adultas mayores es aún más complejo, ya que se le suma la finalización de las moratorias previsionales prevista para julio de 2019 y la segmentación del sistema previsional impulsada por Cambiemos entre jubiladxs con y sin aportes. Son mujeres el 86% de quienes accedieron a las moratorias previsionales, como también son mujeres una gran parte de lxs empleados informalex y las amas de casa, que ya no podrán jubilarse. El argumento esgrimido por los dirigentes de Cambiemos en ese momento fue bastante simple y fácil de asimilar, como se explica en el Informe *Un nuevo esfuerzo de los Jubilados* de CEPA, ALGEC y CEPEMMA (2017).

Al incorporar 3,1 millones de nuevos jubilados (en su mayoría mujeres sin aportes) a los 6,5 existentes, el sistema no es sustentable sin aportes del Tesoro Nacional. Las moratorias previsionales no solo desequilibraron el sistema, sino que hay un argumento moral subyacente: trabajadores que aportaron al sistema deben aceptar haberes inferiores a los que les corresponde en virtud de la incorporación de nuevos beneficiarios.

Un argumento que desconoce el aporte del trabajo reproductivo de las amas de casa, mientras que responsabiliza a lxs trabajadorxs informales por la ausencia de aportes previsionales.

En definitiva, el gobierno de Cambiemos significó un quiebre en términos de la política de inclusión previsional que había logrado un 98% de cobertura en 2015, con un gran perjuicio para las mujeres, porque reproduce también en la edad pasiva las inequidades de género que existen en el mercado laboral. El fin de la moratoria previsional dio lugar a la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), destinada a quienes no cuentan con aportes suficientes para lograr una jubilación y constituye el 80% del valor de un haber mínimo. Los trabajadores informales y amas de casa de ahora en más no van a poder acceder a una jubilación. Las mujeres que cumplan 60 años luego de esta fecha y no cuenten con aportes suficientes, deberán esperar hasta los 65 años para acceder a la PUAM que se corresponde con el 80% de una jubilación mínima. Además, los perceptores de la PUAM no gozan del derecho al “82% móvil” incluido en la ley de reforma previsional de 2017, como así tampoco lxs jubiladxs incluidos en las moratorias previsionales. El derecho de una jubilación que sea al menos el 82% del salario mínimo vital y móvil (SMVM) solo se les reconoce a los jubilados que tengan completos los 30 años de aporte. Adicionalmente, en la Ley de Presupuesto de 2019 se establece que para acceder a la PUAM se realizarán evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre los solicitantes, a la vez que se determina la incompatibilidad de la pensión con cualquier otra actividad laboral,

⁸ Para profundizar en este vector, pueden consultarse los informes periódicos de CEPA-ALGEC y CEPEMMA sobre la situación de las personas mayores y precios de medicamentos. <https://centrocepa.com.ar/informes/182-informe-sobre-la-situacion-de-las-personas-mayores-el-impacto-inflacionario-en-los-medicamentos-abril-de-2019.html>

excepto monotributistas sociales, con lo cual el carácter de universalidad del beneficio resulta limitado.

Con relación a los salarios y situación laboral de lxs docentes y trabajadorxs de la educación, el rol del Estado es fundamental. Según datos que constan en el Censo Nacional Docente del año 2014, sobre un total de 1.200.000 trabajadorxs (docentes y no docentes) que se desempeñan en instituciones educativas de nivel no universitario, el 80% lo hace en instituciones de gestión pública. Del total de trabajadorxs docentes, el 75,7% son mujeres.

A partir de 2017, el gobierno nacional decide evitar primero y suspender luego por decreto la negociación paritaria docente a nivel nacional, apuntando a una descentralización de las negociaciones. Según Letcher (2019), la eliminación de la paritaria nacional tiene como objetivo “instalar un monto salarial acordado que opere como referencia en paritarias posteriores”. Cabe agregar que por el momento del año en que se negocian (febrero) y la importancia que tiene el gremio en términos de magnitud de empleo, estas paritarias operan como referencia para el resto de la economía.

A partir de este momento, y conjugado con una política muy agresiva de negociación por parte del gobierno de la provincia de Buenos Aires, el principal empleador de docentes (por sí misma, la provincia de Buenos Aires emplea el 34% de los 946 mil docentes que se desempeñan en el sistema público), se produjo un notable deterioro en los salarios docentes, como así también un incremento en las diferencias salariales entre los salarios de diferentes provincias.

La tabla 1 muestra las provincias que pagaban salarios docentes promedios por debajo de las líneas de pobreza regional en diciembre de 2017 y diciembre de 2018. Puede constatar que, en 2018 son 17 las provincias que pagaban salarios docentes promedio por debajo de la línea de pobreza regional, mientras que en 2017 solo eran seis. Además, mientras que las 17 provincias de 2018 representan el 79% del empleo docente del país, en 2017 las seis incluidas representaban solamente el 13%.

Tabla 1. Provincias con salarios docentes promedio por debajo de la línea de pobreza regional, diciembre de 2017 y diciembre de 2018

Provincias con salarios promedio por debajo de la línea de pobreza regional 2017	Porcentaje del total de docentes del país	Provincias con salarios promedio por debajo de la línea de pobreza regional 2018	Porcentaje del total de docentes del país
Entre Ríos	4	Entre Ríos	4
Corrientes	2	Corrientes	2
Formosa	1	Formosa	1
Santiago del Estero	2	Santiago del Estero	2
San Juan	2	San Juan	2
Río Negro	2	Río Negro	2
		CABA	9
		Santa Fe	7
		Misiones	2
		Catamarca	1
		Jujuy	2
		La Rioja	1
		Mendoza	5
		Chubut	2
		Neuquén	2
		Tierra del Fuego	1
		Buenos Aires	34
Total	13	Total	79

Fuente: elaboración propia con base en Letcher (2019).

Propuestas que surgen del diagnóstico realizado

En virtud del análisis de las secciones anteriores, surgen propuestas de carácter urgente orientadas a la recomposición y fortalecimiento de los ingresos de los sectores más vulnerables. Una política pública que apoye financieramente a las mujeres en un contexto de crisis económica como el que actualmente atraviesa nuestro país, incluye la ampliación de transferencias de ingreso como la AUH, la recomposición de las jubilaciones y pensiones y la reapertura de las moratorias previsionales. Sin embargo, aunque la recomposición de las transferencias es de carácter urgente, tienen un techo en lo que respecta a la equidad de género, tal como lo ilustra el comportamiento de la brecha de ingresos laborales y de ingresos personales para el período 2004-2018. Las propuestas de política pública con mirada de género no pueden agotarse meramente en la recomposición de las condiciones de vida desmejoradas durante el período macrista, sino que deben incluir también soluciones para las inequidades estructurales. De hecho, como hemos abordado en este trabajo, las

desigualdades económicas de género son amplias y atraviesan todo el sistema económico, afectando de una u otra manera a todas las mujeres. Por eso la segunda propuesta, aunque obvia, no por ello resulta menos central: incorporar y promover activamente la mirada de género tanto desde el Estado como en el sector privado y ámbitos de participación social, como sindicatos y organizaciones sociales.

Como se abordó en la segunda sección del trabajo, una de las causas en las desigualdades de ingresos la constituye la desigual inserción laboral de mujeres y varones, por lo cual es recomendable la incorporación femenina en sectores laborales altamente masculinizados como transporte e industria, que cuentan con salarios promedio superiores al promedio de la economía. Una medida en este sentido, la constituye establecer cupos laborales. Un antecedente muy reciente en esta línea es la creación del *registro de mujeres aspirantes a choferes de colectivos* surgido a partir de una resolución judicial⁹ que ordena a las empresas a contratar al menos un 30% de mujeres como conductoras. Esto implica que el Estado debe contar con la capacidad de fiscalización, control y herramientas punitivas en caso de que el sector privado no cumpla con la normativa. Además, es relevante alcanzar altos grados de consenso social, ya que como todo proceso redistributivo se encuentra limitado por la respuesta de los sectores que sienten vulnerados en sus privilegios. Un caso concreto a citar es el del gremio de maquinistas de trenes La Fraternidad, que gestiona la bolsa de trabajo y veda el acceso a las mujeres a los puestos de conducción de locomotoras, con la excusa de que tienen capacidad reducida para enfrentar el estrés postraumático que podría generarles enfrentarse a un accidente. En este sentido, el secretario de prensa del gremio afirmó en agosto de 2015:

Hay maquinistas que llegan a presenciar más de treinta muertes en toda su carrera, y eso les genera estrés postraumático. En el Sarmiento, por ejemplo, las vías están abiertas por la falta de inversiones y las desgracias son frecuentes en pasos a nivel. Entonces, si una chica embarazada ocasionara el arrollamiento de un peatón o de un automóvil, ¿cómo la afectaría?¹⁰

Paralelamente a las acciones que tiendan a mejorar las condiciones en las que las mujeres se insertan laboralmente, se debe incorporar a la política pública la problemática del cuidado de menores, adultxs mayores y discapacitaxs. A partir de la incorporación masiva de las mujeres a la fuerza de trabajo, mercado laboral y organización social del cuidado y las actividades domésticas o de cuidado indirecto, como lo denominan Esquivel, Faur y Jelin (2012) se transformaron el binomio de trabajo-cuidado y necesariamente deben ser analizados de manera conjunta. La mirada de género sobre trabajo e ingresos no solo incorpora los cuidados como dimensión adicional de análisis, sino que lo incluye como contraparte indisoluble de una misma temática, además de que la socialización del cui-

⁹ La resolución completa puede consultarse en Borda c/Estado Nacional y otros s/amparo, Expediente N°25952/2014.

¹⁰ La nota completa donde constan las declaraciones del gremialista puede consultarse en: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/ferroviarias-en-lucha-conducir-un-tren-el-anhelo-hoy-vedado-a-las-mujeres-nid1819978>

dado de menores, salud universal y licencias paternales mitigan el efecto de dependencia que el tener hijos produce en la inserción laboral de las mujeres jóvenes y ofrece mayor soporte para los hogares monoparentales. Por esto, la última propuesta que surge del análisis precedente consiste en incorporar la problemática de la provisión de cuidado a la política pública.

La política pública en términos de cuidado implica considerar tanto a quienes reciben cuidados como a lxs que proveen. En este sentido se inserta la discusión y propuestas para lxs trabajadorxs del sector educativo, pero también para las trabajadoras domésticas, ya que en el sector trabajo doméstico se desempeña el 19% del total de las mujeres empleadas y solo el 17% se encuentra registrado según datos que surgen de la EPH para el segundo trimestre de 2017. La investigadora Francisca Pereyra (2015), quien ha estudiado profundamente las problemáticas de estxs trabajadorxs, reconoce como una dificultad para el acceso a derechos, que el trabajo doméstico se realice en el mismo seno de los hogares, donde se confunden las relaciones afectivas y laborales. La provisión de una red formal de cuidado gratuito o a bajo costo constituye no solo una mejora de las posibilidades de inserción laboral de las mujeres, sino que contribuye a correr a los hogares del rol de demandantes de trabajo de cuidado y reemplazarlo por el Estado u otras instituciones, como sindicatos y empresas. Además, una red de cuidado contribuye a divorciar la definición del pago de la empleada doméstica en función del salario de la mujer que la contrata, ya que mientras este pago continúe siendo el costo de oportunidad del trabajo de las madres y mujeres a cargo de menores y adultos mayores, lejos se estará de resolver completamente la problemática de acceso a derechos laborales y bajos ingresos de este colectivo de trabajadoras, en el que casi por definición las trabajadoras de casas particulares tienen los peores salarios de la economía. En el transcurso de consolidación de una red de cuidados, es importante que el Estado cumpla un rol que propicie tanto la profesionalización de las trabajadoras y trabajadores, como su formalización, ya sea por la incorporación como trabajadoras de la red de cuidados, como a través de la formalización en aquellos hogares que aún contratan servicio doméstico y de cuidados en forma particular.

Conclusiones

Desde el advenimiento de la Alianza Cambiemos al gobierno nacional en diciembre de 2015, el PBI sufre una retracción del 2% (y si se cumplen las proyecciones de crecimiento, la retracción será de 3,6% al finalizar el mandato). Los salarios sufrieron una fuerte caída en términos reales, y la economía experimentó un proceso de reprimarización. En este contexto este trabajo se pregunta tanto por la situación de las mujeres *en el punto de partida*: ¿cuál es la situación de las mujeres en términos económicos, al finalizar el gobierno de la Alianza Cambiemos? Para abordar este interrogante se propone un abordaje desde el marco teórico brindado por la economía feminista, y a partir de él se procede en dos etapas: en una primera se describen las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres

en términos económicos y en una segunda se aborda específicamente el comportamiento de la desigualdad de género desde el año 2016.

La evolución de la brecha de ingresos entre varones y mujeres es un indicador que permite describir a nivel agregado la desigualdad económica entre varones y mujeres. A partir de la brecha de ingresos de la ocupación principal (ingresos laborales) y de ingresos personales en el período 2004-2018 surge una clara disminución de 11 puntos porcentuales durante la etapa kirchnerista entre 2004 y 2015 (que pasa del 33% en 2004 a un mínimo del 22% en 2015). También es posible identificar dos subperíodos entre 2004 y 2015: durante la primera mitad la disminución es persistente, mientras que en la segunda se produce un relativo estancamiento. Por último, a partir de 2015, hay un incremento de 5 puntos porcentuales hasta 2017 y una relativa mejora a partir de 2018. Similares conclusiones pueden obtenerse si se analiza la brecha de ingresos personales.

Si bien en primera instancia se puede relacionar la evolución de la brecha de ingresos (laborales y personales) con la mejora de los indicadores macroeconómicos y particularmente aquellos asociados al mercado de trabajo (salario real, nivel de formalización e incorporación a convenios colectivos de trabajo, etcétera), también es posible concluir que, pasando por diferentes administraciones y orientaciones de política, la brecha se mantiene en torno al 20%-30% desde hace más de una década.

La feminización de la pobreza surge claramente cuando se analiza el fenómeno de los hogares monoparentales. Mientras que representan el 27% del total de hogares del país (y el 84% tienen como jefa de hogar una mujer), dentro del universo de hogares por debajo de la línea de pobreza representan el 60%. Esto no debe resultar extraño al considerar que estos hogares cuentan o bien sin un ingreso del cónyuge, o bien sin el trabajo de cuidado gratuito de uno de sus miembros. Además, las mujeres se insertan más intensivamente en actividades que están peor remuneradas relativamente (como la enseñanza, la salud y servicio doméstico) y tienen una mayor tasa de no registración. Con relación a los importantes cambios demográficos y sociales (hace solo 6 años atrás el porcentaje de hogares monoparentales era del 24%).

Desde la economía feminista se reconocer el rol que la desigual distribución de las tareas domésticas y de cuidado entre varones y mujeres tiene en la inserción laboral femenina, lo que redundaría en menores ingresos para las mujeres. Esto se verifica en el caso argentino: las mujeres en promedio dedican casi 46 semanales a tareas de cuidado de personas, limpieza y cocina, mientras que los varones lo hacen un promedio de 17. Como contrapartida, surge la menor dedicación de las mujeres al trabajo remunerado para el mercado: la tasa de actividad masculina es del 69,5%, para las mujeres es del 49,1%. Además, las mujeres activas en el mercado dedican 38 horas semanales y los varones 47 horas al trabajo remunerado. Estas primeras observaciones relativizan uno de los mitos ampliamente difundidos en medios de comunicación y por funcionarios oficiales: que la desigualdad económica de género se debe principalmente a que las mujeres perciben menores remuneraciones para la misma tarea.

Además de la menor dedicación femenina al trabajo remunerado, existen diferencias sustanciales en lo que se refiere a la inserción laboral de las mujeres activas. Mientras que el 36% de las mujeres trabaja de manera informal, en los varones el porcentaje desciende al 31%. Además, en este universo la brecha en las remuneraciones es más pronunciada: mientras que para el trabajo informal se ubica en un 34%, en el trabajo registrado lo hace en un 21%. Adicionalmente, un elemento central es la penalidad de las profesiones asociadas a tareas de cuidado, como salud, educación y trabajo doméstico. Estas profesiones tienen menores remuneraciones promedio, comparadas con otros trabajos que requieren el mismo nivel educativo y experiencia. En definitiva, pueden realizarse dos observaciones de todo lo anterior. En primer lugar, los perfiles de inserción laboral entre varones y mujeres son muy desiguales. En segunda instancia, la desigual distribución de las tareas reproductivas constituye una causa estructural de desigualdad que se cristaliza en el mercado laboral, pero cuyos orígenes son mucho más profundos, lo que podríamos emparentar con lo que desde el feminismo se denomina *sociedad patriarcal*. La sociedad patriarcal está caracterizada por la existencia de una jerarquía entre los géneros que asigna roles “naturales”, que determina a las mujeres la subordinación al género masculino. Además, la sociedad patriarcal destina a las mujeres la responsabilidad principal del cuidado de personas, lo cual no solo no es reconocido socialmente como trabajo, sino que constituye un *mandato social* asociado al amor y un sentido de femineidad que de manera innata portarían las mujeres.

Si bien la desigualdad económica entre varones y mujeres está relacionada con la organización patriarcal de la sociedad, la inequidad de ingresos funciona retroalimentando el rol subordinado de las mujeres. Queda claro, cuando se evidencia el nexo entre violencia de género y violencia económica, y cuando se analiza el fenómeno de la feminización de la pobreza, lo cual se materializa al considerar los hogares monoparentales con jefatura femenina y menores a cargo, ya que, justamente, tienen este perfil el 60% de los hogares por debajo de la línea de pobreza. Por esta razón, y desde un enfoque de política pública, las medidas orientadas a reducir las inequidades de género deben atender tanto a mejorar los ingresos y las condiciones laborales de las mujeres, como a una distribución social de las tareas de cuidado más equitativas.

Pasando a un plano constituido por la evolución más reciente, es posible verificar a partir de los indicadores socioeconómicos analizados que la crisis económica actual tuvo un efecto mayor en las mujeres, lo que amplifica las desigualdades de género. Además del deterioro general, algunos colectivos de mujeres especialmente vulnerables experimentaron el efecto de medidas específicas surgidas concretamente del gobierno, entre las que se pueden citar el cambio en el coeficiente de movilidad, la finalización de las moratorias previsionales y el cierre de las paritarias docentes nacionales. Por esta razón, cuando se realizan propuestas de cara a un futuro proyecto de desarrollo inclusivo deben considerarse en primera instancia de manera urgente la recomposición de los ingresos y el acceso a derechos de los colectivos especialmente vulnerados.

En definitiva, en término de equidad de género se deben aplicar medidas tanto coyunturales como estructurales. En términos de coyuntura es menester enfocarse, en forma

paralela a la reactivación y recomposición del aparato productivo nacional, en los ingresos, condiciones de vida y acceso a derechos de los sectores más vulnerables (en los que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas). En términos de políticas de carácter estructural, es importante considerar tanto medidas que tienen a mejorar las condiciones en que se insertan laboralmente las mujeres (entre las que se destacan los cupos laborales) como aquellas que atiendan a las causas fuera del mercado de trabajo y la desigual distribución del trabajo reproductivo dentro de los hogares. En este último sentido, se rescata la propuesta de creación de un sistema de cuidados gratuito o a bajo costo, con una doble finalidad: por un lado, la socialización de las tareas de cuidado y por otro, la mejora de las condiciones laborales de lxs trabajadorxs domésticxs.

Bibliografía

- Abramo, L. (2006). “Trabajo decente y equidad de género en la América Latina”. *Temas de Nuestra América. Revista de Estudios Latinoamericanos*, vol. 21, n° 43. Disponible en <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/tdna/article/view/4577>
- Arriagada, I. (1997). “Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina”. *Serie Mujer y Desarrollo*, 21. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ascencio, D.; Bosch, N.; Cabanillas, G.; Sacco, E. y Strada, J. (2018). “Más precarizadas y con menores salarios: la situación económica de las mujeres argentinas”. *Documento de trabajo*, CEPA.
- Ascencio, D.; Gabilondo, F.; Ruiz Elvira, M.; Sacco, E.; Scarano, A.; y Strada, J. (2019). “Mujeres argentinas: entre la organización por la conquista de derechos y la profundización de las inequidades económicas”. *Documento de trabajo*, CEPA.
- Barrancos, D. (2007). *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Beccaria, L. (2007). “El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos”. En Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL.
- Beccaria, L.; Esquivel, V. y Mauricio, R. (2005). “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 45, n° 178.
- Beccaria, L.; Maurizio, R. y Vázquez, G. (2015). “Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso de la Argentina”. En Amarate, V. y Arim, R. (eds.), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, pp. 89-129. Santiago de Chile: CEPAL.
- Binstock, Georgina (2010). “Tendencias sobre la convivencia, matrimonio y maternidad en áreas urbanas de Argentina”. *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 3, n° 6, enero-junio, pp. 129-146.
- Brizuela, R. y Tumini, L. (2008). “Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argentina: las brechas salariales”. *Revista de Trabajo*, año 4, n° 6, agosto.
- Carrasco, C. (2006). “La economía feminista: una apuesta por otra economía”. En Vara Miranda, M. J. (coord.), *Estudios sobre género y economía*. Madrid: Akal.
- Centro de Economía Política Argentina (CEPA) (2019). “De pobreza cero a pobreza cien

- mil: análisis de la Pensión Universal de Adultos Mayores como reemplazo de la moratoria previsional para el acceso a la jubilación”. *Documento de Trabajo*, 26 de marzo. Disponible en <https://centrocepa.com.ar/informes/158-de-pobreza-cero-a-pobreza-cien-mil-analisis-de-la-pension-universal-de-adultos-mayores-como-reemplazo-de-la-moratoria-previsional-para-el-acceso-a-la-jubilacion.html>
- Cerruti, M. (2000). “Economic Reform, Structural Adjustment and Female Labor Force Participation in Buenos Aires, Argentina”. *World Development*, vol. 28, n° 5.
- Cerruti, M. y Binstock, G. (2009). “Familias latinoamericanas en transformación: los desafíos y demandas para la acción pública”. *Serie Políticas Sociales*, n° 147, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- CIFRA-CTA (2011). “El mercado de trabajo en la posconvertibilidad”. DT, n° 10, julio.
- Contartese, D. y Maceira, V. (2006). “Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres. Segundo trimestre de 2005”. *Trabajo, Ocupación y Empleo*, n° 3, SSPTyEL, MTEySS. Disponible en http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/toe_07_completo.pdf
- Cosse, I. (2010). *Pareja, sexualidad y familia en los años sesenta. Una revolución discreta en Buenos Aires*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- D’Alessandro, M. (2016). *Economía feminista: Cómo construir una sociedad igualitaria (sin perder el glamour)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2018). “Trabajo no remunerado de los hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. *Informe de Resultados*, n° 1245, Buenos Aires.
- Esquivel, V. (2010). “Care Workers in Argentina: At the Crossroads of Labour Market Institutions and Care Services”. *International Labour Review*, vol. 149, n° 4, pp. 477-493.
- (2011a). “La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda”. Serie “Atando Cabos; deshaciendo nudos”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional de América Latina y el Caribe, Área de Práctica de Género, Panamá.
- (2011b). “La Economía del cuidado: un recorrido conceptual”. En Sanchís, N. (comp.), *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*. Buenos Aires: Red de Género y Comercio.
- (ed.) (2012). *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU-Mujeres.
- Esquivel, V. y Pereyra, F. (2017). “Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en América Latina. Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas”. *Trabajo y Sociedad*, n° 28, pp. 55-81.
- Esquivel, V.; Faur, E. y Jelin, E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES / UNPFA / UNICEF.
- Faur, E. (2014), *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Federici, S. (2017). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Buenos Aires: Traficantes de sueños.

- Ferber, M. y Nelson, J. (1993). *Beyond Economic Man*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gamba, S. (2007). *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Buenos Aires: Biblos.
- García de Fanelli, A. M. (1991). “Empleo femenino en la Argentina: de la modernización de los ‘60 a la crisis de los ‘80”. *Desarrollo Económico*, vol. 31, nº 123, pp. 395-414.
- Gardiner, J. (1997). *Gender, Care and Economics*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Ghodsee, K. (2018). *Why Women Have Better Sex Under Socialism: And Other Arguments for Economics Independence*. Hardcover: Bold Type Books.
- Hernández García, Y. (2006): “Acerca del género como categoría analítica”. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 13, nº 1.
- Jelin, E. (2012). “La familia en Argentina: Trayectorias históricas y realidades contemporáneas”. En Esquivel, V.; Faur, E. y Jelin, E. (2012), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES-UNICEF.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Larrañaga, I.; Arregui, B. y Arpal, J. (2004). “El trabajo reproductivo o doméstico”. *La Gaceta Sanitaria*, nº 18, (Supl. 1), pp. 31-37.
- Letcher, H. y Strada, J. (2017). “Anses, el botín de las reformas”. *Documento de trabajo*, CEPA.
- Letcher, H (2019). “Paritaria docente 2019: Contraste con la línea de pobreza”. *Documento de trabajo*, CEPA.
- Lupica, C. (2012). *Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina*. Santiago de Chile: OIT.
- Marzonetto, G. y Rodríguez Enríquez, C. (2015). “Organización social del cuidado y la desigualdad: el déficit de las políticas públicas de cuidado en Argentina”. *Perspectivas de Políticas Públicas*, año 4, nº 8 (enero-junio).
- Meza González, L. (2005). “Mercados laborales locales y desigualdad salarial en México”. *El Trimestre Económico*, vol. LXXII, nº 285, enero-marzo.
- Nelson, J. (1996). *Feminism, Objectivity and Economics*. Londres: Routledge.
- Novick, M.; Rojo, S. y Castillo, V. (comps.) (2008). *El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003-2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (coords.) (2013). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (2009). “La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina”. En *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile: OIT y PNUD.
- Pearce, D. (1979). “Women, Work, and Welfare: The Feminization of Poverty”. En Feinstein, K. W. (ed.), *Working Women and Families*, Nueva York: Sage Publishing. 4, 103.
- Pérez, P. (2008). “Desigualdades de género en el mercado de trabajo argentino (1955-2003)”. *Trabajos y Comunicaciones*, FAHCE, UNLP.
- Pérez Orozco, A. (2005). “Economía del género y economía feminista, ¿conciliación o

- ruptura?”. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, enero-junio, vol. 10, n° 24, pp. 43-64.
- (2009). “Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis: ¿qué está ocurriendo?”. *Serie Género, Migración y Desarrollo* n° 5, pp. 4-18, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, Santo Domingo.
- (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Picchio, A. (1992). “Social Reproduction: The Political Economy of the Labour Market”. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1999). “Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social”. En Carrasco, C. (ed.), *Mujeres y economía*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.
- (2001). “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida”. Conferencia inaugural de las Jornadas “Tiempos, trabajos y género”, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- (2005). “La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida”. En Cairo i Céspedes, G. y Mayordomo Rico, M. (comps.), *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*. Barcelona: Icaria.
- Razavi, S. (2007). “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Recio Cáceres, C. y Torns, T. (2012). *Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y las transformaciones*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Rodríguez Enríquez, C. (2010). “Análisis económico para la equidad: los aportes de la economía feminista”. *Saberes. Revista de Ciencias Económicas y Estadística*, n° 2.
- (2012). “La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?”. *Revista CEPAL*, n° 106, pp. 23-36.
- (2015). “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”. *Nueva Sociedad*, n° 256, marzo-abril.
- Sacco, E. (2014). *La problemática de la maternidad adolescente en Argentina: sus determinantes en hogares de bajos ingresos del AMBA, desde una perspectiva de la economía del cuidado*. Tesis para optar al título de Maestría en Econometría, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Sanchís, N. y Rodríguez Enríquez, C. (2011). *El papel de las migrantes paraguayas en la provisión de cuidados en Argentina*. Santo Domingo: ONU Mujeres.
- Santarcángelo, J. E. (2011). “Distribución del ingreso y desarrollo económico. Lecciones del caso argentino”. *Revista de Ciencias Sociales*, n° 21, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/59399bb817cb9.pdf>
- Sarrió Catalá, M.; Barberá Heredia, E.; Ramos, A. y Candela, C. (2002). “El techo de cristal en la formación profesional de las mujeres”. *Revista de Psicología Social*, vol. 17, n° 2, pp. 167-182.

- Schorr, M. (coord.) (2013). *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Sen, A. (1987). "Gender and Cooperative Conflicts". *Working Paper*, nº 18.
- Torrado, S. (1998). *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método*. Buenos Aires: Eudeba.
- Simón Pérez, H. (2009). "La desigualdad salarial en España: una perspectiva internacional y temporal". *Investigaciones Económicas*, vol. 33, nº 3, pp. 439-471.
- Vara, M. J. (coord.) (2006). *Estudios sobre género y economía*. Madrid: Akal.
- Wainerman, C. (comp.) (1994). *Vivir en familia*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias. ¿Una revolución estancada?* Buenos Aires: Lumiere.
- Waring, M. (1990). *If Women Counted. A New Feminist Economics*. San Francisco: Harper Collins.

Evolución reciente del Sistema Previsional Argentino

*Sergio Carpenter**

Resumen

El sistema previsional argentino se encuentra en un lugar relevante de la agenda pública. Su peso en la economía nacional, el amplio radio poblacional que abarcan sus prestaciones implícitas y el impacto en los ingresos familiares que ocasiona lo ponen en un lugar destacado de la discusión y de la acción pública.

En los últimos años, el gobierno de la Coalición Cambiemos dejó también su impronta política en lo previsional. Dichas medidas se pueden agrupar en cuatro subconjuntos: 1) políticas que segmentan o estratifican el universo de beneficiarios; 2) políticas que cambian la cuantía del haber previsional y flexibilizan la edad de retiro; 3) políticas que modifican la composición de los recursos de la Seguridad Social; 4) políticas que imprimen otro carácter al Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

En el presente trabajo se describen y analizan dichas políticas previsionales. También se visualizan los efectos derivados de ellas, cuestión que tiene variadas complejidades asociadas. Una es que el sistema previsional se compone de un acervo heterogéneo de programas y subsistemas; y su examen global resulta dificultoso. Otra es que el devenir macroeconómico tiene su impacto en el sistema previsional; y, a su vez, los cambios en el diseño previsional tienen su impacto en la evolución macroeconómica y en las condiciones de vida de la población. Justamente este último aspecto hace necesario –en el presente– redireccionar el sentido de las políticas previsionales

Introducción

En el año 2018, el gasto previsional significó un 8,3% del Producto Bruto Interno (PBI) argentino. Su peso en la economía nacional, el amplio radio poblacional abarcativo de sus prestaciones implícitas y el impacto en los ingresos familiares que ocasiona, la ponen de “titular” en el partido del devenir económico-social del país.

* Economista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Investigador CLACSO-GT “Integración Regional y Unidad Latinoamericana”.

El sistema previsional forma parte de un concepto más general denominado *Seguridad Social* que, en su dimensión presupuestaria, suma a aquel esencialmente otros dos programas: las Asignaciones Familiares (AAFF) con 8,4 millones de niñas y niños cubiertos (el 1,2% del PBI); y las Prestaciones no Contributivas (PNC) con más de 1,3 millones de beneficiarios (el 0,9% del PBI) y cuyo núcleo principal es una prestación por invalidez. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la Argentina la prevalencia de invalidez alcanza el 7,1% de su población, unos 3,2 millones de personas. Con un tercio de la población por debajo de la línea de pobreza, esa prestación apunta a la cobertura de la invalidez pobre.

En términos conceptuales, el sistema previsional otorga un salario de retiro a aquella amplísima mayoría que, en la era de la modernidad, queda sin cobertura contra la vejez pobre. En el concepto de Robert Castel, la jubilación ayuda a mutar esa *modernidad restringida*, que solo da cobertura a los propietarios, a otra, la llamada *modernidad organizada*, que incluye la cobertura del aluvión de no-propietarios. Este cambio trascendental en la concepción y acción del Estado fue fruto de una negociación política que posibilitó la redistribución de las ganancias conseguidas por la productividad del trabajo, creando así un edificio social que “institucionaliza y organiza la forma en que parte de la población transfiere recursos a otra parte de ese conjunto” (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera –ASAP–, 2018). La cuestión social, esa *aporía* que conforma *el enigma de la cohesión social y el conjuro contra el riesgo de su fracaso* (Castel, 1996) encontró así, en el siglo XX, una manera de superar ciertos capítulos de la incertidumbre, que –como se sabe– en la complejidad del fenómeno de la inseguridad social, dan también lugar a la aparición de nuevos riesgos, de nuevos peligros (Castel, 2002).

Como el debate público cruza realidades, ideologías e intereses contrapuestos, quedan ciertas sombras sobre la conformación y arquitectura conceptual del sistema previsional que vale la pena abordar. Se repasará entonces su devenir reciente, las políticas previsionales desplegadas por la coalición Cambiemos, en un marco que permitirá caracterizar la problemática de su financiamiento y señalar algunos de sus desafíos prioritarios.

Políticas previsionales de la coalición Cambiemos

El recuento de las políticas previsionales de la coalición Cambiemos, que a la fecha cursa 3 años y 4 meses de gestión, muestra un despliegue importante de medidas, una gran actividad en la materia. Dichas intervenciones se pueden clasificar en 4 grandes grupos:

1. Políticas que segmentan o estratifican el universo de beneficiarios.
2. Políticas que cambian la cuantía del haber previsional y flexibilizan la edad de retiro.
3. Políticas que modifican la composición de los recursos de la Seguridad Social.
4. Políticas que imprimen otro carácter al Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

A continuación, se pasará revista a cada una de ellas, identificando su origen normativo.

1. Políticas que segmentan o estratifican el universo de beneficiarios

Se trata de medidas que afectan el monto de las prestaciones de distintos subconjuntos de beneficiarios previsionales.

- a. La creación del Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (PRH) de la Ley 27260 (julio de 2016), que se propone saldar cierta deuda previsional contraída con los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) por desactualización de sus haberes, circunstancia que dio lugar a una candente litigiosidad e intervención del Poder Judicial. Sus principales características son:
 - Actualiza las remuneraciones que sirven de base para el cálculo del haber inicial y la movilidad de una parte de los beneficiarios del SIPA. En el caso del haber inicial, aplica el Índice Nivel General de Remuneraciones (INGR) del INDEC para el período 1991-1995, y luego el índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTTE) hasta 2008. En el caso de la movilidad, según cierta diferenciación respecto de la ley que dio lugar al beneficio, aplica el INGR y el Índice de Salarios Nivel General (ISNG) del INDEC. La deuda reconocida resulta de la diferencia entre el haber devengado considerando dichos índices salariales y lo que efectivamente el sistema pagó.
 - Divide en 3 grupos de beneficiarios según: tengan sentencia judicial por reajuste de haberes; con juicio en trámite; y sin juicio, pero con derecho a la actualización. A los primeros otorga todo el retroactivo computado desde 2 años anteriores a la demanda. A los segundos, retroactivos acotados a 4 años y, para los “sin juicio”, no hay retroactivo.
 - La forma jurídica es un Acuerdo Transaccional firmado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el beneficiario, en el que este último debe aceptar las condiciones del acuerdo y desistir de impulsar nuevas demandas, intentando dar tratamiento de “cosa juzgada” al objeto del reclamo.
 - El financiamiento del PRH proviene de dos fuentes: los derivados del blanqueo impositivo de la propia Ley 27260 y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).
- b. Creación de la prestación Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de la Ley 27260. Una prestación dirigida a quienes no reúnen las condiciones de las prestaciones contributivas. Un reemplazo de las moratorias previsionales, una institucionalización que otorga cobertura a las personas no contributivamente cubiertas. Las principales características de dicha prestación son las siguientes: establece el monto de la prestación en un 80% de la jubilación mínima; no otorga derecho a pensión derivada, equipara edad de retiro a 65 años para hombres y mujeres. Con dos modificaciones posteriores en la Ley de Presupuesto 2019 (Nº 27467), que le cambiarían severamente la formulación original, y con ello su alcance:

- Establece obligación de “evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales” en cabeza de la ANSES a fin de “asegurar el acceso de personas que presenten mayor vulnerabilidad”.
 - Tornó “incompatible” lo que en el origen resultaba compatible: la posibilidad de percibir el beneficio de PUAM en paralelo al empleo en relación de dependencia o cuenta propia.
- c. Garantía del 82% del Salario Mínimo Vital Móvil (SMVM) para los beneficios de jubilación mínima sin moratoria previsional (Ley 27426). Un devenir particularmente licuado respecto de la aspiración histórica del “82% móvil”.

2. Políticas que cambian la cuantía del haber previsional y la edad efectiva de retiro

- a. Cambio en la actualización de los haberes iniciales. Mediante el Decreto 807/16, para casos con alta a partir del 1/8/2016 y la Resolución ANSES 56/18, para casos anteriores a dicho mes, se incorpora el índice RIPTE para el período 1995-2008. Posteriormente, en diciembre 2018, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el caso “Blanco” declaró inconstitucional la Resolución y ordenó aplicar Índice de Salarios Básicos de la Industria de la Construcción (ISBIC).
- b. Cambio en la movilidad previsional, mediante la Ley 27426 (diciembre 2017) que significó:
- La conformación de una fórmula compuesta, consistente en un 70% del IPC nacional más un 30% del RIPTE. Esencialmente “sale” de la fórmula la recaudación tributaria con destino a la ANSES por beneficio (contributivo), establecido en la Ley 26417 y entra el índice de precios al consumidor (IPC) con una participación predominante.
 - Un cambio en la periodicidad del cálculo de movilidad, de semestral a trimestral.
 - Subsumir un trimestre completo de actualización en los haberes previsionales.
- c. Cambios que flexibilizan la edad de retiro, mediante Ley 27467, de Presupuesto Nacional, que modifica la Ley 20744, art. 252 (Ley de Contrato de Trabajo). Se eleva de 65 a 70 años de edad la posibilidad de que el empleador intime al empleado a la jubilación. Nótese que no modifica la edad de retiro determinada en la Ley 24241, la Ley previsional, una sutileza que en la práctica le deja la potestad de extender el momento de jubilación al trabajador que reúne los requisitos exigibles (60/65 años de edad y 30 años con aportes).

3. Políticas que modifican la composición de los recursos de la Seguridad Social

- a. En un fallo de noviembre 2015, la CSJN dio lugar a los planteos de inconstitucionalidad realizados por tres provincias argentinas (Santa Fe, San Luis y Córdoba) respecto de la deducción del 15% de la Masa de Impuestos Coparticipables (MIC) que realizaba el Estado Nacional para financiar la seguridad social, según un pacto fiscal del año 1992. La Ley 27260 refrenda el Acuerdo Nación-Provincias para la paulatina eliminación de dicho financiamiento al año 2020.
- b. La Ley N° 27432, que estableció un conjunto de medidas que afectan los recursos tributarios de la seguridad social.
 - Eliminación del Artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias y con ello, la vuelta a la coparticipación federal del 100% de la recaudación de dicho impuesto, incluido el 20% hasta entonces destinado al Sistema de Seguridad Social.
 - Afectación del 100% del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios a la ANSES, a la vez que se otorga la posibilidad de que dicho tributo se compute como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias en forma gradual, hasta llegar, en el año 2022, a un cómputo de 100% para tal pago a cuenta.
 - La creación de un Mínimo no Imponible (MNI) para las contribuciones patronales, con un cronograma a 2022 que reduce paulatinamente la alícuota.

4. Políticas que le dan otro carácter al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

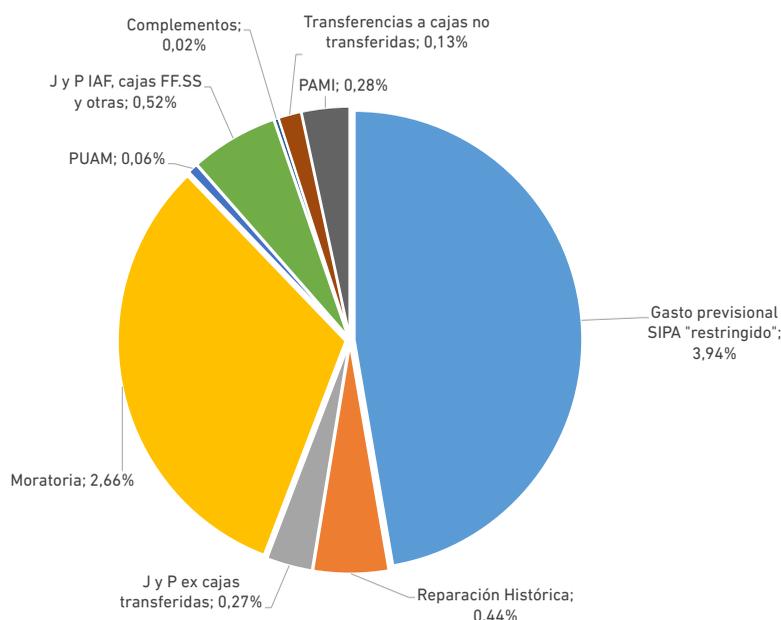
- a. En Decreto 897/07, modificado por el Decreto 894/16, define entre las finalidades del FGS: “atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales”; así como también “atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales”. Estas finalidades se ven afectadas severamente por el uso como fuente de financiamiento del PRH que le otorgó la Ley 27260. Dicha financiación podría inaugurarse en el año 2019, pues La Ley de Presupuesto Nacional prevé –por vez primera– el uso de recursos del FGS para el pago de dichas prestaciones por \$ 73.661 millones, el 0,5% del PBI. La magnitud del financiamiento hace pensar en un cambio de concepción en el FGS, que pasa de ser un resguardo frente a ciertas contingencias, al financiamiento de una recomposición de haberes de carácter estructural y para un subconjunto del universo de beneficiarios
- b. Otras modificaciones emprendidas por el gobierno de la coalición Cambiemos relativas al FGS son:
 - la derogación de la Ley 27181 que protegía las participaciones accionarias del Estado Nacional en la cartera del FGS, realizada por la Ley 27260;

- el Decreto de necesidad y urgencia (DNU) 27/18 de “desburocratización y simplificación”, que excluía del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (Decreto 1023/2001) a las operaciones del FGS, otorgándole a la ANSES la realización de las operaciones del FGS. Finalmente, el DNU no tuvo confirmación parlamentaria, resultado dichas disposiciones derogadas por la Ley 27446.
- c. El impulso de préstamos a beneficiarios de SIPA, de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de Prestaciones no Contributivas (PNC). Mediante Decreto 516/17 (reglamentada por Resolución ANSES 155-E) facultó el otorgamiento de préstamos FGS a beneficiarios no incluidos en el SIPA.
 - d. Los préstamos a provincias derivados del Acuerdo Nación-Provincias refrendado en la Ley 27260. Dichos acuerdos se efectuaron en el arco de la devolución del 15% de la MIC, establecida en el citado fallo de la CSJN.
 - e. Ventas de acciones del FGS con controversia judicial.

Gasto, recursos y déficits previsionales

El denominado “gasto previsional” representó en 2018 un 78% del gasto de la función presupuestaria de la Seguridad Social y el 8,3% del PBI, aunque en dicho número se incluye un conjunto heterogéneo de programas y subsistemas:

Gráfico 1. Gasto previsional 2018 (en % PBI)



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Hacienda y Finanzas y ANSES.

El gráfico segmenta entre distintos componentes y permite identificar el impacto de ciertas políticas públicas. Es el caso de moratoria, la RH y la PUAM. También muestra el gasto previsional que insumen las cajas de militares y de las fuerzas de seguridad; y las transferencias a los sistemas previsionales provinciales no nacionalizados. Es posible estimar el gasto previsional “cien por ciento” contributivo, que alcanza un 4,7% del PBI, sumando el gasto que llamamos SIPA “restringido” (sin moratoria ni RH), la RP, ex cajas transferidas y el proporcional de la transferencia al Programa de Atención Médica Integral (PAMI), que forma parte del haber previsional.

El financiamiento de la Seguridad Social, que como se dijo incluye las AAFP y las PNC, corre por cuenta de tres conceptos, Aportes y Contribuciones (5,3% del PBI), Tributarios con asignación específica (2,7% del PBI) y el porcentaje de la Masa Bruta de Impuestos Coparticipados (0,6% del PBI). Este último tiene fecha de caducidad en 2020, atento el Acuerdo Nación-Provincias de la Ley 27260, que materializó el fallo de la CSJN respecto de la devolución de esos recursos a las provincias. A dichos conceptos se debe sumar una parte de los recursos provenientes del “Sinceramiento Fiscal (Ley 27260)” que fuera recaudado en los años 2016 y 2017, pero que tienen un destino, el financiamiento del PRP. Como lo recaudado por ese impuesto no fue utilizado en su totalidad en esos años, se ha considerado que el gasto del PRH en 2018 (0,4% del PBI) corrió por cuenta de dichos recursos no recaudados en 2018.

Así se llega a los indicadores que reflejan la situación financiera del sistema en 2018. El resultado de la Seguridad Social fue deficitario en el 1,6% del PBI. El resultado previsional “100% Contributivo”,¹ fue también deficitario en un 0,5% del PBI.

Una primera observación refiere a que el financiamiento de la seguridad social y del sistema previsional corre la misma suerte que otros programas presupuestarios como Educación, Defensa o Salud. La especificidad aquí es que se reciben recursos tributarios y recursos provenientes de aportes personales y contribuciones patronales, especialmente afectados a su financiación. Entonces es posible determinar la diferencia entre dichos recursos y el gasto. Si los gastos superan a los recursos se dirá “hay un déficit”. Pero en realidad representa la financiación adicional que el Estado debe conseguir, sobre la base de tributos recaudados en el ejercicio corriente o en el futuro, a través del endeudamiento. El déficit de la seguridad social, que como se dijo es del 1,6% del PBI, significa que el 15% de su gasto debe ser financiado con recursos no afectados especialmente.

Un segundo problema podría sintetizarse en la pregunta ¿La Seguridad Social está “quebrada”? En general, es una pregunta asociada a la existencia de resultados deficitarios o a una supuesta desmesura en el tamaño del gasto. La respuesta casi unánime es que no, la Seguridad Social, el Sistema Previsional, nunca pueden estar “quebrados”. En Estados Unidos, dos jefes de la poderosa Reserva Federal se refirieron a ello. En 1997 fue Alan Greenspan el que dijo: “Un gobierno no puede convertirse en insolvente con respecto a obligaciones en

¹ Considera el gasto SIPA “restringido”, el proporcional del PAMI y de ciertos complementos, la Reparación Histórica y el gasto “JyP ex Cajas Transferidas”. Por el lado de los recursos se consideran solo aportes y contribuciones del sistema nacional, descontados los correspondientes a las Asignaciones Familiares contributivas y las cajas de militares y fuerzas de seguridad.

su propia moneda”. En el mismo sentido se expresó Ben Bernanke en el año 2002, quien sostuvo que el gobierno tiene “una tecnología llamada imprenta (u, hoy, su equivalente electrónico)”, que permite producir dinero casi sin costo. Definiciones que incluyen la totalidad del gasto público. Pero tampoco el *mainstream* académico deja lugar a dudas. El economista chileno Salvador Valdés Prieto, especialista en seguridad social y entusiasta defensor de los sistemas de capitalización individual, ha desplegado un argumento más sutil y que aplica también para los casos en que no existiera tal “soberanía monetaria” de la que hablaban Greenspan y Bernanke: los sistemas de pensiones de reparto organizados en la órbita pública nunca pueden estar “quebrados” pues poseen un “activo oculto” capaz de equilibrar sus cuentas: la capacidad para modificar los parámetros del sistema y “cobrar” impuestos que afectarán las generaciones presentes o futuras (Valdés Prieto, 2002).

Una tercera observación refiere al tamaño relativo del acervo de prestaciones “Moratoria”, dirigida a aquellos que no cumplieron los requisitos del sistema nacional. En 2018 representó un 32% del gasto y un 51% de los beneficios. Expresa la manera en que la política en el período 2005-2015 asumió la realidad de los mercados laborales que, con más de un tercio de la fuerza de trabajo en la informalidad, jaquea la densidad de las cotizaciones, dificultando el acceso a la cobertura contributiva de un sector de la población. Significó una cuota de justicia para aquellos que, habiendo cotizado, no alcanzaban a cumplimentar los años de servicio exigidos. Un subconjunto que ayudaba a financiar las prestaciones contributivas, que luego no estarían incluidos como destinatarios de transferencias previsionales. Pero, además, según pudimos estimar para el período 1995-2018, los recursos “contributivos” han logrado financiar el monto total de las prestaciones “100% contributivas” en solo 8 años, un tercio del período. Es decir, recursos impositivos (IVA, débito-crédito bancario, combustibles, entre otros) que al menos de manera indirecta recaen también sobre la población previsionalmente no cubierta, han debido auxiliar los pagos previsionales a la fracción de la población “100% contributivamente cubierta”.

Efectos de las políticas en el sistema previsional

El gobierno de la coalición Cambiemos dejará una estela de intervenciones y efectos en materia previsional. La primera de ellas se asocia al impacto de la evolución macroeconómica. La segunda, a los resultados de las políticas que afectaron el diseño del sistema previsional.

Evolución macroeconómica y previsión social

La evolución macroeconómica impacta fuertemente en la situación de la previsión social. Las políticas económicas condicionan la trayectoria del producto, del volumen del empleo y de los salarios; pueden modificar la estructura socioeconómica, que da cuenta de la heterogeneidad de las actividades productivas, de sus procesos de trabajo y de las modalidades de la generación del excedente (ASAP, 2018). Ello incide en el número de

aportantes, en el nivel del haber jubilatorio y en la trayectoria de su movilidad; y también en la acumulación de los años requeridos para la jubilación. A su vez, el diseño del sistema previsional determina las alícuotas de contribución, el número de beneficios (que depende de las condiciones de acceso a las prestaciones, la edad de retiro y los años de servicio requeridos) y la medida del haber de las prestaciones. Así, el rumbo del sistema previsional, su tamaño y financiamiento, resultan influenciados por la evolución macroeconómica; y viceversa, este, a su vez, impacta en las condiciones sociales de la población, la distribución del ingreso, el consumo agregado y otras variables macroeconómicas. A continuación, se presentan una selección de indicadores que reflejan ese devenir reciente.

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos seleccionados

Concepto	Indicador	2016	2017	2018	2019 *	Variaciones **
PBI	Tasa crecimiento del PBI	-2,1	2,7	-2,5	-1,5	-3,5
	Variación PBI p/c	-3,1	1,6	-3,5	-2,5	-7,3
Empleo	Tasa de actividad	45,3	46,4	46,5		
	Tasa desocupación abierta	9,3	8,7	9,6		45,5
	Tasa empleo no registrado	32,7	33,1	33,5		4,0
Salarios	Índice general de salarios (INDEC)		27,5	29,7		
	RIPTE (en \$)	20.690	26.301	34.480		
	Variación RIPTE	30,9	27,1	31,1		
	Variación real RIPTE	-7,1	1,9	-11,2		-16,0
	Salario Mínimo Vital y Móvil (\$)	7.560	8.860	11.300		
	Variación SMVM	35,3	17,2	27,5		
	Variación real SMVM	-4,0	-6,1	-13,6		-22,1
Precios	IPC	41,0	24,8	47,6		
Ingreso Agregado	Remuneración al trabajo asalariado (PBI)	50,6	51,0	45,9		-9,3
	Excedente de explotación (PBI)	41,6	39,9	46,7		12,3
Pobreza	Personas pobres	30,3	25,7	32,0		
	Personas pobres 65 o más años	7,4	6,3	9,0		21,6

Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Producción y Trabajo, INDEC y CIFRA.

Notas: * Año 2019 según estimación del FMI. ** Variaciones: PBI: corresponden a 2015/2019; Empleo: 2015/2018 con datos del segundo semestre de cada año; Salarios reales: 2015/2018 con IPC 2015 correspondiente a 7 provincias, e índices salariales a diciembre de cada año. Ingreso Agregado y Pobreza: 2016/2018. Tasa de actividad: a segundo semestre de cada año. RIPTE año 2018: a diciembre estimado con datos de octubre 2018.

En resumidas cuentas, en el período se verifica un aumento del desempleo, aumento de la informalidad laboral, disminución absoluta y per cápita del PBI, alta inflación y caída del salario real, que significan claramente en un empeoramiento de las condiciones de vida de la población. En términos de la situación financiera del sistema previsional, implica una impronta recaudatoria de recursos previsionales hacia la baja. El impacto final queda sujeto a los cambios normativos relativos a los recursos que financian el sistema

que, como se vio antes, entraron en vigencia en el año 2018. También se ve afectado el poder adquisitivo de las prestaciones, cuyo resultado dependerá de lo que ocurre con la movilidad de las prestaciones. Por otra parte, se pueden identificar otros efectos derivados de la situación macroeconómica:

- a. Con índices salariales corriendo por debajo de la inflación, los haberes iniciales de los nuevos beneficios sufren pérdida de poder adquisitivo, atento son actualizados al ritmo del índice salarial.
- b. En el mediano y largo plazo, la menor densidad de las cotizaciones significará mayor dificultad para reunir las exigencias de las prestaciones contributivas.

Grandes números y evolución de la previsión social

A continuación, se presentan algunos indicadores que dan cuenta de la situación del sistema previsional.

Cuadro 2. Indicadores previsionales seleccionados

Concepto	2015	2016	2017	2018	Variación 2018/2015
Haber medio jubilación (\$ dic-18)	15.537	14.946	16.190	14.235	-8,4
Haber medio jubilación / RÍPTE	37,9	39,2	41,7	41,3	9,0
Haber mínimo (a diciembre c/año - \$ dic-18)	11.166	9.962	10.218	9.309	-16,6
Movilidad Previsional	33,0	31,7	28,0	28,5	
Variación movilidad en términos reales	5,0	-6,6	2,6	-13,0	-14,5
Total de beneficios (a diciembre c/año)	6.640.180	6.852.757	7.003.936	7.055.686	6,3
Total de beneficios de jubilación	5.020.147	5.209.386	5.336.399	5.380.284	7,2
Variación anual beneficios jubilación		3,8	2,4	0,8	
Estimación altas PUAM				49.239	
Estimación altas jubilación con moratoria				113.142	
Estimación altas jubilación sin moratoria				99.402	
Estimación total altas				261.783	
Gasto Seguridad Social (PBI)	10,4	11,0	11,5	10,6	2,0
Gasto Previsional (PBI)	8,1	8,5	9,0	8,3	2,9
Aportes y contribuciones (PBI)	5,9	5,7	5,9	5,3	-9,4
Tributarios * (PBI)	2,4	2,2	2,5	3,1	29,6
Masa impuestos coparticipados (PBI)	1,6	1,0	0,9	0,6	-63,6
Total recursos (PBI)	9,9	8,9	9,3	9,0	-9,1
Resultado Seguridad Social (PBI)	-0,6	-2,1	-2,3	-1,6	
Resultado Previsional** (PBI)	0,4	0,1	-0,3	-0,5	

Fuente: elaboración propia con base en datos de MPYT, ANSES, INDEC y CIFRA.

Notas: * Incluye Uso de recursos "Sinceramiento Fiscal" de Ley 27260 igual al gasto insumido por el Programa Reparación Histórica (sin retroactivos). ** Refiere al Resultado Previsional "100% contributivo".

El cuadro anterior da cuenta de la “huella previsional” que dejará la política económica y la política previsional impulsadas recientemente. Se destacan algunas variaciones en el período 2015/2018:

- a. Reducción en términos reales del haber medio en un 8,4% y el haber mínimo de las prestaciones en un 16,6%. El deterioro del haber mínimo fue el doble del haber medio. Estos guarismos son congruentes con el aumento de la pobreza observada en los adultos mayores que muestra el cuadro 1. En el contexto de alta inflación existente en el período, la canasta de bienes y servicios consumidos por la población adulta mayor (alimentos, remedios, tarifas de servicios públicos) sufriría aumentos de mayor magnitud que la canasta usada para el cálculo del IPC. Esto último, unido al citado deterioro del haber mínimo y a la creación de la PUAM, con un monto que es el 80% de dicho haber, le suman mayor vulnerabilidad a la situación social de amplias franjas de la población beneficiaria.
- b. Aumento del total de beneficios en 6,3% y de los casos de jubilación en un 7,2%, asociados a la moratoria de la Ley 26970 del año 2014. Las altas de jubilación en 2018 se estimaron en unos 261.700 beneficios.
- c. Gasto Previsional y Gasto de la Seguridad Social, aumentan un 2,9% y un 2% respectivamente. Dicho aumento refiere a su participación en el PBI, que en el período cae un 2%. Fuerzas que motivan dicho aumento: el aumento de los beneficios asociados a la citada moratoria previsional y el gasto del PRH.
- d. Caída en los aportes y contribuciones en el 0,6% PBI, compensado con un aumento de los recursos tributarios, de la mano de los recursos del “blanqueo” y la entrada como fuente de financiamiento del impuesto a los débitos y créditos. El total de recursos cae al 0,9% PBI, un 9%, pues disminuye el porcentaje de la Masa Bruta de Impuestos Coparticipables.
- e. Resultado de la Seguridad Social (-1,6% del PBI) y Resultado Previsional (-0,5% del PBI), que observan trayectorias en aumento de las necesidades de financiamiento.
- f. El cambio en la movilidad previsional de 2018 subsumió un trimestre completo de actualización, cuyo efecto se calcula en una reducción de 0,5% del PBI en el gasto de la Seguridad Social, pues también las prestaciones de la AUH y las PNC se indexan por dicha movilidad (ASAP, 2018). La baja en el gasto en Seguridad Social en 2018, del 0,9% del PBI respecto de 2017, que también registra el hecho de que el PBI en términos nominales aumentó en mayor medida que la movilidad de las prestaciones.
- g. El PRH, que actualizó los haberes de un subconjunto del 15% de los beneficios, observó una marcada concentración: un 2,3% del total de beneficios recibe el 30% del monto pagado por el programa.² En 2018 alcanzó el 0,4% PBI. La perspectiva es que dicha cifra sea mayor en 2019, atento al corrimiento de los plazos para suscribir

² Datos según Informe Jefatura de Gabinete N° 116.

los acuerdos. El financiamiento a través del FGS previsto en la Ley de Presupuesto 2019 alcanza el 0,4% del PBI, aunque se estima que el remante del financiamiento del “Sinceramiento Fiscal” y los intereses ganados por las colocaciones financieras de dichos recursos alcanzarán para cubrir las prestaciones del programa.

- h. La PUAM, que terminó condicionada a una evaluación económica y que no permite la acumulación simultánea de aportes para el acceso a la prestación contributiva, tuvo unas 49.200 altas en 2018, una cifra no representativa del universo que no cumple los requisitos de las prestaciones contributivas. Tomando en cuenta que el total de personas que cumplieron 65 años en 2018 serían unas 320.000,³ y que los beneficios “100% Contributivos” resultarían en torno al tercio de esa cifra, más allá del alargamiento en la práctica de edad de retiro y que una parte menor de ese conjunto se jubila en otros sistemas previsionales, la diferencia neta da una idea de la abultada proporción que no cumple los requisitos contributivos. Con el vencimiento de los plazos de la moratoria previsional de la Ley 26970, la PUAM condicionada hace probable el retorno del derrotero hacia la baja de la cobertura previsional. Por otra parte, la PUAM también significó en la práctica la disminución de la prestación mínima que paga el sistema. En diciembre de 2018 se pagaron 115 mil beneficios PUAM.
- i. La disminución normativa de las alícuotas de las contribuciones patronales en paralelo a la finalización del financiamiento correspondiente al porcentaje de la Masa de Impuestos Coparticipados y a los efectos que la depresión económica ha provocado en los recursos, abre una perspectiva sombría respecto del financiamiento del sistema previsional.

Reflexiones finales

La situación actual del Sistema Previsional nos sugiere coyunturalmente algunos caminos de políticas públicas. Estos derroteros pueden ser sinérgicos con una política económica que promueva la salida de la etapa depresiva que describe la economía argentina en estos últimos años. Así, se visualiza como prioritario el impulso de las siguientes medidas:

1. Reconsiderar la Movilidad de las prestaciones de la Seguridad Social.

El deterioro observado en el haber previsional hace necesario la revisión de la movilidad en su conjunto. Esto implicaría:

- en primer lugar, la recuperación del trimestre de actualización subsumido por la Ley 27426;
- poner a consideración el reforzamiento de los haberes de menor magnitud, del haber mínimo jubilatorio y de la PUAM;
- conjugar el sentido de la distribución de los ingresos determinado por el sistema

³ Estimación propia sobre la base de Proyecciones de Población del INDEC y coeficientes Karup-King.

previsional, con la suerte de los otros componentes del gasto de la seguridad social y más generalmente con la de otras funciones del gasto público: educación, salud, etcétera;

- construir una “canasta del jubilado” que sirva como referencia para la movilidad de las prestaciones jubilatorias.
2. Detener la aplicación de la reducción en las alícuotas de contribuciones patronales.
 3. Efectivizar el carácter contracíclico del FGS. Ello en función de poner en funcionamiento el auxilio financiero puntual que –de ser necesario– sea destinado a los beneficiarios de mayor vulnerabilidad.
 4. Reconsiderar las condiciones de acceso a la PUAM.

También resulta necesario impulsar la revisión genérica los distintos institutos de la previsión social, un planteo de más largo aliento:

- el ensamble prestacional de quienes dan cumplimiento parcial del requisito “años de servicio” para las prestaciones contributivas, las desigualdades de género, el financiamiento y futuro de las Cajas Provinciales no Transferidas, las reglas de acceso a las prestaciones en los casos de más de un beneficio, los topes máximos y mínimos en los ingresos imponibles y en los haberes previsionales, entre otros;
- necesidad de estudiar los distintos regímenes previsionales que componen el Sistema Previsional, su diseño paramétrico y su situación financiera, pues se verifica una diversidad de tratamientos que se aplican de manera diferenciada a distintos colectivos laborales, con distintos niveles de carga fiscal o de subsidio implícitos. Resulta clara la necesidad de una centralización, institucionalización y profesionalización del ambiente en que se toman las decisiones que crean regímenes y/o afectan el balance equitativo entre los distintos componentes del sistema previsional;
- necesidad de crear un sistema estadístico de la Seguridad Social que permita avanzar en el conocimiento de la heterogénea situación del sistema previsional y poder discernir con propiedad sobre su presente y futuro.

Por último, hacemos nuestro el siguiente concepto: *“El principal desafío de la sociedad para encontrar un camino sustentable a su previsión social no es otro que el del aumento de su productividad agregada y el consenso político social para distribuir el fruto de dichos recursos. Esos han sido los pilares de la construcción de la Seguridad Social y sigue siendo la respuesta central ante [sus]...problemáticas”* (ASAP, 2018).

Bibliografía

- ASAP (2018). “Evolución y Financiamiento de la Previsión Social Argentina”. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.
- Valdés Prieto, S. (2002). *Políticas y mercados de pensiones: un texto universitario para América Latina*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

Alternativas y propuestas para un desarrollo industrial, tecnológico y científico basado en la energía

*Diego Roger**

Resumen

El sistema energético, al igual que la estructura productiva del país, ha sufrido una profunda transformación regresiva desde la última dictadura, cuya última ola de reformas, acaecidas en la década de 1990, no fue revertida. Esta transformó al sistema en un coto de captura de rentas para algunos actores que, sumada a procesos regresivos más generales, han llevado a la actual situación, en la cual tarifas astronómicas, subsidios y espacios privilegiados de acumulación dan vida a un sistema con malísimos indicadores de desempeño y regulares de acceso. Un cambio en esta situación requiere que el sistema sea reorientado para alinearse con el proceso de desarrollo del país, lo que implica un nivel razonable de tarifas, mayor acceso al sistema, el desarrollo de sinergias con la industria nacional, el sistema de ciencia y tecnología y el desarrollo territorial. Una política en tal sentido exige un rediseño de este en una dirección desafiante, a la vez que anclada en las capacidades del país y el proceso de transición energética mundial.

El trabajo realiza un breve recorrido por algunos de los problemas del sistema energético en una clave estructural, para con posterioridad definir un conjunto de criterios que debería cumplir dicho sistema para apoyar el esfuerzo de desarrollo del país. Finalmente, y sobre la base de una proposición de transición energética, se esbozan algunas propuestas, orientadas según la visión que en la que están fundamentadas.

Introducción

El sistema energético ha sido y es una traba para el desarrollo del país. Esta se ha expresado en la escasez de energía en momentos de expansión, en la necesidad de divisas que ha

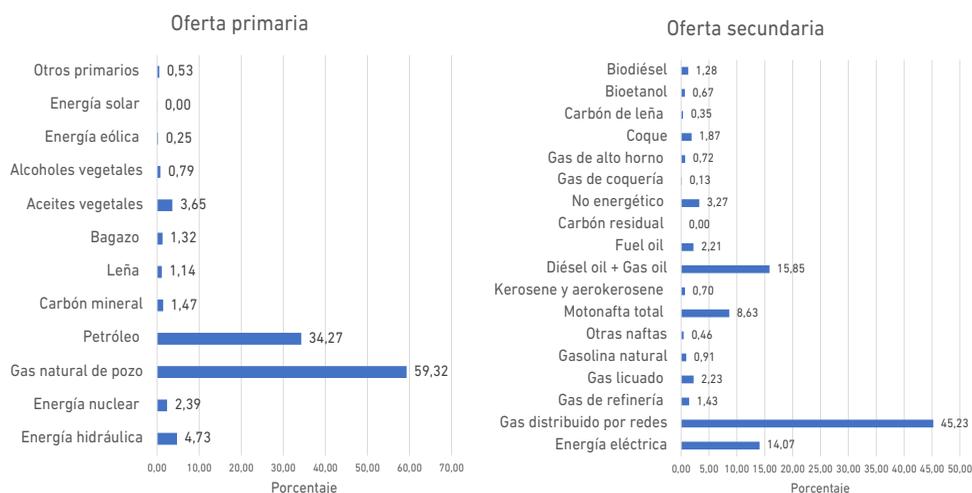
* Es responsable del área de Desarrollo Sectorial y Vinculación Tecnológica de la Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital de la República Argentina (CIPIBIC) y consultor en energía y desarrollo para la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), entre otros.

implicado su importación, o como en la actualidad, por sus elevados precios y volúmenes de subsidios asociados, que la transforman más en un espacio de captura de rentas que en un puntal del desarrollo nacional. En el presente la situación no puede ser más compleja, y el próximo gobierno deberá afrontar una serie de desafíos y conflictos de magnitud para sacarla adelante. Repasemos brevemente la coyuntura.

La matriz energética de Argentina se encuentra fuertemente dominada por los hidrocarburos (figura 1), lo cual incluye la generación de energía eléctrica; por lo tanto, su producción es el elemento central de la actual política energética. En ese escenario, el gas representa el principal problema del país (casi el 60% de la oferta de energía primaria), ya que una producción eléctrica dominada por ciclos combinados, una alta variación en la demanda estacional (calefacción), y un gran uso del fluido en hogares e industrias configuran un perfil de demanda con fuertes requerimientos de oferta en invierno, que el sector gasífero nacional no puede resolver desde hace ya casi una década.

Así entonces, no es extraño que Vaca Muerta se sitúe en el centro de todas las discusiones y las grandes esperanzas del sector energético, ya que la formación (junto con Los Molles) aparece como la pieza clave para resolver el autoabastecimiento energético, y por qué no también para configurar una hipotética era de abundancia de energía caracterizada por la exportación del recurso. De cara al futuro entonces, es preciso revisar esto para identificar el terreno en el que nos movemos y caracterizar las alternativas que se nos presentan.

Figura 1. Composición de la oferta energética primaria y secundaria para la Argentina en 2017



Fuente: elaboración propia con base en el balance energético 2017.

En este contexto, la política energética del macrismo ha puesto el acento en Vaca Muerta mediante un esquema de subsidios escalonados definido por la Resolución 46/2017 del entonces Ministerio de Energía y Minería, el lanzamiento del Plan Renovar, para impulsar

las energías renovables, en particular eólica y solar. Estas iniciativas se han delineado en una retórica que ubica a la política energética como una apuesta por una transición hacia fuentes bajas en CO₂, en tanto que existe en lo que hace a electricidad, una ralentización, si no freno, al plan nuclear, y un lento avance con algunos proyectos hidroeléctricos, a la vez que expansión de la generación térmica. Hay que señalar que, en lo que a hidrocarburos hace, el problema reside en el abastecimiento de gas, no en el de petróleo, y es allí donde se juega la apuesta de los no convencionales.

Ahora bien, ¿cual es el vector para el despegue de este? Parece ser que el principal elemento es lograr precios competitivos que, en términos de costo de oportunidad (enfoque económico ortodoxo del problema), se relacionan con el costo de importación de gas (producir el gas nacional debería costar menos dólares que el importado); o si se define al problema en términos de estrategia de desarrollo más que de economía de la energía, en el esfuerzo tecnológico necesario para desarrollar las capacidades necesarias para poder explotar con empresas nacionales¹ el yacimiento a costos que no lastren el desarrollo del país. Como se aprecia, la definición del problema no es menor, porque en el primer caso se trata de un mero costo de oportunidad de divisas, y en el segundo, de coordinar esfuerzos y políticas sectoriales en pos de un resultado mayor. Está claro que la opción tomada por Cambiemos del subsidio general a la producción de *shale* gas está basada en el primer enfoque, y crea, a partir de su existencia, nuevos problemas que sesgan las soluciones hacia la búsqueda de rentas por parte de los operadores, la caída de la producción convencional, y el desplazamiento de los nuevos desarrollos de manera exclusiva hacia los no convencionales. Para ver los resultados de esto basta con visitar la cuenca del Golfo de San Jorge.

Si pasamos a la cuestión de las tarifas, Cambiemos ha optado por elevarlas de manera sostenida y exponencial bajo el mantra de que es preciso pagar la energía lo que vale, haciendo de esta política su política de eficiencia energética. Esta lógica de pasar a tarifas el supuesto costo (en ninguna de las audiencias realizadas para definir tarifas se han mostrado los costos de explotación de los hidrocarburos) de la energía solo ha habilitado una brutal captura de rentas de productores, generadores, transportistas y distribuidores de energía sin la consiguiente mejora de la calidad del servicio de electricidad, o el desarrollo de nuevos gasoductos, aumento de considerable de conexiones, etcétera.

En lo que respecta a energías renovables, el foco ha sido poner incentivos a desarrolladores, facilitando, al igual que en el caso petrolero, la importación, e ignorando también las capacidades nacionales en la temática. El resultado es la casi total importación de equipos de generación, la pérdida de competitividad tecnológica, tarifas aseguradas y crecientes para los desarrolladores de los proyectos por períodos más allá de los de amortización de los parques, y mayor endeudamiento externo (Roger, Orjuela y Papagno, 2017). La política desarrollada, una vez más, ha sido el resultado de la importación de marcos normativos y

¹ Que las empresas sean nacionales resulta clave, ya que se puede afrontar el costo con moneda nacional y, por ende, de modo desacoplado de divisas extranjeras. En consecuencia, la formulación ortodoxa del problema reposa en la falacia de que dólares son iguales a pesos. En el segundo enfoque, de lo que se trata es de romper las restricciones tecnológicas nacionales, lo que en el mediano plazo rompe la restricción energética y de divisas.

herramientas de política del primer mundo que no se corresponden con las necesidades nacionales. El resultado a la vista ha sido, nuevamente, la captura de rentas que ha alimentado la especulación y ganancias espurias, tal como se ha puesto en evidencia en el traspaso de varios proyectos eólicos por cifras millonarias, todo lo cual deberá ser amortizado por los usuarios vía tarifa eléctrica en el futuro.

Entonces, resumiendo el panorama, podemos decir que la característica central de la política energética de Cambiemos ha sido un deterioro general del sistema, ya que el nivel de tarifas y subsidios, la anarquización del sistema por la vía de incentivar capturas de rentas, el retiro de la planificación y la desconexión de aquella de cualquier política de desarrollo, dejarán como herencia un sistema que es más un lastre que un aporte al desarrollo del país y el bienestar de sus ciudadanos.

Anatomía y dinámica del sistema energético

El actual sistema energético es resultado directo de las reformas de la década de 1990, ya que en lo que respecta a normativa y regulaciones, no se ha cambiado ninguno de los elementos de fondo de lo configuran. Se podrá objetar que la nacionalización del 51% de YPF representa un cambio cualitativo dentro del sistema, pero desde dicha acción se puede comprobar que la empresa no se ha transformado en un vector de cambio en el sistema, y menos aún se han desarrollado capacidades tecnológicas que permitan bajar la dependencia de operadores extranjeros a la hora de explotar los recursos. Entonces, tratemos de hacer un paneo para identificar los principales elementos que configuran la estructura de comportamiento del sistema.

En *primer lugar*, un tema estructural. Es preciso señalar que existe una divergencia inicial entre la propiedad de los recursos energéticos (en las provincias) y el actor que tiene la capacidad de desarrollar una política energética para el país, lo que provoca choques de intereses entre las provincias, que buscan mejorar sus ingresos con la explotación de los recursos naturales, y el Estado nacional, que debe garantizar que el sistema energético cubra las necesidades de desarrollo del país en un sentido amplio. En términos estratégicos, lo que no se puede lograr es una acción colectiva en beneficio de la comunidad, pues intereses de corto plazo llevan a arruinar la posibilidad del logro de un bien común que aparece como algo de muy largo plazo, configurando en última instancia un escenario de tragedia de los comunes. En consecuencia, una política de largo plazo para el sector debe encontrar una manera de articular ambos intereses.

Segundo. Si se observa el panorama en el sector petrolero, y sobre todo gasífero, se puede apreciar que la expansión de la producción viene dada de la mano del esquema de subsidios al precio del gas, del cual los principales beneficiarios son actores privados extranjeros (el caso de Tecpetrol no es excepción, solo basta con apreciar su esquema propietario y la estructura del financiamiento al que recurrió) que trabajan con tecno-

logía importada –salvo honrosas excepciones–, ya que se le ha habilitado un esquema de importación sin aranceles de bienes de capital usados que destruye la posibilidad de desarrollos locales y perpetúa el rezago tecnológico en equipos de fractura y conexos, uno de los principales vectores de la baja de costo en el *shale*. Vale aclarar que en la explotación del *shale*, el indicador de productividad clave es la cantidad de fracturas, porque de ellas depende la entrada en producción de un pozo; sin ellas no libera *per se* el hidrocarburo que contiene la formación. Al fracturarse, e inyectar arena entre otros elementos que dan mayor porosidad a la zona alcanzada por la fractura, la presión de la formación expulsa los hidrocarburos, en una curva de producción muy alta al principio, pero que decae de manera muy rápida, por lo cual para recuperar productividad es necesarios fracturar otra vez. Es por ello que la cantidad de fracturas es indicador clave, a la vez que la potencia de los equipos con los que se hace (y su eficiencia) permite un mayor o menor alcance. Entonces, al importar equipos usados, siempre estaremos a la saga de Estados Unidos, a la vez que siempre seremos menos competitivos, con lo que se garantiza el argumento para el subsidio perpetuo a la producción de no convencionales.

Resumiendo, el desplazamiento de YPF, la exclusión de la industria nacional de la curva de aprendizaje y el predominio de actores extranjeros implican una alta dependencia de operadores extranjeros para garantizar –al menos en el corto y mediano plazo– una tasa de explotación de los recursos no convencionales que permita satisfacer las necesidades energéticas del país. Sin dudas, un desafío que solo puede ser abordado con la construcción de instancias que agrupen a todos los actores relevantes del sector (con la industria nacional y el sistema de ciencia y tecnología en el centro), y que se encarguen de construir los acuerdos necesarios sobre la base de una hoja de ruta de largo plazo para el sector.

Tercero. El sector eléctrico no es ajeno a problemas estructurales, a la vez que no existe ningún plan para cambiar la situación, ya que la alta dependencia del gas y la estructura del sistema, derivada del diseño institucional de la década de 1990 (Romero, 2000), alimentan comportamientos y resultados que atentan contra el desarrollo del país y el bienestar de sus ciudadanos. La desregulación y privatización del sector eléctrico tuvo como primeras consecuencias un desplazamiento hacia una lógica de maximización de ganancias, un importante grado de extranjerización y un proceso de desplazamiento de las relaciones del sistema (entre los actores de este) con base en los intereses de accionistas extranjeros (propietarios de distribuidoras, generadoras, transportistas, etcétera). El pasaje de una lógica de proveer un servicio público a otra de maximización de ganancias implica que el indicador de retorno de inversión (ROI) es el criterio central a la hora de la toma de decisiones de inversión. La extranjerización tiene como consecuencias principales que la estrategia tecnológica pasa a estar regida por decisiones de las casas matrices y/o acceso al financiamiento externo, a la vez que se drenan divisas para remitir utilidades; el reporte a accionistas extranjeros implica que, además de maximizar el rendimiento a los accionistas (lógica de corto plazo, que incentiva la búsqueda de rentas), los criterios respecto de los márgenes quedan supeditados a la percepción de riesgo de aquellos, y por ende, del

Cuarto. En lo que hace a transporte, usos industriales y uso hogareño, el consumo, y por ende la agenda, se encuentra dominada por los hidrocarburos, con lo cual el precio de estos es central. Al respecto, el gobierno actual ha decidido que los precios de estos se deben fijar por mercado, para que oferta y demanda encuentren su punto de equilibrio, en un proceso en el cual se debería remontar la declinante producción a partir de que los aumentos tornen atractivo el mayor grado de inversión necesario para desarrollar nuevos yacimientos o mejorar la producción. No es necesario remarcar que la suba de los combustibles y el gas natural ha sido constante, sin que se solucione para el segundo el problema del abastecimiento. Al contrario de lo buscado, se sostiene un esquema de subsidios a la producción que, en la opinión de la mayoría de los expertos y a la vista de los hechos, no se justifica, pues el costo de producción se encuentra mucho más bajo de lo que se reclama. Para evidencia basta apreciar los precios de exportación de gas a Chile,³ o los costos que las empresas informan en el exterior al rendir cuentas a sus accionistas. Entonces, la dinámica, que incluye a las distribuidoras y transportistas de gas no se inclina a buscar un punto de equilibrio e impulsar el desarrollo del sistema, sino más bien a la captura de rentas y la financierización del sistema.⁴

A modo de resumen, se puede afirmar que el sistema energético en general, y el eléctrico en particular, tal como se aprecia en la figura 2, está conectado por medio de dinámicas estructurales a los problemas de fondo del país, a los cuales alimenta de manera recursiva (desindustrialización-endeudamiento-restricción externa) por medio de los efectos que ese mismo sistema genera a partir de su lógica estructural. En consecuencia, atacar síntomas (elementos que no sean estructurales), solo constituye en el mejor de los casos un paliativo, o en el peor de ellos, un paso intermedio más para una posterior profundización de la dinámica.

Requerimientos de una política energética para el desarrollo y la inclusión

La energía está en el corazón del proceso de desarrollo, inclusión y bienestar de cualquier país; por ende, esta centralidad exige que sea pensada y articulada tanto en función de los objetivos positivos que se buscan generar (desarrollo económico, tecnológico, sustentabilidad, mejorar de calidad de vida, etcétera) como de los problemas estructurales del país, ya que –si está alineada con la estrategia de desarrollo general del país– debería tomarlos como un elemento a solucionar o paliar a partir de su acción. Entonces, tomando

³ El precio de exportación ronda los u\$s 4 el millón de BTU –unidad de energía– (<https://www.lanacion.com.ar/economia/por-las-ventas-de-gas-a-chile-entrarian-us38-millones-al-mes-nid2187332>; <https://www.lmneuquen.com/hay-11-acuerdos-exportar-gas-chile-n614131>, y <https://www.rionegro.com.ar/petroleras-piden-reducir-el-precio-de-exportacion-de-gas-GH6283796/>) en tanto que con subsidio se paga u\$s 7,5. Por otro lado, en una reciente licitación para invierno, con altos indicios de cartelización (<https://www.pagina12.com.ar/178971-el-valor-real-del-gas>), lleva el precio sin subsidios a u\$s 4,6 el MMBTU –un millón de BTU–.

⁴ Damián Panigo y Pablo Chena, “Financierización”, *Página 12*, 17 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/181357-financierizacion>

algunos de los elementos comunes a diagnósticos sobre problemas estructurales del país⁵ de cara al desarrollo, y optando por algunas soluciones a estos problemas traducidas en principios, se propone el esquema del cuadro 1.

Cuadro 1. Principios y su operacionalización para que una política energética aporte al desarrollo nacional

PRINCIPIO	OPERACIONALIZACIÓN
a) Aporte a la competitividad del país	<ul style="list-style-type: none"> · Capturar rentas para el proceso de desarrollo y mejora de productividad general de la sociedad. · Generar senderos de aprendizaje. · Identificar tecnologías en ciclos de vida iniciales.*
b) Aporte a la solución de las restricciones estructurales del país	<ul style="list-style-type: none"> · Desdolarizar el sistema. · Generar divisas y minimizar su demanda. · Desvincular el financiamiento de proyectos de energía del financiamiento externo.
c) Alineamiento con las capacidades tecnológicas y política de desarrollo del país (industrial, de ciencia y tecnología, etcétera)	<ul style="list-style-type: none"> · Políticas de compras reguladas con relación a necesidades tecnológicas del país. · Política de ciencia y tecnología alineada con los objetivos del sector y las necesidades tecnológicas de empresas. · Reformulación de compra nacional en función de procesos de sustitución de importaciones.
d) Generación de derrames positivos en la economía y el territorio nacional	<ul style="list-style-type: none"> · Favorecer el desarrollo de clústeres industriales según ventajas para especializaciones. · Esquemas tarifarios de energía que favorezcan desconcentración poblacional en el AMBA. · Desarrollo de infraestructuras energéticas sobre criterios federales. · Hoja de ruta de transición con planificación del desarrollo de capacidad instalada de generación e infraestructuras de transporte, almacenaje, etcétera.

Fuente: elaboración propia.

* El tema excede el marco del trabajo, pero en energía existe un proceso de cambio tecnológico, como en el resto de la economía, que delinea oportunidades de desarrollo para los países más atrasados, a condición de que estos identifiquen la aparición de nuevas tecnologías en etapas tempranas de su desarrollo. En ese momento poseen un alto potencial de desarrollo para países retrasados. Al respecto, revisar: Pérez, 2001, 2004; Roger, 2015; Roger, Orjuela y Papagno, 2017.

Lo expuesto será la guía implícita para esbozar propuestas que se analizarán en el punto que sigue, haciendo la salvedad de que constituyen elementos que hacen a cuestiones internas del país. Antes de pasar al punto de las propuestas, repasaremos de manera sucinta la visión de Shell sobre el futuro energético mundial, visión que por cierto guía sus acciones presentes y que, por ende, le aporta valor de consecuencia entre lo que se predica y lo que se hace.

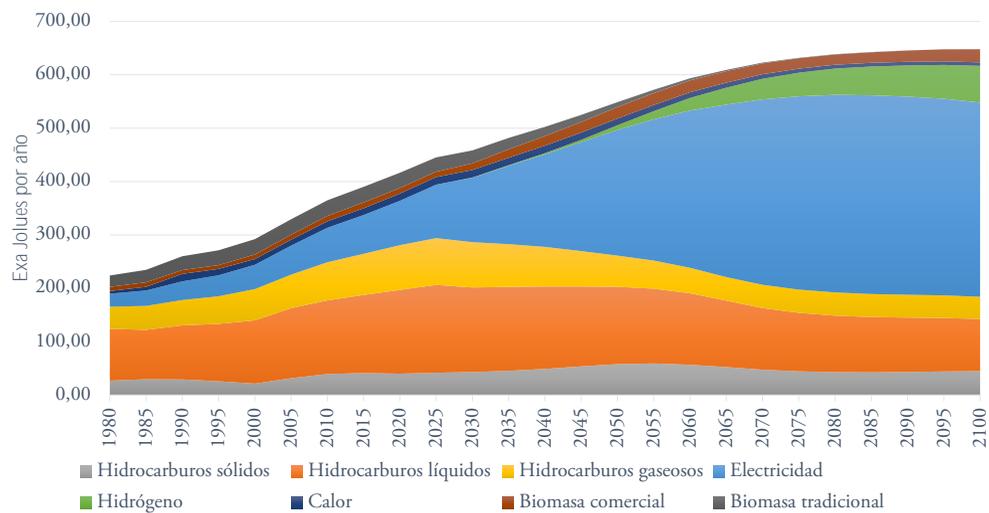
Es sabido que Shell ha sido la inventora de la planificación por escenarios, metodología que le permitió anticiparse a la crisis del petróleo de la década de 1970. Esta herramienta trata de pensar e imaginar alternativas en las cuales se puede desenvolver el futuro para, por un lado, mitigar riesgos, pero también para definir planes de acción que contribuyan a la materialización de los escenarios deseados. Teniendo en cuenta estos antecedentes, revisaremos dos aspectos del *Sky Scenario* de Shell (2019) para la energía.

En la figura 3 puede apreciarse la evolución del consumo de energía por *carrier* hasta el año 2100, delineándose una transición hacia la electricidad como el principal de ellos.

⁵ El tratamiento del tema excede los límites del trabajo, pero refleja cierto consenso acerca de él a partir de diagnósticos heterodoxos.

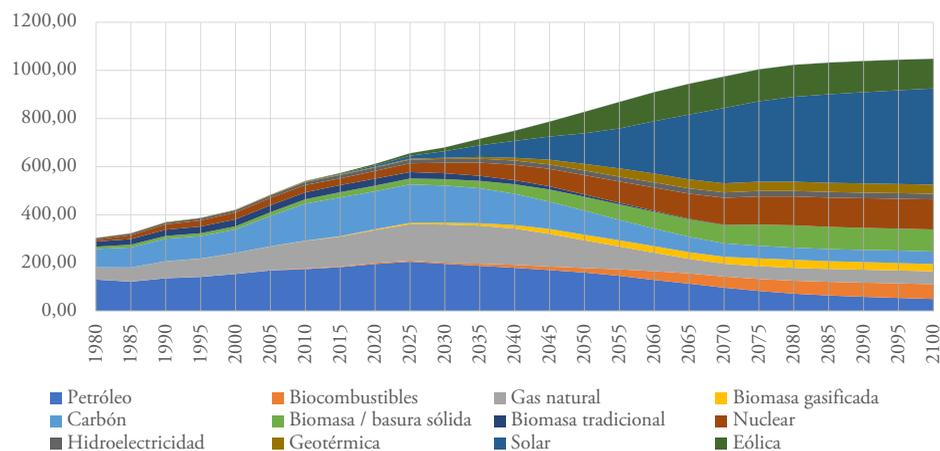
Por otro lado, en la figura 4 se puede apreciar la oferta de energía primaria por recurso; se puede comprobar que la explicación del despegue de la electricidad se encuentra en el incremento de la participación de las energías renovables, sobre todo solar y eólica, pero también en un incremento de la nuclear y una participación porcentual más o menos estable de la hidroeléctrica sumada a la contribución de variadas bioenergías. Se aprecia así que los hidrocarburos no desaparecen, pero son desplazados de su actual rol central, desarrollándose nuevas fuentes energéticas, y necesariamente, todo un conjunto de infraestructuras y paquetes tecnológicos para acompañar la difusión de la electricidad hacia la totalidad de las actividades de la vida económica.

Figura 3. Escenarios de consumo de energía por carrier para Shell



Fuente: elaboración propia con base en Shell, 2019.

Figura 4. Energía primaria por recursos (Ej/año)



Fuente: elaboración propia con base en Shell, 2019.

Observando la visión que proponen los escenarios es posible apreciar que, a nivel internacional, se espera una transición hacia las renovables, que traerá consigo una segunda revolución de la electricidad. Vale recordar que la aparición y difusión de la electricidad implicó en sí misma una revolución industrial y tecnológica que hizo a gigantes como General Electric y Siemens, y que transformó por completo a las sociedades de esa época. Tomando entonces la premisa de esta transición en curso, haremos de la necesidad virtud, en el sentido de pensar las alternativas de nuestro sector energético en una clave que permita solucionar problemas de fondo y ponga al país en carrera para transformar esta oportunidad en una alternativa concreta de desarrollo.

Alternativas y propuestas

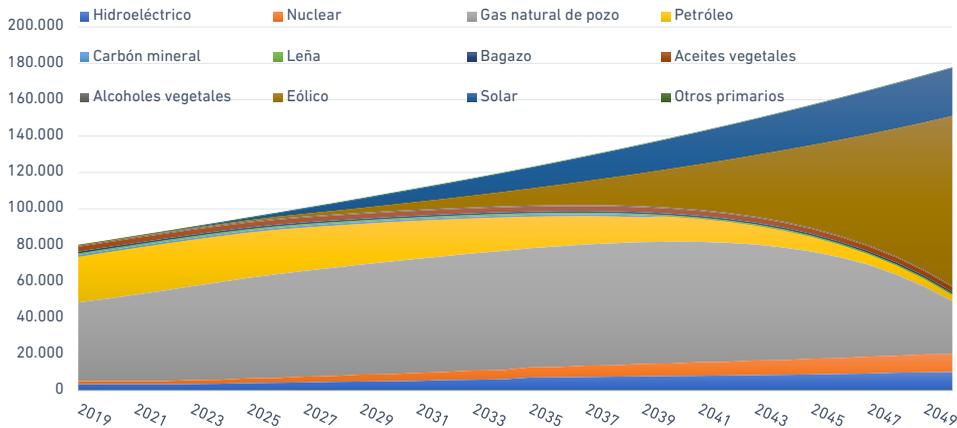
En el escenario energético actual, la discusión central está dada por el rol que podría jugar Vaca Muerta para revolucionar al país, polarizándose entre un sí y un no respecto de esta, lo cual coloca a otras alternativas, o la exploración de una transición, fuera del foco de las discusiones. A criterio del autor entonces, de lo que adolece la discusión, es de una visión desafiante que catalice y ordene esfuerzos y prioridades, y el escenario propuesto por Shell nos brida un pretexto para analizarla.

Entonces, y siguiendo nuestro postulado de que uno de los puntos de apalancamiento es la planificación de largo plazo, vamos a proponer pensar las alternativas en función de poner a la Argentina en camino hacia una transición⁶ energética, que busque desplazar a la economía hacia la electricidad en por lo menos el 50% de la oferta primaria de energía para el año 2050, y que a su vez esta provenga de fuentes sostenibles y en las que el país tiene capacidad tecnológica, y que a su vez maximizan las posibilidades de desarrollo del país, al tratarse de tecnologías con potencial de crecimiento que utilizan recursos con buenos rendimientos termodinámicos. Se podrá alegar que esta visión es inviable para un país como la Argentina en el que el largo plazo es 4 años, pero la realidad de cualquier acción en un tema estratégico como energía y desarrollo muestra que, sin dirección estratégica, lo que hoy resulta bueno en un par de años se transformará en problema. Por ende, lo que se introduce con la visión es un criterio para que la toma de decisiones en el corto y medio plazo tiendan a converger con la visión de largo plazo, lo que resulta básico para llevar adelante un esfuerzo coordinado entre empresas, el Estado y el sector de ciencia y tecnología.

Entonces, con la visión general propuesta, y poniendo como marco la premisa de explorar las implicancias de emprender ese camino, analizaremos los temas generales del sistema energético del país. Se propone como ejemplo del ejercicio una oferta de energía primaria como la de la figura 5 para el año 2050.

⁶ Para un panorama de las implicancias de una transición en Argentina ver Orjuela, 2019; para una visión general ver Smil, 2013.

Figura 5. Escenario de transición industrialista para la Argentina



Fuente: elaboración propia con base en el balance energético 2017 y estudios propios de capacidad industrial y tecnológica nacional.

Para facilitar la interpretación se asume lo siguiente en el escenario. El consumo de energía crece –trabajando sobre eficiencia energética– a un ritmo del 2,5 promedio en el período. La oferta es igual a la demanda. Se trata de incluir toda la energía hidroeléctrica, nuclear y eólica que la industria nacional puede aportar a partir de un ritmo razonable de incremento productivo. Se utiliza la solar FV como complemento. El saldo se cubre con gas natural y desplaza al petróleo a un ritmo de un 1% anual. Los demás elementos se proyectan según punto de partida. Como se ha señalado, no pretende ser un ejercicio riguroso, sino una aproximación para explorar las alternativas que de él se derivan.

Como primer dato a resaltar, hay que señalar que hay que seguir estimulando la producción de gas, dándose el pico de consumo para 2040, momento en el cual la eólica se torna exponencial en su penetración. En lo que hace a hidroelectricidad y energía nuclear, crecen de manera constante, pero la primera está limitada por la cantidad limitada de recursos, en tanto que la segunda por el ritmo de construcción de las centrales. Solar FV tiene un papel subordinado, ya que se priorizan industrias donde existe mayor capacidad industrial y derrames tecnológicos, conjugados con un recurso natural excepcional como el viento. Se ha dejado de lado el desarrollo de tecnologías como mareomotriz, undimotriz y termosolar, básicamente porque exceden el marco del trabajo.

Un escenario como el planteado tiene el potencial de transformar la estructura productiva del país solo a partir de la creación de empleo en el sector de bienes de capital y la tracción del esfuerzo tecnológico asociado, y tal como hemos señalado, se basa en su punto de partida y escalamiento en las capacidades del país. A modo de ejemplo de los requerimientos de capital, desarrollo de la capacidad productiva y creación de empleo, se expone en el cuadro 2 una actualización de la propuesta que oportunamente impulsara CIPIBIC para la industria eólica nacional (Roger, 2017b).

Cuadro 2. Sendero de desarrollo para el sector eólico basado en industria nacional

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Producción anual industria nacional (MW)	124	180	299	419	586	820	1149	1608
Precio MWh (US\$)	50	42,88	40,13	37,63	36,04	33,90	32,11	30,47
Precio promedio llave en mano (millones US\$)	1,67562	1,578047	1,48459686	1,4015568	1,33272077	1,26819614	1,21546337	1,17067724
Total anual (millones de US\$)	207,78	283,26	443,89	586,69	781,03	1.040,50	1.396,13	1.882,56
Parte en millones de pesos	166,22	226,61	355,11	469,35	624,82	832,40	116,90	1.506,05
Parte en millones de dólares	41,56	56,65	88,78	117,34	156,21	208,10	279,23	376,51
Empleos industriales en fabricantes de equipos	248	360	598	837	1.172	1.641	2.297	3.216
Empleos en cadena de valor	496	720	1.196	1.674	2.344	3.282	4.595	6.432

Fuente: elaboración propia y actualización con base en Roger, 2017b.

El cuadro ilustra un sendero perfectamente viable de desarrollo de la competitividad y capacidad productiva local, baja de precios de la electricidad generada, y de apalancamiento de la capacidad industrial a partir de la captura de rentas vías financiamientos alternativos con alto componente de moneda nacional (Roger, 2017b). A continuación, y teniendo como horizonte de sentido la propuesta de transición, se pasarán a desgranar algunos de los temas a resolver en el corto y mediano plazo en el sector energético.

Primero. Marco general. Hay que señalar que, dadas las restricciones que hemos identificado en el sistema energético, cualquier opción conducida por empresas transnacionales va en dirección contraria a la necesidad de romper con la restricción externa, por lo cual un cambio en el sistema debe ser conducido por una política que componga una hoja de ruta de largo plazo para que empresas tecnológicas e industriales nacionales puedan organizar sus esfuerzos, y nuevas institucionalidades dirijan el proceso. Entonces, para el desarrollo y selección de inversiones, es preciso crear herramientas para el fondeo nacional de los proyectos, y la creación de una organización en la que, el Estado, el sistema científico-tecnológico, las empresas y las provincias coordinen esfuerzos y decisiones. Al respecto, cabe destacar que la lógica de organizar por ministerios la ejecución de políticas resulta antifuncional al objetivo, por lo cual se trataría de crear un consorcio (u otra herramienta)

que organice de forma vertical la política de transición abarcando los diferentes aspectos de esta, a saber, electricidad, transporte, hogares, industria, eficiencia, etcétera.

Antes de que se objete la cuestión de las transnacionales, cabe aclarar que de lo que se trata es del núcleo del proceso. No se niega la participación de estas, pero si el país quiere usar el desarrollo del sector energético para impulsar su desarrollo, debe hacerlo de manera prioritaria con empresas nacionales que provean los bienes de capital. Recordemos que el sector de bienes de capital es central para todo proceso de cambio estructural; por ende, sin su desarrollo, no hay *catching up* posible.

Segundo. Competitividad nacional. Para logra elevar la productividad y competitividad del país es preciso apuntar a tecnologías nuevas y a recursos con altas tasas de retornos energéticos, de modo de aprovechar procesos de rendimientos crecientes y de generación de rentas termodinámicas⁷ (Roger 2015, 2017a, 2019). Pero también cortar con los mecanismos de créditos extranjeros e importación de bienes de capital para la energía, que mediante mecanismos financieros se apropian de rentas de recursos naturales y las transfieren al exterior por medio de mecanismos de endeudamiento externo (Roger, 2019). Por lo tanto, la tecnología nacional debería ser la columna vertebral de la política, de modo que tanto rentas termodinámicas (solo apropiables en procesos productivos) como renta de la tierra (apropiables en el proyecto por la vía del rendimiento del recurso) sean reconducidas al proceso de desarrollo del país. Para lograr esto la innovación financiera con mecanismos nacionales de financiamiento de largo plazo es clave.

Tercero. El transporte y la distribución. Es sin duda este eslabón el que más aparece en el foco de la polémica de la política energética, tanto por la mala calidad del servicio de electricidad, como por los costos de los servicios, ya que los distribuidores son los encargados de cobrar y transferir al resto de los eslabones (producción, transporte). Es aquí, por consiguiente, donde hay una cada vez más fuerte presión de la opinión pública para revertir las concesiones, lo que al presente parece condición necesaria para mejorar el servicio. Aquí, más que en cualquier lugar, es preciso definir bien el campo de la discusión, teniendo presente lo que se espera del eslabón de distribución.

Hemos señalado que la estructura de propiedad del sistema, en buena parte extranjera y capitaneada por capital financiero, ofrece un conjunto de incentivos opuestos a los requerimientos de desarrollo del país, a la vez que ha llevado a resentir la calidad del sistema, con un pésimo servicio tanto en tiempos de bajas como de altas tarifas. La pregunta está dada alrededor de cuál es la herramienta o régimen que permite tener un buen servicio, a

⁷ Para producir energía se precisa energía, de modo que si se divide la energía que contiene un recurso por la cantidad de energía necesaria para producirla se obtiene la Tasa de Retorno Energético (TRE), que ilustra el rendimiento termodinámico de un recurso. Cuanto más alta la TRE, más productividad induce a la sociedad, ya que se gasta menos energía para producir el recurso, y por ende, queda más para el uso social. Identificar fuentes energéticas con alta TRE es central entonces, pero a condición de que el recurso se use para la economía del país, o sea, para producir. Ser Arabia Saudita no permite apropiarse rentas termodinámicas y, de este modo, no se puede apalancar la productividad social (para una introducción al tema y bibliografía ver Roger, 2015; Murphy y Hall, 2010; Murphy *et al.*, 2011; Lambert *et al.*, 2012).

la vez que ofrecer a todo el país tarifas uniformes, lo que es condición básica para cortar con incentivos indirectos que lastran el desarrollo federal y fomentan la conurbanización.

Al respecto de lo señalado, hay que subrayar que es requisito excluyente que el sistema de distribución esté en sintonía con la industria nacional del sector electromecánico, por lo cual su participación en la estructura de toma de decisiones y control de los sistemas de transporte y distribución es deseable e imperativa. Recordemos que los largos períodos de crecimiento que ha vivido el mundo y los países desarrollados se han dado en momentos en los cuales la dirección del proceso de acumulación fue llevada por el capital industrial, subordinando al capital financiero a un mecanismo de apoyo (Pérez, 2001, 2004). Como sucede lo contrario, el capital financiero inclina la balanza hacia la búsqueda de rentas y, de este modo, se torna inviable un camino de desarrollo.

Sea cual sea el esquema que se elija, hay que resolver el fondeo de las tarifas sociales, el equilibrio de las tarifas en el territorio, la calidad del sistema. El primero de los elementos debe, sin duda, ser de índole federal, para garantizar condiciones que equilibren las asimetrías de infraestructura y acceso. El segundo es más complejo, pues en las tarifas intervienen el costo de cada sistema de distribución, que se hace más elevado en aquellos que poseen una baja densidad poblacional y gran extensión. Por otro lado, hay componentes impositivos diferenciales que castigan de manera desigual, ocultándose aquí diversos problemas de financiamiento del estado subnacional y municipal.

Para el problema de la heterogeneidad de costos es posible aplicar correctivos mediante fondos especiales, pero ello sin duda exige el aseguramiento de estándares de calidad y eficiencias mínimos, porque si no se subsidian nichos de rentas. Para el caso de la estructura impositiva, las opciones *grosso modo* son dos. O se eliminan impuestos a los servicios públicos en todas las instancias, o bien se establece un tope total y por jurisdicción. Una alternativa puede ser un impuesto único, uniforme y coparticipable a los tres niveles, aunque claro está, exige niveles de cooperación y acuerdos en materia fiscal.

Cuarto. El mix energético. Tal como se señaló, y dado que el rumbo propuesto es la transición, se trataría de reconducir el mix de consumo energético hacia fuentes que resulten más sostenibles y que aporten al desarrollo del país desde el punto de vista tecnológico, industrial y competitivo. Al respecto, puede sostenerse que tal mix está relacionado con las energías renovables, en particular eólica y termosolar,⁸ y que el recorrido que lleve al pleno desarrollo de estas incluye al gas como puente, y a la energía nuclear y la hidroeléctrica como apoyos claves, a la vez que contiene a las bioenergías como un actor con un potencial de desarrollo territorial formidable (Roger, 2017a, 2019). Un desarrollo energético basado en tecnologías con alto componente nacional tiene —entre otras ventajas— la virtud de tender a la desdolarización del sistema, ya que, al realizarse la mayor parte de las inversiones en moneda local, y con financiamiento local, se puede contribuir a romper la

⁸ Esta tecnología posee interesantes oportunidades para el país, ya que se pueden aprovechar aprendizajes realizados en otras industrias, como la nuclear, petrolera, etcétera.

lógica ilustrada en la figura 2, que hace divergir al sistema energético de las necesidades del proceso de desarrollo del país.

La matriz hacia la que se tienda debe partir de las capacidades industriales y tecnológicas del país, tomar en cuenta los recursos naturales existentes, y plantear una hoja de ruta realista respecto del proceso de escalamiento productivo y desplazamiento de recursos fósiles de segmentos como el transporte y la calefacción. Una dirección planteada en el párrafo anterior implica la creación de miles de empleos en el sector industrial, con empleos de alta calificación, ya que se trata de desplazar el actual esquema de importación por lo que hoy puede hacer el país –reactores nucleares tipo Candu y Carem, centrales hidroeléctricas de potencia y molinos eólicos (ver cuadro 2), equipos para la explotación del gas y petróleo– hacia lo deseado –organizar y desarrollar capacidades en nuevos campos, como termosolar, mareomotriz, undimotriz, paquetes tecnológicos renovables, etcétera– para lo cual se requiere utilizar y desarrollar de manera intensiva capacidades en el sector científico-tecnológico.

Quinto. Eficiencia. Industria, vivienda, transporte, alumbrado, edificios públicos, entre otros, ofrecen enormes oportunidades para el ahorro de energía y el desarrollo de soluciones locales y todo un enorme mercado de servicios orientado hacia ella que resulta clave para moderar la intensidad energética, a la vez que impulsar el desarrollo económico del país. Ello requiere conjuntos de políticas entre las que están financiamiento, desarrollo de estándares, esquemas de premios y castigos, apoyos a las I+D+i, planes de vivienda basados en principios de arquitectura bioclimática y criterios constructivos locales (descentralizar el planeamiento y ejecución de la política de vivienda, utilizar técnicas constructivas adecuadas a cada región con materiales locales), entre otras. Esto último tiene la ventaja extra de que mejora el ingreso de las familias al reducir el gasto en climatización y además mejora las condiciones de vida, con el consiguiente impacto en la salud.

Sexto. Infraestructuras. Una transición energética requiere del despliegue de todo un nuevo conjunto de infraestructuras que, planeado en derredor de las capacidades y potencialidades nacionales, constituye una formidable oportunidad para generar empleos y desarrollos industriales, científicos y tecnológicos. Para ello es también preciso realizar cambios de fondo en la regulación sobre transporte eléctrico, y desarrollar todo un plan que se adecue para aprovechar los recursos naturales del país, de modo de favorecer desarrollos territoriales y especializaciones regionales. El caso de las bioenergías (cuyo recurso se concentra en el centro del país) y el de la energía eólica (cuyo mejor recurso está en la Patagonia) ofrecen buenos ejemplos, pero no los únicos. Por otro lado, la infraestructura debe ser pensada y desarrollada en función de los requerimientos del sistema energético que se quiere desarrollar, no del que existe, lo cual puede permitir enormes potenciales de complementariedad como eólica-hidroeléctrica y biogás, por citar algunos ejemplos. En tal sentido, la planificación y desarrollo de una infraestructura de transporte que identifique y facilite complementariedades por regiones, es la base del despliegue de un enorme

potencial energético que puede bajar costos y multiplicar su disponibilidad, rompiendo de una vez los ciclos de *stop and go* relacionados con la energía.

Es a partir de una política de transición que se torna viable el desarrollo de baterías de litio, por ejemplo, pero también de todo un conjunto de tecnologías que, yendo de las centrales de bombeo al almacenaje térmico con sales fundidas o hidrógeno, tiene la función de brindar el respaldo necesario para acoplar una creciente oferta intermitente con la demanda de energía. Las soluciones para cada caso dependen del requerimiento de almacenaje, habiendo por ende una multiplicidad de alternativas (Roger, 2018a, b y c), por lo cual existe en este campo, una relativa libertad a la hora de definir soluciones en función de los recursos y capacidades disponibles en el país. Sin duda en este campo existe un enorme terreno fértil para desarrollos nacionales, pero como tantas otras oportunidades, depende del desarrollo de una política pública adecuada.

Séptimo. Un párrafo aparte merece el desarrollo de los hidrocarburos, y sobre todo el gas, ya que constituye la base para cerrar la brecha de importaciones, y garantizar una transición sustentable hacia la electricidad. Al respecto, es preciso desplazar el mecanismo de subsidio a los productores por un precio único basado en la estructura de costos, ya que el nivel de incentivos no guarda ninguna relación con el costo del gas, a la vez que al aplicarse al *shale* desplaza la producción convencional. Si bien se requieren otras cuestiones de fondo, romper con la dinámica que premia rentas es básico, pues caso contrario, no se logrará ni el autoabastecimiento ni la exportación. Solo una política que organice de manera armónica los intereses de las partes y que se centre en la producción, con senderos de desarrollo previsible y apoyos a la industria local, puede lograr el objetivo. Cualquier otra solución solo contribuirá a agravar los problemas estructurales del país, pues una política de desarrollo de los recursos no convencionales disociada de las industrias metalúrgicas del país, por ejemplo, solo puede producir una profundización de la desindustrialización y agravamiento de la primarización del país.

Solo una cuestión más. La expansión de la producción de gas puede encontrar su lugar en un mayor alcance de la red domiciliar y en la exportación, pero sería deseable antes que esta, una industrialización de la primera. Tanto en la producción de, por ejemplo, fertilizantes (el país importa una gran cantidad), o en otros eslabones de la industria petroquímica se pueden encontrar interesantes oportunidades con agregado de valor, y de su mano, nuevas oportunidades para la industria metalmecánica y la ingeniería nacional. Se trata entonces, una vez más, de hacer un ejercicio de qué podemos hacer y qué requiere el desarrollo del país. La exportación de gas es sin duda una oportunidad, pero no es la única, y ni siquiera la más deseable.

Conclusiones

El sistema energético es un elemento clave de cualquier proyecto de desarrollo, y sector vertical que atraviesa a la industria, el desarrollo científico y tecnológico y la competitividad

de todos los sectores de la economía. Es, consecuentemente, pilar sobre el que se asienta cualquier país que aspire a brindar inclusión, empleo y condiciones de vida digna a su población. Es también, desde un punto de vista tecno-económico, lugar de convergencia del proceso de cambio tecnológico que da vida al capitalismo, y a todas las economías, pues en los regímenes energéticos se articulan tecnologías, recursos naturales y arreglos institucionales en pos de la reproducción de la sociedad (Roger, 2015).

En condiciones de subdesarrollo como las de la Argentina, y donde arrastramos un proceso de desindustrialización y retroceso disparado por la última dictadura, contar con un norte para el desarrollo del sistema energético constituye una condición indispensable para poder pensar, planificar y ejecutar políticas de desarrollo, pues el funcionamiento y la dirección de este sistema se deben alinear con las situaciones emanadas de la condición de subdesarrollo, y con los objetivos que se busca concretar, pues, como la historia nos lo ha mostrado de forma más que suficiente, sin estas condiciones se transforma en un freno vía restricción externa o falta de energía.

Una política energética para el desarrollo, la inclusión, y en una perspectiva de sustentabilidad debe pensarse como un tractor de otros desarrollos, al menos si no se quiere correr el riesgo de poner el carro frente al caballo, pues las necesidades industriales, tecnológicas y científicas de un país como la Argentina no son caprichosas o abstractas, sino que obedecen al imperativo de superar los obstáculos y restricciones que bloquean su devenir. Por ende, un sector energético que sea tractor se debe basar en lo listado en el cuadro 1, ya que los condicionantes y problemas del país se han visto agravados por las políticas puestas en marcha en la década de 1990, que a la fecha no han sido cuestionadas.

En definitiva, puede decirse que si bien ha habido avances parciales en lo que hace al desarrollo en el período kirchnerista, el país no cuenta desde hace mucho tiempo con un plan de desarrollo que contenga una visión que ordene el rumbo, establezca prioridades y actúe como criterio de relevancia para diseñar políticas, y menos aún, con una política de desarrollo industrial (Lavarello, 2017). Esa ausencia de política y de un consenso en torno de ella es el verdadero problema de fondo del país, y dado que en el artículo hemos buscado una visión desafiante que contribuya a avanzar en la dirección del desarrollo, se han ensayado algunas propuestas en camino a reconfigurar el sistema energético partiendo de lo posible hacia lo deseable que, en nuestro caso, es una transición hacia la electricidad. Para que no resulte abstracto el tema, de continuarse con las actuales tendencias de importación de equipos para la generación eléctrica, la Argentina perdería más de 120.000 empleos industriales (Fabrizio y Roger, 2017), muchos de ellos relacionados con el sector de bienes de capital, clave en cualquier esfuerzo industrializador (Abelesetal, 2017; Chudnovsky y Nagao, 1987; Peirano *et al.*, 2017). Empezar a recuperar esos empleos y construir el sendero hacia la visión propuesta es no solo deseable y posible, sino imperativo, pero una apuesta de este tipo exige poner en cuestión el modo en el cual se han desarrollado las políticas; e innovar de manera radical en la forma de hacer política pública exige, en suma, el ejercicio de la política con mayúscula, que consiste en correr la frontera de lo posible.

Bibliografía

- Abeles, M.; Címoli M. y Lavarello, P. (eds.) (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Libros de la Cepal, N° 149.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Balance Energético Nacional (2017). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/balances-energeticos-0>. Fecha de consulta: 12/3/2019.
- Chudnovsky, D. y Nagao, M. (1987). *Bienes de capital y tecnología en el tercer mundo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Diamand, M. (1972). “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”. *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45, pp. 1-23.
- Fabrizio, R. y Roger, D. (2017). “Política pública, energía y desarrollo: escenarios de impacto de la política energética en el empleo y la industria nacional”. *Industrializar Argentina*, n° 32, agosto. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/331045122>
- Gaggero, A.; Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- García, R. (2013). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. México: Gedisa.
- Lambert, J; Hall, C.; Balogh, S.; Poisson, A. y Gupta, A. (2012). *EROI of Global Energy Resources Preliminary Status and Trends*. Nueva York: State University of New York, College of Environmental Science and Forestry.
- Lavarello, P. (2017). “El (incompleto y breve) regreso de la política industrial: el caso de Argentina 2003-2015”. *Problemas del Desarrollo*, vol. 48, n° 190, julio-septiembre. Disponible en <http://probedes.iiec.unam.mx>
- Murphy, D. J. y Hall C. A. S. (2010). *Year in Review-EROI or Energy Return on (Energy) Invested*. Nueva York: Annals of the New York Academy of Sciences.
- Murphy, D. J.; Hall C. A. S.; Dale, M. y Cleveland, C. (2011). “Order from Chaos: A Preliminary Protocol for Determining the EROI of Fuels”. En Hall C. A. S. y Hansen, D. (eds.), *New Studies in EROI (Energy Return on Investment)*.
- Orjuela, F. (2019). “Transiciones energéticas sustentables: un estudio exploratorio sobre el estado de situación y los desafíos para la Argentina”. *Documento de Trabajo*, n° 1, Universidad Nacional del Oeste, Merlo.
- Peirano, F.; Carregal, C. y Peirano, M. A. (2017). “El complejo productivo de bienes de capital: entre el carácter estratégico, la expansión y los límites estructurales”. En Abeles, M.; Címoli M. y Lavarello, P. (eds.) (2017), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Libros de la Cepal, N° 149.
- Pérez, C. (2001). “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”. *Revista de la Cepal*, n° 75, diciembre.
- (2004). *Revolución tecnológica y capital financiero*. México: Siglo XXI.
- Pistonesi, H. (2000). “Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y

- el desempeño posterior a la reforma”. *Recursos Naturales e Infraestructura* 10, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- Roger, D. (2015). *Ventana de oportunidad para el desarrollo del sector eólico argentino*. Tesis de maestría. Buenos Aires. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/312304898_Ventana_de_oportunidad_para_el_desarrollo_del_sector_eolico_argentino
- (2017a). “Energía, políticas públicas, industria y desarrollo: un marco para el análisis del impacto de la política energética en el desarrollo industrial y tecnológico”. IV Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIEL), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 16 al 18 de mayo.
- (2017b). Propuesta para el desarrollo del sector eólico argentino. CIPIBIC. Buenos Aires. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/329454098_
- (2018a). “Medios de almacenaje de energía y oportunidades tecnológicas en la industria nacional de bienes de capital. Primera Parte”. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/327847484_Medios_de_almacenaje_de_energia_y_oportunidades_tecnologicas_en_la_industria_nacional_de_bienes_de_capital_Primer_Parte
- (2018b). “Medios de almacenaje de energía y oportunidades tecnológicas en la industria nacional de bienes de capital. Segunda Parte: Análisis Tecno Económico. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/327847716_Medios_de_almacenaje_de_energia_y_oportunidades_tecnologicas_en_la_industria_nacional_de_bienes_de_capital_Segunda_Parte_Analisis_Tecno_Economico
- (2018c). Medios de almacenaje de energía y oportunidades tecnológicas en la industria nacional de bienes de capital. Tercera Parte: Apuntes para una política pública para la industria nacional. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/329454324_Medios_de_almacenaje_de_energia_y_oportunidades_tecnologicas_en_la_industria_nacional_de_bienes_de_capital_Tercera_Parte_Apuntes_para_una_politica_publica_para_la_industria_nacional
- (2019). *Hacia una nueva matriz energética en Argentina: rentas termodinámicas y desarrollo industrial*. En proceso de evaluación.
- Roger, D.; Orjuela, F. y Papagno, S. (2017). “Política energética y oportunidades de desarrollo: un análisis de desde una perspectiva termodinámica y neoschumpeteriana de la Ley de fomento de energías renovables y su aplicación”. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/321718547_Politica_Energetica_y_oportunidades_de_desarrollo_un_analisis_desde_una_perspectiva_termodinamica_y_neoschumpeteriana_de_la_Ley_de_Fomento_de_Energias_Renovables_y_su_aplicacion
- Romero, C. (2000). “Regulaciones de las inversiones en el sector eléctrico argentino”. En Heymann, D. y Kosacoff, B. (eds.), *Desempeño económico en un contexto de reformas*. Buenos Aires: CEPAL-Eudeba.
- Shell (2019). *Sky Scenario*. Disponible en: <https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/scenarios/shell-scenario-sky.html>
- Smil, V. (2013). “Energy transitions”. En *Energy Vision 2013 Energy Transitions: Past and Future*. Colonia-Ginebra: World Economic Forum.

El sistema tributario posmacrista: ¿deseo o necesidad de reforma?

*Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez,
Martín Mangas y Ricardo A. Paparas**

Resumen

En la estructura tributaria se dilucida la expresión fiscal de las relaciones de hegemonía en una sociedad. Esto implica, en su orientación general con el proyecto político y económico, las fuerzas políticas que conducen el Estado. En la Argentina, a fines de 2015, hubo un cambio de gobierno acompañado por un cambio de régimen y de paradigma, el cual consistía en que la reducción del costo laboral y de la presión fiscal daría como resultado un incremento de la inversión privada y un sendero económico creciente.

En los últimos de tres años y medio se han estimulado los beneficios del sector financiero (nacional e internacional) concentrado. En este marco, la reforma tributaria progresista toma un carácter urgente. Además, debe estar en función de los intereses de las mayorías populares (cuyos denominadores comunes son la producción y el consumo interno) y debe generar mecanismos que garanticen y amplíen derechos económicos, sociales y culturales.

Introducción

En las naciones modernas, la estructura tributaria es la expresión fiscal de las relaciones de hegemonía en una sociedad. En ese sentido, la orientación de la cuestión fiscal guarda relación con el proyecto político y económico de las fuerzas políticas que conducen el Estado. Por este motivo, podemos afirmar que, en la Argentina, en el año 2015, no hubo solo un cambio de gobierno, sino que operó un cambio de régimen y paradigma.

Luego de la salida de la convertibilidad, con el colapso económico y social de diciembre de 2001, la orientación de la política económica siguió una lógica que apuntaba, a grandes rasgos, al mercado interno, a un proceso de reindustrialización y al aprovechamiento al máximo de los favorables términos de intercambio de la economía internacional. Esto se tradujo en políticas fiscales que tuvieron por objeto morigerar el impacto regresivo del sistema tributario y producir un muy elevado nivel de progresividad en el gasto público.

* Investigadores-docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

En definitiva, contribuyendo a una política económica que iba por el lado de aumentar la demanda.

Esto cambió radicalmente a partir de diciembre de 2015. La concepción “ofertista” del gobierno macrista (nada novedoso teniendo en cuenta que esas han sido las recetas, ya en la década de 1980, de los gobiernos conservadores de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Inglaterra) se centró en dos puntos esenciales: la baja del costo laboral y la reducción de la presión fiscal.

Para el gobierno macrista el aumento de la producción se daría simplemente abordando con éxito estas dos cuestiones que alentarían la inversión (en especial externa), generando un sendero de crecimiento.

Llama poderosamente la atención que, más allá de la inexactitud del diagnóstico y de su receta, no se mencionara nunca entre las variantes el costo financiero, que en realidad es, sin duda, el que mayor impacto cuantitativo tiene en la estructura de costos de los productores argentinos, especialmente en las pequeñas y medianas empresas.

Al carácter acientífico de las premisas conceptuales del gobierno macrista en materia económica se suma una intencionalidad evidente, que se oculta. Defienden, protegen y estimulan los beneficios del sector financiero concentrado, tanto nacional como internacional (López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas, 2018). En esto hay una diferencia sustancial con los gobiernos populares y distribucionistas que explícitamente defienden los intereses de las grandes mayorías, vinculados a la producción y el consumo interno y, en especial, de los trabajadores y las trabajadoras.

Estas diferencias, y rupturas de políticas, no pueden dejar de tener un correlato en el terreno de la política fiscal. Sin embargo, la experiencia argentina de los últimos años muestra claramente que realizar una reforma tributaria es mucho más complejo y difícil que, incluso, ganar una elección presidencial.

El ejemplo más palmario de ello fue la propuesta de modificación en el año 2008 (luego de algunos errores materiales en su concepción en la Resolución N° 125/08, del entonces Ministerio de Economía y Producción de la Nación), vía ley en el Parlamento Nacional, de las alícuotas y criterios en la liquidación de los derechos de exportación a la soja y sus derivados (comúnmente conocidos como “retenciones”). Todo el conflicto, que duró más de cuatro meses, generó una convulsión social con movilizaciones en favor y en contra de la medida, que fue desgajando la mayoría oficialista y que terminó por fracturar al propio bloque gobernante (el representante del Ejecutivo en el Senado, el vicepresidente Julio Cobos, votó en contra del proyecto oficial).

Sin embargo, tres años después la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner fue reelecta con el 54% de los votos en la primera vuelta, un resultado que hubiera parecido impensable durante las jornadas de discusión de la Resolución N° 125/08.

La supuestamente excesiva presión fiscal

La discusión sobre el papel del Estado en la sociedad ha sido tomada por la teoría neoclásica, en el sentido de un óptimo de intervención que configure una canasta de bienes públicos y privados preferida por la suma de los individuos que la conforman.

Otra forma de abordar este asunto es considerar el impacto que la política fiscal produce en la sociedad en términos de producción, distribución y consumo. De este modo, en vez de centrar el foco en la esfera de la asignación y en las preferencias individuales, se busca comprender mejor la capacidad de los Estados para, mediante la provisión y producción pública y la regulación de la privada, garantizar derechos (que, en alguna medida, podrían plantearse en términos de consumo o de acceso) de alcance universal, es decir, distribuidos con cierta uniformidad entre toda la población.

Ambas visiones tienen en común la idea de restricción fiscal. Esto es, el reconocimiento de que la contracara de una provisión de bienes y servicios públicos adecuada en cantidad, calidad y accesibilidad, es la presión fiscal efectiva que sus habitantes deben soportar. Más y mejores provisiones estatales requieren de más presión fiscal (y sería deseable que mejores impuestos), a la vez que con una carga fiscal muy escasa no resulta posible desarrollar prestaciones públicas adecuadas.

Esta concepción es opuesta a lo que comúnmente el neoliberalismo suele plantear. Considerar cuánto se apropia el Estado, a través del sistema tributario, de los ingresos de los agentes económicos, con prescindencia de lo que hace con dichos ingresos o de qué papel juega el Estado en el modelo de sociedad que se propone.

Si observamos cuál es la presión fiscal de los diferentes países, podemos ver que, en general, aquellos que más se han desarrollado, incluidos los latinoamericanos, tienden a mantener una importante presencia del Estado.

**Tabla 1. Presión fiscal consolidada en porcentaje del PBI.
Países seleccionados, 2016**

País	Presión fiscal en % del PBI
Alemania	37,4
Argentina	31,3
Australia	27,8
Brasil	32,2
Canadá	32,7
Chile	20,2
España	33,2
Francia	45,5
Suecia	44,0
Uruguay	27,9

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La presión fiscal en aumento ha ido acompañando durante todo el siglo xx el proceso de crecimiento y desarrollo de los países avanzados. Esto muestra el creciente papel que ha jugado el Estado a medida que los países han recorrido el camino del crecimiento económico.

Tabla 2. PBI per cápita (en US\$ de 2017). Países y años seleccionados

Países	1970	2017	Variación
Alemania	2.750,72	44.469,91	1517
Argentina	1.317,49	14.398,36	993
Australia	3.299,04	53.799,94	1531
Bélgica	2.780,70	43.323,81	1458
Brasil	444,03	9.821,41	2112
Canadá	4.121,93	45.032,12	993
Chile	954,25	15.346,45	1508
Colombia	326,29	6.408,92	1864
Dinamarca	3.464,46	56.307,51	1525
España	1.209,00	28.156,82	2229
Estados Unidos	5.246,88	59.531,66	1035
Francia	2.853,00	38.476,66	1249
Israel	2.369,09	40.270,25	1600
Italia	2.099,91	31.952,98	1422
Japón	2.037,56	38.428,10	1786
Portugal	934,17	21.136,30	2163
Suecia	4.669,44	53.442,01	1045
Uruguay	760,59	16.245,60	2036

Fuente: según datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y de la OCDE.

Se verifica entonces, un cierto nivel de correlación entre la importancia cuantitativa del Estado en la economía y el nivel de desarrollo de los países. Correspondencia empírica denominada Ley de Wagner, de total aplicación al caso argentino reciente (Carro, 2019).

El sistema tributario y la distribución del ingreso

Una vez planteada la cuestión cuantitativa del tamaño del Estado y de su financiamiento (dado que el primero ha sido creciente el segundo también debe serlo, en términos de presión fiscal) puede decirse algo acerca de la forma que adquiere ese financiamiento a través del sistema tributario. El debate no concluye al discutir el tamaño relativo del Estado en términos agregados, debido a que este solo nos da una idea de la proporción del ingreso que, en promedio, el Estado se apropia para destinar a su funcionamiento y sus objetivos de política y no brinda información respecto de qué sectores de la sociedad contribuyen en más o en menos a la obtención de esos recursos públicos.

El neoliberalismo sostiene que debe eliminarse aquella vieja premisa “liberal” que sostenía que deben pagar más impuestos aquellos que más tienen. El profundo estudio de Thomas Piketty sobre este asunto muestra que la riqueza se ha concentrado hasta límites insospechados en el siglo xx y que ha generado una distribución del ingreso mundial similar a la que existía en el siglo xix (Piketty, 2014). Su propuesta consiste en implantar un importante tributo al patrimonio (capital) que debería cobrarse a nivel internacional para evitar el fenómeno de la fuga de los capitales financieros en las llamadas “guaridas fiscales”, enfermedad de la globalización particularmente virulenta en el caso argentino (ver Gaggero, en López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas, 2017).

Esta propuesta contrasta con la debilidad de la tributación patrimonial, en general en todo el mundo, pero muy especialmente en Latinoamérica y, específicamente, en nuestro país, donde se encuentra en retroceso su participación en el total de la recaudación (López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas, 2016).

Piketty demuestra que el impuesto a las rentas (ganancias) es un recaudador imperfecto, ya que la relación entre lo que se paga por esas rentas y la posesión de activos (capitales) es claramente muy baja. Esto tiene un doble efecto: uno sobre el monto de la recaudación y otro sobre su regresividad, ya que quedan recursos de los sectores de altísima concentración de renta sin tributar o con una tributación muy baja, lo que hace aumentar el peso relativo de la imposición indirecta (consumos) que es pagada por toda la población, con independencia de su capacidad contributiva.

Una vez más puede notarse que esta situación está especialmente agravada en América Latina. Para ver ello, es de utilidad comparar el coeficiente de Gini previo a la acción del Estado y el que resulta una vez cobrados los impuestos. Vale recordar que el coeficiente de Gini es un indicador que cuando adquiere un valor igual a 0 (cero) implica una perfecta distribución, es decir que, en el caso del ingreso, todas las personas percibirían exactamente el mismo monto. A su vez, de obtenerse un valor de Gini equivalente a 1, ello significaría que una sola persona concentra la totalidad del ingreso y todas las demás no obtienen nada. Es claro que, en la práctica, ninguno de estos dos escenarios es posible; sin embargo, tales extremos permiten ilustrar el funcionamiento del indicador. Así, cuanto más alto es el valor del coeficiente de Gini, más desigual es la distribución del ingreso. Por tanto, si por efecto de la acción de los impuestos, el valor del coeficiente de Gini resulta menor al obtenido en forma previa a la acción del Estado, podemos decir que la distribución del ingreso ha mejorado. Por el contrario, de producirse un incremento del valor del coeficiente de Gini, la distribución del ingreso ha empeorado.

Tabla 3. Efecto sobre la distribución del cobro de impuestos.

Países y años seleccionados

País	Año	Coefficiente de Gini previo al cobro de impuestos	Coefficiente de Gini luego del cobro de impuestos
Argentina	1997	0,55	0,57
Argentina	2010	0,48	0,47
México	2010	0,51	0,49
Alemania	2001	0,39	0,35
España	2001	0,42	0,38

Fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000); Gaggero y Rossignolo (2011) y Banco Mundial.

La evolución presentada para el caso argentino da cuenta de que el sesgo del sistema impositivo consolidado, de 1997 a 2010, ha pasado de “levemente regresivo” a “levemente progresivo”.

La decisión de quién va a financiar el accionar del Estado resulta a las claras un debate político más que un debate técnico. Aquí juegan, en primer lugar, cuestiones relacionadas con el conflicto y la negociación entre actores/sectores de la sociedad que ejercen una presión política para sesgar de una u otra manera la estructura de ingresos y gastos del Estado. Es por ello que cualquier modificación que se pretenda realizar del *statu quo* debe tener en cuenta esta realidad.

Esa puja la expresan con mucha claridad, Santos Ruesga y Carbajo Vasco, quienes sostienen que:

... en sociedades democráticas complejas, las concepciones autoritarias destinadas a introducir cambios significativos en el porcentaje de la presión fiscal y en su distribución, por muy justas y benéficas que sean sus reglas, requieren un acuerdo social amplio, sin desdeñar que en las mencionadas sociedades resulta ser, precisamente, el debate fiscal el corazón del conflicto político, al centrarse en el auténtico eje de toda la ciudadanía democrática: quién y cómo ha de pagar los servicios y bienes públicos que demandamos o debemos demandar al Estado (2007: 58).

Un breve diagnóstico de la situación estructural del sistema tributario argentino

a) El sistema tributario argentino está sustentado en impuestos indirectos (aunque, para hacer comparables las variables, se incorporaron en ellos, dentro de los impuestos al comercio exterior, a las retenciones a las importaciones, ello no invalida el análisis, en tanto el resto de los impuestos indirectos presentan un peso, de por sí, muy elevado). Los impuestos que gravan los ingresos de las personas, a través principalmente de su consumo, resultan de más fácil administración y presentan por lo general una menor conflictividad política, dado que todos los ciudadanos contribuyen a su recaudación sin observar situaciones personales. El problema asociado a esta clase de tributos es que resultan por lo

general regresivos, dado que, como deben ser pagados por cualquier persona que compre un bien o un servicio gravado –sin importar que el individuo esté o no en capacidad de tributar– recae en mayor medida en los deciles más pobres, que son aquellos que consumen una mayor proporción de sus ingresos.

Tabla 4. Estructura de la recaudación impositiva. Países seleccionados, 2016

Países	Participación en la recaudación total (*)			
	Impuestos a los bienes y servicios (IVA, comercio exterior, consumos específicos)	Impuestos a los ingresos (salariales, ganancias, otras rentas)	Impuestos a la propiedad (bienes, inmobiliario, patentes, otros)	Otros impuestos
Argentina	67	22	4	7
Brasil	56	30	6	8
Chile	60	36	4	0
México	45	49	2	4
Alemania	42	51	6	1
España	47	43	9	1
Francia	41	37	12	10
Suecia	36	47	3	14
Estados Unidos	22	63	15	0
Japón	36	51	13	0
Australia	30	57	8	5
Canadá	28	56	14	2

(*) No incluye recursos por aportes y contribuciones a la seguridad social.

Fuente: OCDE.

Los países denominados “desarrollados” o “centrales”, han privilegiado aquellos tributos que gravan de manera directa a las personas, porque permiten observar sus condiciones particulares, de modo que aporten de acuerdo con su capacidad de pago. En la Argentina, surge la necesidad de pasar del sistema actual a uno con preeminencia de impuestos directos, es especial sobre los ingresos y la riqueza (propiedad).

b) Los impuestos directos a las personas jurídicas recaudan una proporción similar que las personas físicas. El impuesto a los ingresos (Ganancias) hace una diferenciación ente los individuos y las sociedades (personas jurídicas). Para los primeros, se utilizan escalas de tasas progresivas con un mínimo no imponible, lo que permite un mayor efecto redistributivo, y para las segundas, se aplica una alícuota plana (sin distinción de tamaño o actividad de la firma) que en la actualidad es del 35%.

Desde ya, gravar las sociedades es, en principio, mucho más simple para la administración tributaria que hacerlo con las personas físicas. En los países latinoamericanos la habitual ausencia de una administración tributaria moderna, transparente y poco permeable a las prácticas deshonestas, dificulta disponer de un adecuado censo de contribuyentes, y

genera trabas y complicaciones para establecer medidas tendientes a contrarrestar el fraude y la evasión tributaria (Ruesga Benito y Carbajo Vasco, 2007).

Tabla 5. Recaudación de impuestos a los ingresos (en porcentaje). Países seleccionados, 2016

País	Personas jurídicas	Personas físicas
Argentina	58	42
Australia	29	71
Canadá	22	78
Japón	39	61
Alemania	16	84
Francia	19	81
Italia	16	84
Suecia	19	81
Estados Unidos	15	85
OCDE (*)	24	76

(*) Promedio simple (33 países).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

La tabla anterior permite observar una importancia relativa menor en nuestro país respecto de los países centrales para la imposición directa a las personas, al punto que, para alcanzar la relación de estos últimos, debería recaudarse sobre las personas físicas casi cuatro veces y media lo que se percibe actualmente. Esto permite dar una idea del espacio fiscal disponible y que puede ser explotado, siempre que existan los acuerdos y la voluntad política para hacerlo.

c) Los impuestos al patrimonio adolecen de una baja recaudación. Además del impuesto a los ingresos, otra forma que toman los impuestos directos son aquellos que gravan los patrimonios de los individuos y sociedades. Mientras los primeros se imponen sobre las rentas obtenidas, los segundos lo hacen sobre el stock de riqueza de personas y empresas.

En el caso argentino, hay tres tributos que dan cuenta del grueso de la recaudación de impuestos patrimoniales (explicando más del 99% del total recaudado, en promedio, en 2004-2018). Ellos son: el impuesto a los bienes personales, que grava el patrimonio de las personas físicas y es administrado por el Estado nacional, el impuesto inmobiliario, que recae sobre la propiedad raíz, tanto urbana como rural, y el impuesto automotor, que se aplica a las personas titulares de tal tipo de bienes. Estos dos últimos tributos son de potestad provincial, aunque el inmobiliario urbano se ha descentralizado a los gobiernos locales en una cuarta parte de las provincias argentinas, y el impuesto automotor en aproximadamente la mitad de ellas (López Accotto, Adaro, Argonz, Gómez, Macchioli, Mangado, Mangas, Martínez y Martínez, 2015). Por la falta de revalúos y actualizaciones del valor fiscal, el impuesto inmobiliario capta una proporción muy baja del valor de mercado de los inmuebles, especialmente rurales, en Argentina (López Accotto, Martínez y Mangas,

2014). Respecto al impuesto a los bienes personales, si bien su recaudación siempre ha resultado modesta, explicaba un tercio del producido total por parte de los impuestos a la riqueza en el país, en 2004-2015.

d) El impuesto general al consumo posee una tasa muy alta y resulta regresivo. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava el valor generado en cada una de las etapas productivas y mediante un mecanismo de créditos y débitos fiscales, incide en el consumidor final. Si bien esta clase de impuesto es bastante común, lo que distingue a nuestro país es la generalidad del tributo y una tasa que se encuentra entre las más altas del mundo. La alícuota es del 21% para casi todos los bienes y servicios, solo unos pocos –leche, pan, frutas y hortalizas– poseen una alícuota reducida del 10,5% y los servicios públicos alcanzan el 27%.

Existen, a su vez, ciertos productos que conforman la canasta alimentaria básica de los sectores populares, y es allí donde se generan los mayores efectos regresivos del impuesto. Una opción sería gravar con una tasa diferencial del 0% y esto permitiría, teóricamente, que los precios de esos bienes bajen. De esta manera, una baja en la tasa para estos bienes tendría un impacto positivo en el consumo y permitiría aumentar el salario real de compra. Aunque ello también depende de que los productores y comercializadores acepten dicha baja de precios en vez de incrementar sus márgenes de ganancias. Como existen cadenas de valor en las que se presenta una fuerte concentración, entonces surgen razonables dudas acerca de la efectividad de este tipo de acción.

En tal sentido, una propuesta alternativa, que no requiere el acuerdo de los mercados, es implementar un sistema de compras con tarjeta de débito, en el que, para los productos o sectores subsidiados, se realice una devolución total y plena del IVA, garantizando así su impacto sobre la población más vulnerable.

De todas maneras, cualquier baja en la tasa del IVA (o su devolución total o parcial) significaría un impacto negativo en la recaudación, que debería ser compensado. Es en este sentido que un rol más importante de la imposición directa a las personas que incida en la población de mayores ingresos y que grave asimismo la riqueza permitiría sostener el financiamiento del Estado para evitar recortes en las prestaciones que brinda.

Posibles soluciones a la regresividad del IVA han sido adoptadas en muchos sistemas tributarios, por medio de la exclusión de bienes y servicios de la base imponible, la introducción de múltiples alícuotas, o una combinación de ambas técnicas. El inconveniente ha sido siempre la imposibilidad de discriminar contribuyentes, de modo de lograr focalizar los beneficios de las reformas intentadas en los deciles más pobres de la población, lo que terminó generando un alto costo a la administración tributaria, por la pérdida de recursos frente a la ineficacia de la política (Bárcena Ibarra y Cerra, 2012).

Como ya se ha dicho, esta cuestión también podría resolverse con un sistema de devolución, aunque ello contempla el importante desafío (y potencial beneficio adicional) de la bancarización de los sectores populares (consumidores y comercios minoristas) a lo largo y ancho de todo el país, además de combatir la informalidad y evasión.

e) Los gastos tributarios son elevados: las exenciones impositivas adquieren diferentes formas y son otorgadas a personas y empresas. Cuando son muy altas, erosionan las bases imponibles, generan tratos discriminatorios e inequitativos, e incrementan la evasión.

A pesar de los avances en este tema, aún resulta excesivo el nivel de gastos tributarios en nuestro país. Tomando datos del presupuesto aprobado para el ejercicio 2019, dichos gastos totalizan un 2,33% del PBI y se encuentran concentrados principalmente en el IVA (1,23% del PBI) y en el impuesto a las ganancias (0,38% del PBI) y otro 0,63% del PBI en regímenes de promoción económica.

Las reformas del gobierno macrista

El gobierno de Macri realizó, con un llamativamente escaso costo político (pese a tener minoría en ambas cámaras del Parlamento), una serie de continuadas reformas tributarias desde su asunción. Vale la pena recordar que, para aprobar esas reformas, en general, contó con el aval de la mayoría de los gobernadores peronistas y los diputados y senadores del peronismo denominado “federal”. Todas ellas han apuntado a reducir la “excesiva” carga fiscal.

A poco de andar en algunas de ellas, y con la crisis económico-financiera desatada en abril de 2018, el gobierno corrió al auxilio del Fondo Monetario Internacional (FMI), que como siempre, otorgó préstamos (cuyo resultado son haber abultado la deuda pública hasta alcanzar un valor cercano al 100% del PBI) y recomendó un programa de ajuste ortodoxo y fiscalista, cuyo eje es la reducción del déficit fiscal primario (antes del pago de intereses de la deuda) por una doble vía: reducción del gasto público y aumento de la recaudación, lo que implica que el macrismo desandarà, muy parcialmente, el camino de la reforma tributaria regresiva emprendida.

Como la caída de la actividad será de, al menos, un 3,9% del PBI cuando el gobierno actual finalice su mandato (lo que implica una contracción del PBI per cápita del 8,7% contra los niveles del 2015) los recursos públicos también sufrirán una reducción, generando un círculo vicioso de mayor ajuste del gasto público.

A continuación se presenta someramente las principales reformas implementadas:

1. Se quitaron los derechos de exportación a las exportaciones mineras. El Decreto 349, publicado el 15 de febrero de 2016, justificó que las retenciones provocaron: “...una situación de pérdida de competitividad frente a las restantes naciones con actividad minera”; “que los mencionados derechos de exportación inciden sobre los márgenes de utilidad” y “generan un mayor costo operativo”. El régimen de retenciones para el sector, existía desde marzo de 2002 y la alícuota oscilaba entre un 5%-10%. Es evidente que esa decisión le otorgó un beneficio a las empresas del sector, de capital transnacional, sin requerimiento previo de inversiones y/o desarrollo local.
2. En relación con el resto de los derechos de exportación, se eliminaron totalmente para el trigo, maíz y girasol (la alícuota que antes era del 35% paso al 0%), carne

bovina (antes del cambio de gobierno poseía una tasa del 15%), lana, frutas, miel, arroz y lácteos (la tasa variaba entre el 5% y el 10%). Además, se redujo del 35% al 30% la de la soja, y se estableció, a partir de 2018, una reducción mensual de 0,5 puntos porcentuales en la alícuota, por lo que se proyectaba que, a fines de ese año, la tasa sería de un 24%, y de un 18% para fines de 2019, entre otras modificaciones a la baja en otros bienes y rubros.

3. En el impuesto a los Bienes Personales la modificación consistió en reinstaurar el mínimo no imponible de ese impuesto y llevarlo desde \$305.000 (valor vigente a 2015), a \$800.000 en 2016, \$950.000 en 2017 y \$1.050.000 en 2018, a la vez que se redujeron las alícuotas. Así, en 2015, los patrimonios abonaban un 0,50% del valor (fiscal) mayor a \$750.000, un 0,75% si se encontraban entre \$750.000 y \$2.000.000, 1% si estaban entre los \$2.000.000 y los \$5.000.000 y 1,25% si excedían este último valor. Con la modificación, se fijó una alícuota única, que en 2016 fue de 0,75% de lo que excede el mínimo no imponible, en 2017 un 0,50% y a partir de 2018 de un 0,25%.

Estas tres modificaciones, luego del fracaso del primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 2018, fueron parcialmente revertidas con el argumento de alcanzar en 2019 un equilibrio fiscal primario. Se restablecieron retenciones a todas las exportaciones de bienes y servicios (de 4 pesos por cada dólar exportado en las exportaciones primarias y de 3 pesos por dólar en el resto de los envíos con valor agregado) y se le dio nuevamente una escala progresiva al Impuesto a los Bienes Personales (aunque se duplicó el mínimo no imponible).

4. En 2016 se aprobó un blanqueo fiscal inédito. La innovación, en este caso, fueron cuatro cuestiones: a) se pudieron blanquear los bienes de cambio (inventario) no declarados; b) penalidades previstas del 5% al 15% del total de bienes declarados –que resultan tasas bajísimas– y c) no era obligatoria la repatriación de capitales del exterior.
5. En el Impuesto a las Ganancias, contrariamente a lo anunciado por la Alianza Cambiemos durante la campaña electoral de 2015 en cuanto a que se eximiría a los asalariados de dicha obligación, se incrementó el número de aportantes y no se modificó la alícuota marginal superior, que continúa en el 35%. El jefe de Gabinete, Marcos Peña, respondió a una consulta en el Congreso Nacional al dar su informe de gestión en septiembre de 2018, y allí precisó que en 2015 pagaban Ganancias 1.194.149 personas (entre asalariados, autónomos, cuentapropistas y jubilados) y ahora lo hacen 1.939.994 personas. Los datos oficiales indican que unas 745.845 personas que en 2015 no pagaban Ganancias tuvieron que pasar a tributar. En 2019, con la modificación de la forma en que ANSES calcula la base imponible del impuesto (que pasó de considerar el valor por beneficio a computar el monto por beneficiario) casi 50.000 jubilados más pasan a tributar.

6. En relación con las contribuciones patronales, por un lado, la Ley N° 27430, sancionada a fines de 2017, unifica su alícuota general (incluyendo los porcentajes dirigidos a obras sociales, sistema previsional, asignaciones familiares y seguro de desempleo) en el 19,5% para 2022, en un esquema gradual, que implica la derogación de los regímenes especiales (con alícuotas más bajas) previstos en la Ley N° 26940 (reducción del 50% para empleadores con menos de seis trabajadores y para los nuevos trabajadores de empresas con planteles de entre seis y ochenta empleados). De esta forma, la unificación resulta particularmente regresiva, en cuanto incrementa la alícuota para las pymes y las reduce para las grandes empresas. Además, se elimina, gradualmente, el cómputo de las contribuciones fiscales como crédito fiscal del IVA, que se venía aplicando en ciertas zonas del país, por el Decreto N° 814/2001. Finalmente, se establece una especie de “mínimo no imponible” para las contribuciones patronales, buscando reducir la carga a los empleadores. Dicho mínimo, de \$12.000 (ajustables según el índice de precios al consumidor –IPC– nacional) en 2022, se aplica en forma escalonada (un 20% de dicho valor en 2018, un 40% en 2019, etcétera). En septiembre de 2018 se suspendieron el incremento y la actualización correspondientes a 2019, en el marco del ajuste fiscal comprometido con el FMI tras el fracaso del acuerdo inicial con dicho organismo. Apenas dos meses después, en noviembre de 2018, se normó que, desde dicho mes, y hasta diciembre de 2019, el “mínimo no imponible” de las contribuciones patronales para los sectores textil y del calzado es de \$12.000 (actualizable por el IPC nacional). Se ha estimado que, considerando solo la parte de las contribuciones patronales que se destina a la ANSES (esto es, excluyendo lo dirigido a las obras sociales), el conjunto de cambios reseñados implicaría una reducción de alícuotas desde el 15,0% vigente en 2017 al 8,9% previsto para 2022, a la vez que, solo en 2018, el gasto tributario (menor recaudación) por la reducción en las contribuciones patronales, habría sido de más de mil millones de dólares (Gaya, Carpenter y Martínez, 2018).
7. Respecto al IVA, las principales modificaciones remiten a la devolución de parte del tributo en caso de pago con medios electrónicos. Así, vale recordar que el Decreto N° 1.387/01 establecía la devolución de cinco puntos de dicho tributo (con un tope mensual de \$1.000) para los pagos con tarjeta de débito. Tal beneficio (que en 2015 tuvo un costo fiscal de \$4.535 millones, en 2016 de \$6.077 millones y que se preveía, en el presupuesto 2017, sería de \$7.500 millones en dicho año) fue derogado desde 2017, dada la decisión tomada por el gobierno nacional, a fines de 2017, de no prorrogar su vigencia. A su vez, en junio de 2016, por medio de la Ley N° 27253 se establece una devolución del 15% del valor de las compras realizadas con tarjetas de débito (con un máximo de \$300 al mes) para quienes perciban jubilaciones, pensiones y pensiones no contributivas por un valor no superior al haber mínimo y para las personas destinatarias de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y de la Asignación por Embarazo para Protección Social. El porcentaje

de potenciales beneficiarios que efectivamente accedieron a la devolución fue muy reducido (ITE, 2018), como consecuencia de su bajo nivel de bancarización real (uso de medios electrónicos de pago), la escasa información al respecto y lo cada vez menos atractivos montos del beneficio (que nunca se actualizó, pese a que la norma de origen establecía por su artículo 2º que “deberá ser modificado por el Poder Ejecutivo nacional, en función a la variación de la canasta básica de alimentos, en los meses de julio y enero de cada año, a partir del mes de enero de 2017”). A partir de 2018, la Ley N° 24730 estableció la incorporación al universo de beneficiarios al personal de casas particulares (servicio doméstico) y quienes perciben las becas PROGRESAR. A principios de 2018 la vigencia de la devolución se extiende hasta fines de ese año. Si bien en el presupuesto 2019 se preveía su continuidad durante el presente año, la decisión política del gobierno nacional fue eliminar este beneficio, al no volver a prorrogar su vigencia. De este modo, desde 2019 no hay devolución alguna del IVA por compra con medios electrónicos, eliminando un tipo de beneficio que existía desde 2001. Respecto a los montos presupuestados, el ajuste real en las devoluciones, durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, ha sido el siguiente.

Tabla 6. Ahorro fiscal (presupuestado no ejecutado) por devolución de IVA, en millones de pesos. Años 2015-2019

Régimen	2015	2016	2017	2018*	2019	Subtotal 2016-2019
General	-358	-1.591	7.511	0	0	5.920
Focalizado	0	5.343	15.167	2.311	3.141	25.962
Total	-358	3.752	22.678	2.311	3.141	31.882

(*) Estimado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

Las bases conceptuales de una reforma fiscal

Los gobiernos suelen referirse a la reforma fiscal como un objetivo que muchas veces adquiere un carácter coyuntural. Una reforma fiscal, como ya se ha ilustrado en ejemplos de nuestra historia reciente, es una de las cuestiones de mayor conflictividad que pueden plantearse. En algunos casos se suele presentar como una mera cuestión técnica, ocultando su relevancia política y, sobre todo, su impacto sobre la distribución del ingreso deseable para una determinada sociedad.

Sobran los argumentos que justifican la regulación pública para paliar las injusticias que genera la “libre competencia de los mercados”. El sistema tributario es, o puede ser, sin ninguna duda, una de las principales regulaciones en este sentido.

Sin embargo, y pese a la importancia que tiene este tema en la definición política del tipo de sociedad en que se pretende vivir, el debate político no es independiente del técnico, pues toda solución política debe ser técnicamente viable.

Una cuestión conexas, y no menos trascendente, refiere a que cada país debe llevar adelante una reforma fiscal de manera autónoma, observando sus propias particularidades sociales, económicas, culturales y hasta jurídicas. Importar experiencias exitosas de países centrales ha sido un tópico repetido en la historia de los países latinoamericanos. El fracaso de dichas reformas se debió fundamentalmente a la obsesión por aplicar a condiciones y entornos diametralmente opuestos, modelos fiscales que provenían de otras realidades. En esto, el FMI ha tenido una opinión muy relevante y, desgraciadamente, perjudicial.

La situación imperante en los países latinoamericanos muestra una deficiencia crónica en la captación de recursos, que se origina en una desigualdad inicial en la estructura de ingresos que ha influido de forma determinante: "... en el diseño y la implementación de sus sistemas tributarios, generando círculos viciosos de desigualdad de ingresos e insuficiencia y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso" (CEPAL, 2013: 39).

Volviendo al debate político, es importante reconocer que la desigualdad social reseñada admite la existencia de grupos de altos ingresos con un elevado grado de poder, y que han buscado reducir su carga tributaria relativa, participando activamente en el diseño y reforma de los sistemas impositivos. No queda ninguna duda de la pertinencia de esta caracterización para el gobierno de la Alianza Cambiemos. Revertir esta situación será uno de los desafíos que afrontará un futuro gobierno de carácter nacional, popular y progresista.

Será necesario entonces acordar un verdadero "pacto fiscal", es decir, un acuerdo y consenso de la sociedad civil, que imprima un diálogo con todas las partes involucradas (gobierno, empresarios, sindicatos, consumidores), que le brinden un apoyo social, de modo de hacer aplicable las reformas para que no queden solo en la letra de la ley. En este sentido, hay que rechazar la pretensión de identificar una reforma tributaria solamente con los cambios legislativos que la han originado. Cualquier reforma fiscal profunda debe vincularse al modelo político y económico que se pretende llevar adelante para organizar a la sociedad.

En síntesis, podemos definir tres objetivos fundamentales del sistema tributario, uno principal, y dos complementarios:

1. Obtener los ingresos necesarios para sostener un Estado cuyas actividades se han manifestado como crecientes a medida que se alcanza un nivel mayor de desarrollo.
2. Asegurar que el sistema tributario recaude de acuerdo a la premisa que expresa: "que paguen más los que más tienen".
3. Garantizar que el cumplimiento estricto y riguroso de la premisa anterior coincida con un aliento e impulso permanente al desarrollo de las actividades económicas.

Otra mirada necesaria para lograr una reforma fiscal exitosa, se refiere a las características que adquiere nuestro país por su forma federal de gobierno. No basta con establecer arreglos a nivel agregado, sino reconocer en qué medida los diferentes niveles de gobierno explotan sus propias fuentes tributarias (a veces distintas, otras no tanto) y con ellas

pueden, en distinto grado, financiar sus necesidades de bienes y servicios públicos, lo que requiere un análisis más pormenorizado.

En ese sentido, el problema del desequilibrio vertical afecta en nuestro país a los tres niveles de gobierno. Dicha brecha es el resultado de las relaciones históricas intergubernamentales, y se ha visto agravada por las políticas de descentralización de las funciones de gastos (bienes y servicios públicos) y de una creciente centralización de la recaudación tributaria.

Tabla 7. Participación en la recaudación y gasto por nivel de gobierno. Argentina, 2015

	Nación	Provincias	Municipios
Peso en la recaudación	80	16	4
Peso en el gasto	56	36	8

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

En los últimos años, concluido el proceso de transferencia de servicios de la nación hacia los gobiernos subnacionales, el desequilibrio vertical se ha profundizado, esta vez explicado en el crecimiento de la recaudación sin precedentes del gobierno central, al menos hasta el año 2015, frente a un menor dinamismo del conjunto de las provincias, en una época signada por una recuperación de la actividad económica, con mejoras sustanciales en el empleo y el consumo de los hogares. Posteriormente, en el marco de la actual recesión, los impuestos provinciales han recuperado terreno.

Tabla 8. Recaudación nacional y provincial en millones de pesos. Años seleccionados

	2001	2018	Tasa de variación
Total nación	46.501	3.435.420	7.288
Total provincias	9.775	749.915	7.572
Inmobiliario provincial	1.651	60.417	3.559

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

En la tabla anterior puede observarse un pobre desempeño en lo que hace a la recaudación del impuesto inmobiliario. Desde una perspectiva de mediano plazo, este impuesto pasó de representar el 32% de la recaudación propia en el año 1984, a tan solo el 8% en el año 2013. Esta situación ha agravado la señalada poca significación que poseen los impuestos patrimoniales a nivel federal en nuestro país.

Sin lugar a dudas, las provincias cuentan con espacios fiscales para mejorar la explotación de sus fuentes tributarias, en lo que hace a los impuestos más progresivos y que permitirían una mayor redistribución de la renta, como es el impuesto inmobiliario.

Aun con la salvedad señalada, por razones técnicas insoslayables y por las notables diferencias en niveles de desarrollo geográfico entre las diferentes provincias, lo que cada

jurisdicción recauda es distinto de lo que gasta. De alterarse esto con reformas fiscales se pondría en peligro el nivel de recaudación y se ahondarían las desigualdades territoriales.

Como se observó en la tabla 7, la brecha vertical en el caso argentino implica que la Nación recauda más de lo que gasta y que las provincias y municipios perciben por sí mismos menos recursos de los que necesitan.

A partir de ello es que se ha adoptado el mecanismo de una coparticipación hacia las jurisdicciones inferiores de los impuestos cuya administración y cobro recaen en el nivel superior de gobierno.

La coparticipación define tres cuestiones básicas: la determinación de la masa coparticipable, la distribución primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias y el reparto que se hace entre las jurisdicciones provinciales de la parte que les corresponde (López Accotto, Martínez y Mangas, 2017).

La idea de un juego de suma cero en los porcentajes de reparto dificulta las reformas necesarias, dado que afectan directamente a los actores intervinientes (el porcentaje que se le saca a la nación para darle a las provincias o el que se detrae de una provincia para favorecer a otra, implican, necesariamente, que alguien se beneficiará en perjuicio de otro).

En la práctica, saldar la situación existente requiere establecer criterios explícitos de distribución, y es aquí donde el dilema se presenta en la forma de dar mayor peso a las que proponen devolver a las jurisdicciones los recursos que ellas mismas contribuyeron a percibir o priorizar la redistribución de los ingresos en función de los desequilibrios territoriales ya señalados.

La última ley de coparticipación que abarcó de forma completa todas estas problemáticas es del año 1973. La Ley N° 23548, del año 1988, es un régimen transitorio y parcial, que ha sobrevivido en el tiempo con múltiples remiendos y que ha generado lo que hoy se denomina “laberinto de la coparticipación”. El gobierno macrista ha desandado parcialmente ese laberinto, con el llamado “Consenso Fiscal” (una especie de *remake* de los acuerdos fiscales entre la nación y las provincias suscriptos durante el menemismo), que les ha otorgado algunos recursos más a las provincias (principalmente a Buenos Aires, para compensarla por la pérdida del vulgarmente llamado Fondo del Conurbano) en detrimento de los recursos para la seguridad social.

Este método de dar soluciones parciales a los problemas que se fueron generando entre los diferentes actores que participan del juego de la distribución de los fondos y de las potestades de gastos, esconde el principal problema de la coparticipación, el cual es la existencia de un conflicto político no abordado, que requiere la negociación franca y directa de todos los involucrados, con el fin de establecer pautas claras y transparentes que puedan cristalizarse en una nueva ley-convenio que reemplace al actual régimen transitorio.

Propuestas para una reforma fiscal progresista

Con el fin de favorecer el debate y colaborar en la solución de las cuestiones que surgen al encarar una posible reforma fiscal para nuestro país, se esbozan a continuación algunas

propuestas que llevarían a un arreglo más justo y equitativo, que reconozca las reales necesidades de todos los actores intervinientes y se base en la imprescindible solidaridad para tal fin. A ese efecto se la divide en tres grandes grupos: 1) la reforma tributaria, 2) el sistema de transferencias financieras intergubernamentales y 3) la fiscalidad municipal.

1) Para este primer tópico, la idea-fuerza que guía al conjunto de propuestas es *que paguen más los que más tienen*.

La distribución de la carga de los impuestos por quintil de población implica que los sectores más ricos no contribuyen de la manera que deberían al financiamiento de los bienes y servicios públicos. En la siguiente tabla se muestra, como ejemplo, cómo tributaban los diferentes estratos en el año 1997 y en el año 2010, y como deberían tributar a partir una propuesta realizada como orientación del resultado esperado de la estructura impositiva óptima hacia la cual evolucionar.

Tabla 9. Distribución del ingreso y tributación en la Argentina. 1997, 2010 y propuesta

% de población	1997		2010		Tributación propuesta
	Ingreso	Tributación	Ingreso	Tributación	
20% más rico	61,3	59,1	54,0	55,2	60,0
20% media alta	18,3	18,9	20,7	20,3	20,0
20% media	10,8	11,1	13,2	12,5	11,0
20% media baja	6,5	6,9	8,3	8,0	6,0
20% más pobre	3,1	4,0	3,7	4,1	3,0

Fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000); Gaggero y Rossignolo (2011) y elaboración propia.

Si bien entre 1997 y 2010 se mejoró la redistribución impositiva del ingreso, el nivel de tributación del 20% más rico es apenas superior a su participación en el ingreso. El 20% más pobre, pese a la mejora de un mayor aumento del ingreso que en la tributación, igual continuaba abonando impuestos por encima de su participación en el ingreso.

Ello de por sí merecería una reforma tributaria, en el plano nacional y provincial, de sesgo muy progresivo, que permitiera alcanzar una mayor incidencia de los impuestos a los sectores más acaudalados, reduciendo su peso sobre los más pobres. Cualquier reforma tributaria en Argentina deberá apoyarse en el incremento en primer lugar de los impuestos patrimoniales y en segundo término de los contribuyentes más concentrados del impuesto a la renta (Ganancias). Esto tanto para compensar cambios impositivos a la baja en otros ámbitos como en cualquier propuesta de aumento de la presión fiscal.

Algunas de las iniciativas que podrían llevarse adelante y que se incluyen en la perspectiva mencionada son:

- i) Impuesto a las Ganancias:
 - a. Para personas físicas, modificar el tramo de ingresos y la escala de alícuotas con una mayor progresividad y una alícuota marginal máxima de, al menos, un 45%.
 - b. Establecer para las personas físicas un mínimo no imponible que exima, al menos, a los siete deciles inferiores de ingreso.
 - c. Establecer para las personas jurídicas una sobretasa adicional para las super-rentas (o ganancias extraordinarias).
 - d. Establecer para las personas jurídicas un tratamiento diferencial de la utilidades según destino y/o diferenciar las ganancias según sean o no reinvertidas; asimismo, reconocer distintas alícuotas según el tamaño del contribuyente.
 - e. Gravar todas las formas de renta financiera, sin excepción y con similares alícuotas al régimen general.
- ii) Reponer el gravamen al capital de las empresas, contemplando una deducción por reinversión de utilidades.
- iii) Sostener de manera permanente un sistema de retenciones al comercio exterior (exportaciones e importaciones) de forma tal de administrar el intercambio de bienes y servicios con el mundo y desacoplar los precios internos de los internacionales.
- iv) Reducir la alícuota general en el IVA para los bienes “salario”¹ y/o aplicar un IVA personal, por medio de un sistema, en todo el territorio nacional, de la devolución en las compras con tarjeta de débito, sin tope de reintegro y en el marco de una estrategia más amplia de bancarización real de los sectores populares.
- v) Modificar el Impuesto a los Bienes Personales, ampliando la escala de alícuotas con una tasa marginal máxima del 5%.
- vi) Actualizar en forma automática, y teniendo en cuenta los valores de mercado, la base imponible del impuesto Inmobiliario (rural y urbano) en todas las jurisdicciones subnacionales (provincial y en los casos donde se ha descentralizado a los municipios). Para incentivar la recaudación provincial podría tomarse una parte del pago de este impuesto como “a cuenta” de Bienes Personales.
- vii) Establecer un impuesto nacional a la transmisión gratuita de bienes, que tome lo abonado en concepto de tributos análogos provinciales (como los actualmente existentes en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos) como pagos a cuenta (ver Iñiguez y López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas, 2017).

¹ Aquellos bienes que denominamos “bienes salario” integran el conjunto de productos que los empresarios pueden vender indistintamente en el mercado interno o en el exterior (especialmente granos, carnes, lácteos y los derivados de todos ellos, fibras y productos textiles, minerales, entre otros) que junto con los servicios públicos, el combustible y los medicamentos inciden en la canasta básica de los asalariados.

2) El segundo aspecto de reformas se refiere centralmente a las relaciones fiscales federales entre la nación y las provincias, y al rol de los municipios.

El desafío es avanzar hacia un nuevo sistema de transferencias financieras intergubernamentales que tenga en cuenta integralmente los cambios producidos entre el año 1988 y la actualidad. Uno de los elementos sustantivos de esta reforma será el de reconocer a la ANSES como un protagonista más del reparto, junto con la nación y con las provincias.

En ese nuevo régimen, lo central es establecer una distribución primaria entre la nación y las provincias según el costo de las funciones que se retengan en el ámbito nacional. Eso evitaría, de entrada, una disputa en términos secuenciales, muy usual en estos casos, como es: cuánto le toca a la nación y cuánto a las provincias. La discusión de la distribución primaria/secundaria debe quedar diluida al resultado de la discusión fiscal general.

Para ello, es imprescindible realizar un cálculo concreto del costo de las funciones que toma a su cargo la nación (incluso en términos geográficos) para ponderar su participación en la distribución primaria de la coparticipación de impuestos.

Esto significa, además, definir la masa coparticipable, es decir, cuáles son los recursos que forman parte de los fondos a distribuir, evitando cualquier proceso laberíntico o de asignación específica previa, partiendo del análisis indicado en el párrafo anterior.

Con respecto a la distribución secundaria (entre las provincias) debería hacerse sobre la base de un peso mayoritario de criterios distributivos. Al ser las desigualdades una característica inmanente del federalismo fiscal argentino, no se puede pretender negarlas y menos aún hacer de cuenta que son imposibles de modificar.

Para ello, el reparto secundario debe tener en cuenta lo siguiente: a) las necesidades de financiamiento de políticas compensatorias concretas; b) atender a la corrección de los desequilibrios productivos entre las jurisdicciones y c) generar un piso homogéneo de bienes y servicios públicos en cantidad, calidad y accesibilidad en todo el territorio para todos los habitantes. Por lo tanto, esos asuntos deben ser abordados explícitamente en un nuevo acuerdo federal de reparto de los tributos nacionales sobre la base de criterios redistributivos.

Por último, un tema que no debe soslayarse en las relaciones fiscales federales es el fuerte sesgo regresivo que poseen los sistemas tributarios provinciales (por el peso insignificante del impuesto Inmobiliario y determinante de Ingresos Brutos) y la clara orientación que debe buscar el nuevo acuerdo entre la nación y las provincias, para que tomen mayor espacio de intervención fiscal los impuestos patrimoniales (inmobiliario y automotores) e, incluso, en algunas provincias, se logre un mayor nivel de presión fiscal.

3) El último punto se refiere a establecer la plena autonomía municipal en todo el país y mejorar la fiscalidad municipal.

Mientras la Constitución Nacional de 1994 ha jerarquizado a los municipios, promulgando el principio de su autonomía institucional y política en todo el territorio nacional, estos se encuentran en la práctica en una situación de dependencia producto de sus limitadas prerrogativas para alcanzar niveles mayores de autonomía financiera. En ese sentido,

un objetivo prioritario es dotar a los municipios de instrumentos actualizados y potentes para la obtención de sus recursos financieros.

Esto sería un paso fundamental para que los gobiernos locales cuenten con el conjunto de herramientas que su gestión demanda. Del mismo modo, el contar con la posibilidad de desarrollar fuentes tributarias propias debe ser complementado con un esquema de transferencias, desde las provincias y el Estado Nacional, que permita compensar en forma adecuada las desigualdades existentes en cuanto al desarrollo de las bases impositivas en los distintos territorios y financiar las cada vez mayores y más complejas funciones a cargo de los gobiernos locales. En igual sentido, el adecuado financiamiento (por medio de transferencias automáticas de cuantía adecuada a sus funciones) es una condición fundamental para el desarrollo de las comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuestión muy relevante para lograr un pleno ordenamiento del federalismo fiscal en nuestro país.

En este sentido, las principales propuestas deberían ir al encuentro de:

- a) En lo referido a la Tasa de Servicios Generales, una reforma posible es asociarla con el impuesto Inmobiliario (tramo urbano). Dado que las experiencias de recaudación municipal de este impuesto no arrojaron resultados demasiado alentadores por las dificultades para realizar la gestión del tributo, en especial en materia de revalúo y/o actualización de las bases impositivas (el valor fiscal) que exige una capacidad técnica y un poder político que muchas veces los municipios no tienen, una propuesta razonable podría ser la aplicación de una sobre-alícuota en el citado impuesto, aunque la recaudación debería ser realizada por la administración tributaria provincial, ya que en términos de información catastral, técnica de análisis y valuación de las propiedades, estas tienen una ventaja por sobre los gobiernos locales.
- b) En el caso de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, toda vez que la modalidad de cálculo se basa en características muy similares al impuesto provincial a los Ingresos Brutos, resultaría mucho más práctico, y seguramente mucho más eficiente en términos recaudatorios, que se reemplazara la tasa por una alícuota suplementaria en el Impuesto a los Ingresos Brutos. Incluso toda la gestión de pago podría realizarse por parte del contribuyente en un solo acto y la provincia transferiría de inmediato los fondos al municipio que correspondiere. Si se consiguiera armonizar las alícuotas entre todos los municipios de una misma provincia, tanto mejor, pero en caso que no fuera así, el contribuyente deberá abonar de acuerdo a la alícuota que haya fijado el municipio en el que tiene actividad.
- c) Estas modificaciones permitirían que gran parte del sistema de recaudación de los municipios fuera reciclado para tareas de control y verificación con información que podrían compartir con la provincia y/o la nación a los efectos de evitar elusión y/o evasión fiscal.
- d) Esto no implica por parte de los municipios ninguna concesión en materia de autonomía, ni pérdida de su capacidad de control y fiscalización, tanto que seguirían

- manteniendo la potestad de fijar las alícuotas, sus tramos y escalas y las exenciones sobre las propiedades y actividades que se desarrollan en su territorio, aunque sin embargo, se ajustarían en materia de base imponible, para el caso de la tasa de servicios generales a un único criterio, que es la valuación fiscal establecida por la provincia, y para la tasa de seguridad e higiene, a las ventas gravadas.
- e) A su vez, de esta forma se sinceraría una situación de hecho, dejando de lado el principio de beneficio, para aplicar plenamente el principio de capacidad contributiva, que permitiría reconocer criterios redistributivos en la captación de los ingresos públicos municipales.
 - f) El resto de las tasas, derechos y contribuciones, que sean apropiadas y pertinentes a la prestación de un servicio público divisible, podrían seguir siendo competencia de los municipios como un complemento recaudatorio, aunque también realizando un esfuerzo para reducir su cantidad, y criterios de imposición (hechos y bases imponibles) para lograr un efecto de simplificación tributaria para el contribuyente.
 - g) Por otro lado, resultaría conveniente incorporar, en todo el país, un impuesto municipal a la plusvalía del suelo, cuyo hecho imponible sería la variación en el precio de la tierra. Hablamos de una participación activa de los municipios en determinar las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable. Las arcas municipales, en este caso, absorberían una parte de las fabulosas ganancias que se producen por los cambios en el uso del suelo, sobre todo en ciudades que están en permanente proceso de expansión y donde se convierten zonas rurales o semi-rurales en urbanas, con la consiguiente multiplicación del valor de la tierra.

Conclusiones

Retomando la pregunta del título del artículo podría señalarse, como punto focal, que la reforma tributaria, en el marco de la recuperación de la conducción del país por parte de un proyecto político que dé preferencia a la producción por sobre la especulación y a los intereses de las mayorías populares, por encima de los de la fracción más concentrada del capital, es tanto un tema de urgente necesidad como un deseo de estricta justicia, de cara a la construcción de un país de iguales.

Atento a ello, se trata, en primer lugar, de cuestionar el sentido común que se pretendió construir en los últimos años en nuestro país, acerca de la producción y provisión pública de bienes y servicios “como un gasto” antes que como un mecanismo para garantizar y ampliar derechos económicos, sociales y culturales.

A su vez, esa concepción, de la más rancia estirpe neoliberal, surge otro mito, como el de la presión tributaria “excesiva”, que se limita a denostar el peso del Estado en la economía, pero poco inquiere acerca de la distribución del esfuerzo social que implica su sostenimiento entre los diferentes sectores y actores de la sociedad.

Así, las políticas tributarias desarrolladas desde fines de 2015 en Argentina han disminuido fuertemente el esfuerzo tributario de los sectores con mayor capacidad contributiva y han incrementado la presión fiscal sobre los sectores medios y de bajos recursos.

La eliminación original de las retenciones a las exportaciones de sus productos ha incrementado los beneficios de ramas tan concentradas de la producción como la minera y la petrolera, a la vez que la reducción en las respectivas retenciones también ha permitido, en el marco de una inmensa devaluación del peso argentino, un aumento extra de la rentabilidad de los terratenientes.

La forma en que se ha procurado reducir las contribuciones patronales resulta en un beneficio mucho mayor para las grandes empresas que para las pymes, a la vez que, desfinanciando a la seguridad social, castiga a su universo de beneficiarios, pertenecientes a la clase media y a los sectores populares.

La reducción (que el gobierno nacional había propuesto originalmente como franca eliminación) del impuesto a los Bienes Personales ha tenido un efecto similar a una transferencia equivalente al menos el valor de un automóvil para las familias de más altos ingresos del país, que adicionalmente, se han beneficiado en enorme medida del blanqueo fiscal más perjudicial para el fisco de la historia argentina de las últimas décadas.

En cuanto al Impuesto a las Ganancias, cada vez más sectores medios (incluyendo una fracción creciente de jubilados) tributan, pese a la promesa presidencial en contrario. Estos mismos sectores medios se han visto, además, perjudicados por la eliminación de la devolución de una parte del IVA correspondiente a las compras con tarjeta de débito, que supuestamente se “mejoraría” focalizando el beneficio en destinatarios de la seguridad social y otros sectores vulnerables, aunque esta nueva devolución (cuyo máximo era menos de un tercio, nominalmente hablando, del de la devolución general) primero se licuaría por efecto de la inflación (al incumplirse su ajuste automático) y luego, directamente, se eliminaría, implicando menores ingresos reales para estos sectores del orden de los mil millones de dólares (monto similar al mayor beneficio empresario por reducción en las contribuciones patronales en 2018).

De esta forma, por el lado de los ingresos públicos, es notoria la creciente regresividad tributaria (que se potenciaría aún más de considerarse lo sucedido con los gastos), lo que pone de manifiesto el hecho de que el gobierno que suceda a la Alianza Cambiemos no puede eludir la responsabilidad de introducir cambios en el sistema tributario que permitan un adecuado financiamiento de los bienes y servicios públicos y de las prestaciones sociales, fomenten la producción (en especial en los sectores de las pymes y las instituciones de la economía social y solidaria) y cumplan con el principio de que “paguen más quienes más tienen”.

Bibliografía

- Bárcena Ibarra, A. y Serra, N. (eds.) (2012). *Reforma Fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* Santiago de Chile: CEPAL-CIDOB.
- Carro, J. (2019). *La ley de Wagner en el caso argentino: relación entre el gasto público y el PBI entre 1983 y 2015*. Tesis de la Maestría en Economía, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- CEPAL (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). “Impacto del presupuesto sobre la equidad”. *Documento de Trabajo*, n° 40, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires.
- Gaya, R.; Carpenter, S. y Martínez, C. (2018). *Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).
- ITE (2018). “El impacto de la devolución del IVA a casi 2 años”. *Instituto de Trabajo y Economía*, Fundación Germán Abdala (ITE), Buenos Aires.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparas, R. (2018). “La reforma fiscal de la Alianza Cambiemos: PROteger y servir al capital”. *Márgenes*, N° 4, Revista de Economía Política, Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Los Polvorines.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparas, R. (comps.) (2017). *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (comps.) (2017). *Notas de economía plebeya*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparas, R. (2016). *Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, A. y Macchioli, M. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (2014). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Santiere, J.; Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2000). *Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Santos Ruesga, B. y Carbajo Vasco, D. (2007). *Retos para la reforma fiscal en América Latina*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

La salud en tiempos de ajuste

Un acercamiento a conocer cómo está afectando la política económica actual a la salud de las y los argentinos

*Leticia Ceriani y Luciana Kanterewicz**

*¿Cómo es posible que en estas condiciones
la clase obrera pueda vivir sana y por mucho tiempo?*

Friedrich Engels, 1845

Resumen

Las políticas económicas impulsadas durante los últimos años de gobierno en la Argentina empujaron a grandes sectores a la pobreza y empeoraron las condiciones de vida de la población en su conjunto. Fueron años marcados por la inflación, la disminución del salario en términos reales y la precarización laboral. Como en otras épocas de crisis económica, en este y en otros países, es esperable un impacto negativo en la salud de la población. Este impacto es analizado, en este estudio, tomando en consideración las políticas públicas de salud llevadas a cabo, la repercusión en el gasto de bolsillo en salud, así como las consecuencias en el sistema de salud y en la salud de la población. Se describe asimismo el impacto diferencial del género sobre la salud en el marco de dichas políticas de ajuste. Resulta imprescindible, de cara al futuro, no solo pensar en restituir las políticas canceladas y los recursos recortados, sino plantear una profunda reestructuración del sistema de salud, orientada a generar un sistema integrado, teniendo como centro a un subsector estatal fortalecido, de carácter federal y articulado en una red nacional, de manera regionalizada.

Economía y salud desde la perspectiva de la medicina social y la salud colectiva

Intentando dejar de lado la visión hegemónica de salud pública –que no ha logrado resolver ni comprender en profundidad los problemas de salud/enfermedad/atención/

* Fundación Soberanía Sanitaria.

cuidado, tanto a nivel individual como poblacional— tomamos para este análisis la perspectiva epistemológica de la medicina social/salud colectiva. Esta perspectiva considera a la salud como un campo disciplinar complejo, en el que los objetos, saberes y prácticas son abordados desde distintas perspectivas y paradigmas. Tiene como objeto las necesidades sociales de salud de los grupos poblacionales, tomando las cuestiones económicas como parte del mismo problema sanitario, y no entiende los problemas de salud solamente limitados a los riesgos, enfermedades o muertes. Incluye dentro de su estudio a la organización de los servicios de salud, la planificación y la gestión de la salud (Casallas, 2017; Silva Paim, 2006). Desde el punto de vista de la salud colectiva, los cambios relacionados con el sistema de salud y las posibilidades de lograr para la población un más alto nivel de salud, están íntimamente ligados al modelo económico dominante, encontrando esta como la perspectiva adecuada para el análisis en situaciones de crisis económica, en las que la disponibilidad de los servicios de salud se vuelve restrictiva (Casallas, 2017; Belmartino, 2005).

El sistema de salud argentino

El sistema de salud argentino se fue conformando a lo largo del tiempo, no ajeno a los avatares, conflictos, luchas y resistencias que forman parte de la historia de nuestro país. El sistema de servicios de atención tuvo un momento de importante expansión, guiado por los principios de universalidad e integralidad, que puso en marcha el primer gobierno peronista durante la década de 1940, como parte de las políticas de intervención del Estado en lo social. Se fue desarrollando sobre la combinación y coexistencia de distintas instituciones como centros de salud y hospitales públicos, efectores médicos privados, entidades de ayuda mutua entre comunidades de inmigrantes (mutuales), servicios de salud y obras sociales sindicales (Belmartino, 2005).

El sistema de salud argentino tiene la particularidad de ser actualmente mixto, compuesto por tres subsectores: el estatal, el de obras sociales y el privado (medicina prepaga), teniendo cada uno lógicas distintas de funcionamiento. En el sector privado la lógica que impera es la mercantil, mientras que en el sector estatal y en el de obras sociales opera la lógica solidaria (aportan más los de mayores ingresos, pero la atención que se recibe es equitativa, de acuerdo a la necesidad). A su vez, durante la década de 1990 se produjo una reforma en salud que transformó las formas de financiamiento y provisión de la atención en la Argentina. A pesar de haberse planteado inicialmente como objetivo una mayor equidad en el acceso, intereses de los distintos actores con mayor capacidad de presión generaron a partir de ella un sistema cada vez menos equitativo, estratificado y segregado en función de los ingresos de la población. Ocurrió en esos años un desarrollo desequilibrado y exagerado de la oferta de determinados servicios, que dejó a la mayoría de los prestadores del sector público y del de las obras sociales, cada vez más lejos de lo que podían ofrecer, dentro del “mercado de la salud” ciertos sectores privados (Belmartino, 2005). El subsector público se vio también afectado por medidas de reorganización, en las que como

ejemplo se retomó la política descentralizadora iniciada durante el último gobierno de facto, de traspasar la dependencia de los hospitales nacionales a la órbita provincial, y en dos provincias (Buenos Aires y Córdoba) también se trasladó la gestión y la mayor parte del financiamiento del primer nivel de atención a la órbita municipal. A esto se sumó la implementación de los llamados *Hospitales de autogestión*, en los que la responsabilidad se trasladó de manera directa a los establecimientos hospitalarios (Bisang y Cetrángolo, 1997). Este tipo de medidas contribuyeron a una limitación y fragmentación en la oferta de servicios, que profundizó la heterogeneidad de la calidad de los servicios y prestaciones dentro del subsector estatal, que continúa hasta la fecha.

Contamos actualmente en nuestro país con una cartera sanitaria nacional: la Secretaría de Gobierno en Salud, ex Ministerio de Salud de la Nación. Esta secretaría tuvo origen en el año 1949 durante el primer gobierno peronista. De acuerdo con su rol de rectoría, supo ser la institución que planificaba, controlaba y en muchos casos ejecutaba las políticas sanitarias en todo el territorio nacional, contando con estructuras de administración y prestación propias.

La complejidad de actores y relaciones en el campo de la salud hicieron que la regulación y rectoría sean tareas difíciles de llevar a cabo: la fragmentación y heterogeneidad de prestadores, la fuerte resistencia a la regulación estatal por parte de ciertos agentes, quienes actúan con un alto grado de autodeterminación, las presiones y acuerdos con los actores principales del llamado complejo médico-industrial (Iriart, 2008). Por otro lado, la participación social hace a la población beneficiaria del sistema también un actor a tener en cuenta en esta complejidad, que empuja con sus demandas y movilizaciones la adquisición de nuevos derechos en salud, que implican, por supuesto, la financiación de nuevas prestaciones y servicios para garantizarlos.

Los períodos de crisis y desfinanciamiento del sector público, como fueron la década de 1990 y en estos últimos años de gobierno, operan entonces en un sector sanitario con graves problemas de fragmentación, heterogeneidad e inequidad estructurales, con una cobertura desigual y diversas dificultades en el acceso, de acuerdo con el sector geográfico y el subsector prestador.

Impacto del modelo económico en la salud de las y los argentinos

Las políticas económicas impulsadas durante los últimos años de gobierno empujaron a grandes sectores a la pobreza y empeoraron las condiciones de vida de la población en su conjunto. Fueron años marcados por la inflación, la disminución del salario en términos reales y la precarización laboral. Como en otras épocas de crisis económica en este y en otros países, es esperable un impacto negativo en la salud de la población (FSS N° 38, 2018; Stuckler, 2012; Stiglitz, 2012).

En las políticas públicas de salud

Desde diciembre de 2015 se evidencia un ajuste en el financiamiento de las políticas sanitarias y la pérdida del rol de rectoría del Ministerio de Salud que culminó con la desjerarquización del organismo, convirtiéndolo en Secretaría de Estado. El aspecto distintivo del proceso sanitario desplegado en este tiempo tiene que ver con una reducción generalizada de las acciones del (ex) Ministerio de Salud de la Nación, delegando a las provincias, municipios, o en última instancia a efectores y agentes de salud, la responsabilidad no solamente de brindar los servicios de salud, sino también de ejecutar las diversas políticas sanitarias que se venían llevando a cabo hasta ese momento, y las cuales las y los ciudadanos continúan necesitando para el cuidado de su salud. En los últimos tres años se cerraron y/o vaciaron especialmente los programas con incidencia territorial y de prevención, como por ejemplo el Programa Nacional de Chagas (enfermedad endémica que afecta a un millón y medio de personas), y se desfinanciaron los equipos de salud mental comunitaria que desarrollaban tareas en diversas provincias.

El proceso de ajuste ha generado subejecuciones y recortes en otras áreas sensibles para la salud de la población:

El área que tiene a su cargo la prevención y el tratamiento del VIH y las infecciones de transmisión sexual ha tenido subejecuciones mayores al 20% en los años 2016 y 2018.¹ En 2018 esta área tuvo una reducción inicial de su presupuesto del 3,16% respecto a 2017. El presupuesto para 2019 presenta un aumento real del 3,8% en el crédito asignado de acuerdo con la inflación promedio estipulada. Pero dado que muchos de los insumos (de tratamiento y diagnóstico) que el área provee se adquieren en dólares, al tipo de cambio estimado por el proyecto para ambos años, se observa una reducción presupuestaria del 1,2% en dólares (una reducción de US\$ 960.000) (FSS N° 37, 2018).

Algo similar se observa con el área de Salud Sexual y Reproductiva. Esta área se creó a comienzos de 2003, contando entre sus objetivos el garantizar a toda la población el acceso a los métodos anticonceptivos y a prestaciones de servicios de calidad. Es el área que compra los métodos anticonceptivos (de manera centralizada a nivel nacional para luego distribuirlos de acuerdo con necesidades y grado de utilización a todo el país) y capacita a los equipos de salud en temáticas de salud sexual y salud reproductiva, especialmente a aquellos del primer nivel de atención. En 2015 se distribuyeron 32 millones de métodos anticonceptivos, mientras que en 2016 solo se distribuyeron 9 millones; en 2017, 22 millones y en 2018 casi 26 millones. Si se toma solo a los preservativos (es el método que el área distribuye en mayor cantidad) se observa que se entregaron 21 millones en 2015, 3 millones en 2016, 16 millones en 2017 y 18 millones en 2018 (FSS N° 37, 2018). Esto da cuenta del debilitamiento de una política fundamental para la prevención de enfermedades transmitidas sexualmente y de embarazos no intencionales en la población general. Muchos de estos objetivos se volcaron a partir de 2017 hacia un Plan Nacional de Prevención del

¹ En 2015 se ejecutó el 90% del presupuesto del área. En 2016, el 79%; en 2017, el 90% y en 2018 la ejecución fue del 73%.

Embarazo no Intencional en la Adolescencia 2017-2019 (Plan ENIA, 2017). Esta modalidad de trabajo inter-áreas dentro de la cartera de salud ya fue llevada a cabo en planes previos, como por ejemplo el Plan operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de la Mujer y de las Adolescentes en el año 2010, bajo la órbita del cual varias áreas del ex Ministerio guiaron hasta el año 2015 sus acciones (Ministerio de Salud de la Nación, 2010). En este nuevo plan sumaron explícitamente el trabajo intersectorial de las carteras de Desarrollo y Educación, además del control de un equipo técnico externo (organizaciones no gubernamentales como UNFPA, CEDES, UNICEF). Quedará por ver si este proyecto logra, a pesar del impacto negativo que implica no solo el contexto de crisis económica sino también el recorte de recursos como los métodos anticonceptivos, una mejora en la prevención del embarazo adolescente. Pendiente quedará además ver qué pasa con el resto de los objetivos que originalmente se planteó en 2003 la creación del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (cuya población objetivo abarcaba a toda la población y no solo a las y los adolescentes).

Otro programa que sufrió el impacto de las políticas de ajuste fue el de Atención Sanitaria en el Territorio. Este programa tiene entre sus objetivos realizar un abordaje sanitario, fortaleciendo la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS) desde la participación comunitaria. Busca fortalecer a los sistemas de salud locales y favorecer el acceso de la población. Los abordajes territoriales, en articulación con los municipios y con Unidades Móviles Sanitarias, brindan asistencia sanitaria y realizan también actividades de promoción y prevención de la salud. Mediante estos abordajes se resuelve parte de la demanda de salud y se trabaja en articulación con el primer nivel para fortalecer los vínculos de la comunidad con el sistema de salud local. En 2015 ejecutó el 95,47% de su presupuesto; en 2016, el 78%; en 2017, el 83% y en 2018, solamente el 72% del presupuesto asignado. Para el año en curso se observa una reducción real del 31,3% en el crédito asignado de acuerdo con la inflación promedio estipulada. Durante 2018 este programa ya había sufrido una reducción en su presupuesto inicial del 14,2%. Asimismo, se proyecta una disminución absoluta en todas las metas propuestas, llamando particularmente la atención la reducción a cero de la meta vinculada a proveer anteojos a la población que lo requiera. Esa misma meta fue de 273.000 durante 2015 y 2016 y de 149 durante 2017 y 2018 (FSS N° 37, 2018).

El programa de Prevención y Control de Enfermedades Endémicas es el área responsable de prevenir las enfermedades transmitidas por vectores (chagas, dengue, paludismo, fiebre amarilla, entre otras) y zoonosis (hantavirus, leptospirosis, triquinosis, rabia animal, hidatidosis) y que participa en el control de situaciones de riesgo o emergencias que pongan en peligro la salud de la población en el ámbito nacional. En 2015 el área ejecutó el 91% de su presupuesto; en 2016, el 87%; en 2017, solo el 72%; en 2018 ejecutó el 80% del presupuesto asignado. Otro programa vinculado a la prevención de este tipo de enfermedades es el de Investigación para la Prevención y Control de Enfermedades Tropicales y Subtropicales. En 2015 se ejecutó el 99,6% del presupuesto. En 2017 alcanzó a ejecutar más del 90%, y en 2018 ejecutó un 68% del presupuesto, pero en 2016 solo ejecutó el

8% del presupuesto que tenía asignado. La degradación de estas áreas, observable en el ajuste presupuestario, se da en paralelo con la epidemia de dengue de 2016, la peor de la historia de nuestro país, con más de 40.000 casos identificados (un 50% más que en 2009).

La provisión de medicamentos por parte del Estado nacional es una política pública fundamental para reducir las inequidades entre territorios, ya que permite que toda la población tenga acceso a los tratamientos necesarios sin depender de los presupuestos provinciales que muchas veces no se encuentran en condiciones de afrontar esa inversión. Desde el año 2002 se vino desarrollando para este fin el programa Remediar, el que, mediante un eficiente sistema logístico proveía a más de 7000 centros de salud en todo el país medicamentos esenciales de manera directa, contribuyendo no solo a asegurar el derecho a la salud sino también fortaleciendo la capacidad resolutive de los sistemas públicos provinciales. A partir de 2016 ha disminuido considerablemente la cantidad de medicamentos que la nación envía a las provincias. Se pasaron de entregar 13.228.405 envases de medicamentos en 2015 a 6.158.871 en 2016; 10.633.668 en 2017 y 8.242.417 en 2018. Es llamativa la disminución de entrega de medicamentos para el tratamiento de enfermedades que afectan a los sectores más vulnerables, las cuales no solo continúan teniendo necesidad de ser tratadas, sino que, por ejemplo, en el caso del Chagas, las indicaciones terapéuticas se han vuelto en los últimos años más abarcativas, aumentando la cantidad de personas pasibles de recibir tratamiento. En particular, la distribución de los medicamentos para el tratamiento de la tuberculosis pasó de 97.300 envases en 2015 a 36.000 envases en 2016; 57.300 en 2017 y 42.500 en 2018. La distribución de medicamentos para el tratamiento de la enfermedad de Chagas se redujo casi a la mitad de 2015 (390 envases) a 2016 (200 envases) (Secretaría de Gobierno de Salud, 2019).

En el gasto de bolsillo en salud

El gasto de bolsillo en salud es aquel que realizan de manera directa las y los ciudadanos para cubrir gastos vinculados a su salud, los cuales no se encuentran incluidos dentro de la cobertura de salud de la que sean beneficiarios (brindada por el Estado o por el sistema de seguridad social). Puede incluir el pago productos medicinales y accesorios terapéuticos (medicamentos, elementos para primeros auxilios, aparatos y accesorios) y de servicios de salud (sistema prepago de asistencia médica, consulta privadas, copagos, pago de internaciones, análisis clínicos y otros estudios complementarios) (Abeldaño, 2017).

En la Argentina el gasto de bolsillo es alto comparado con el de otros países de la región, calculado tanto como porcentaje del consumo efectivo de los hogares (alrededor de un 10%) como del gasto total en salud (en 2010 representaba un 30%) (Cid Pedraza, 2013). Si bien no se cuenta con datos más actualizados, es de esperar que haya aumentado notablemente en los últimos 3 años, sobre todo si se tiene en cuenta el aumento en los medicamentos y en las empresas de medicina prepaga.

De noviembre de 2015 a noviembre de 2018, los medicamentos acumularon un aumento superior al 180%, 25 puntos porcentuales por encima de la inflación, y en algunos

casos, los aumentos fueron superiores al 200% (Fraschina, 2018). Este incremento de precios sobre el avance en el nivel de ingresos implica un aumento de las barreras económicas para el acceso a medicamentos.

Quiénes tienen cobertura de salud a través de una empresa de medicina prepaga también han visto incrementado el gasto de bolsillo, a raíz de los numerosos aumentos en las cuotas autorizados por el (ex) Ministerio de Salud de la Nación. Desde febrero de 2016 (primer aumento autorizado por el actual gobierno nacional) a febrero de 2019, las cuotas de las empresas de medicina prepaga acumulan un incremento del 173%. Esto viene generando que cada vez más gente deje su prepaga ante la dificultad de abonar los costos.

Quiénes son titulares de pensiones no contributivas han visto afectada su salud por un incremento del gasto de bolsillo. La baja de 170.000 Pensiones no Contributivas implicó la pérdida de cobertura del Programa Federal Incluir Salud (ex Profe) y del PAMI (FSS N° 13, 2017), y en algunos casos, los tratamientos que dejaron de ser cubiertos por el Programa Federal Incluir Salud y el PAMI implican un gasto de bolsillo que supera los \$15.000 mensuales. Las personas mayores titulares de PAMI también se vieron perjudicadas, incrementado el gasto de bolsillo por diversas políticas implementadas en el organismo. Desde el inicio de la gestión de Cambiemos se ha disminuido la oferta de servicios, y producto del cambio de modelo de pago a prestadores (en lugar de pago por cápita) se fomentó la subprestación de servicios. Esto generó enormes barreras de acceso para los y las jubiladas, pero además se incrementó el gasto de bolsillo de esa población en situación de vulnerabilidad al quitar la cobertura de medicamentos al 100% (salvo por vía de excepción), pasando de cubrir 10 medicamentos a cubrir 4 por persona y al quitar 160 medicamentos del listado de fármacos cubiertos, entre otras medidas de ajuste. La más reciente consiste en la baja de la cobertura del cuidador en internación domiciliaria. Esto implicará para quienes lo requieran un gasto de bolsillo promedio de \$120 la hora, que antes era cubierto por PAMI.

Según los datos analizados por el CEPA (2018) se observa una caída de entre el 21% y 29% en el promedio de los salarios de los 6 gremios más significativos en nuestra economía, en los últimos meses de 2018 con relación al promedio de 2015/2016. Este retroceso impacta directamente en el financiamiento de las obras sociales sindicales, afectando la funcionalidad global del sistema. Como respuesta al desfinanciamiento, las obras sociales han acudido nuevamente al cobro de bonos y copagos para las prácticas asistenciales. Se trata de pagos porcentuales o fijos a cargo del usuario que van entre \$150 y \$500 pesos para la realización de consultas y estudios complementarios. Al aumentar los copagos mucha gente elige ir al sistema público a atenderse, utilizando recursos de un sistema que está siendo desfinanciando por un ineficiente recupero de costos,² sobreutilizando turnos y recursos materiales y sobrepasando su capacidad de respuesta. A esto se suma, además, que

² El recupero de costos es un sistema que le permite al subsector estatal cobrarle a obras sociales y prepagas por aquellas prestaciones que se realizan en efectores públicos a personas con otro tipo de cobertura y que representan cerca del 40% del gasto total del subsector público. Este sistema, tal como está siendo implementado, solo permite recuperar una pequeña porción de ese porcentaje.

por el aumento del desempleo hay gente que pierde la cobertura de obra social y orienta la demanda de atención hacia los hospitales públicos.

En el sistema de salud

Durante estos años también se hizo evidente un deterioro del sistema de salud público por la disminución del presupuesto en general y la desinversión en infraestructura hospitalaria.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (2012), las camas por habitante en nuestro país han ido en aumento. Sin embargo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la jurisdicción más rica y más poblada del país, este indicador presenta, desde el inicio de la gestión de Cambiemos, una tendencia al descenso. La ciudad ha pasado de 2,5 camas del sector público cada 1.000 habitantes en 2003 a 2,3 camas cada 1.000 habitantes en 2017.³ Por el contrario, los números a nivel nacional indican en ese período un aumento en este indicador, pasando de 3,3 camas cada 1.000 habitantes en 2001 a 3,7 camas cada 1.000 habitantes en 2016 (último dato disponible). La caída en el promedio de camas disponibles implica una menor capacidad para dar respuesta a necesidades de internación por problemas de salud. Por otro lado, en la CABA se han reducido no solo la cantidad de camas disponibles —una disminución equivalente a cinco hospitales menos—, sino también las internaciones y las consultas externas en los hospitales públicos. El sistema se retrajo en volumen y capacidad de respuesta.

En lo que hace a la situación de infraestructura, en salud en la provincia de Buenos Aires se observó también en los últimos años una caída en el número de camas disponibles, pasando de 1,74 camas cada 1.000 habitantes en 2011 a 1,60 en 2017.⁴ Se planificaron y se comenzaron en la gestión anterior, las obras correspondientes a 6 hospitales de alta complejidad y numerosos centros de medicina nuclear, que quedaron, a fines de 2015, en muy avanzado estado de obra. En los últimos tres años estos proyectos se paralizaron o fueron abandonados, afectando la posibilidad de dar respuesta desde el sistema de salud a las necesidades relevadas que habían dado origen a estos proyectos. Fueron construidos estratégicamente en la provincia de Buenos Aires (Esteban Echeverría, Ituzaingó, Escobar, Laferrere, Rafael Castillo, Cañuelas), en zonas densamente pobladas y donde la relación médico por habitante se encontraba por debajo del promedio provincial y nacional. Estos hospitales podrían dar respuesta a los problemas de salud de 975 mil de usuarios potenciales. Esta situación de abandono de importantes obras de infraestructura hospitalaria se dio también en la provincia de Entre Ríos. En la ciudad de Paraná se finalizó la construcción de un hospital, del cual solo se encuentra abierto el sector de Consultorios Externos. En Gualguaychú se comenzó también la construcción de un hospital, obra que se está por retomar con presupuesto provincial por falta de fondos nacionales para terminarla (FSS N° 17, 2017).

³ Según datos de la Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y poblaciones proyectadas por el INDEC.

⁴ Según datos de la Dirección Provincial de Estadística y poblaciones proyectadas por el INDEC.

En relación con los centros de medicina nuclear mencionados con anterioridad, la gestión anterior lanzó una política de carácter interministerial –el Plan Núcleo Vida– cuyo objetivo era mejorar la infraestructura y el acceso a la medicina nuclear, especialmente importante en el diagnóstico y tratamiento del cáncer. Algunos de los proyectos realizados por este plan finalizaron sus obras y están operando normalmente. Otros quedaron con sus obras inconclusas o paralizadas con posterioridad al cambio de gobierno, otras están terminadas pero no están en funcionamiento. El Centro de Medicina Nuclear de Formosa, por ejemplo, contó con una inversión de 528 millones de pesos. La obra se inició en julio de 2014. A comienzos de 2016 se conformó el directorio y ya cuenta con todo el equipamiento necesario, pero no está funcionando. El Centro de Medicina Nuclear de Santiago del Estero es otro proyecto en el que se invirtieron más de 300 millones de pesos, pero que todavía no está en funcionamiento debido a que las obras se encuentran paralizadas. En Santa Rosa, La Pampa, se finalizó la obra de construcción del Centro de Medicina Nuclear pero no se encuentra en funcionamiento y no se está realizando ninguna tarea para que eso suceda. Finalmente, el Centro Oncológico de San Salvador en Jujuy, que atendería la demanda de esta región del país, tampoco se ha puesto en funcionamiento (FSS N 17, 2017).

La desinversión en el sistema de salud también resulta visible al analizar el presupuesto 2019.⁵ El Hospital de Pediatría Profesor Dr. Juan P. Garrahan presenta una reducción real del 6,1% en las transferencias presupuestadas para 2019. El Hospital de Alta Complejidad en Red El Cruce-Dr. Néstor Carlos Kirchner de Florencio Varela, presenta una reducción real en las transferencias del 7,1%. Contará con un presupuesto de 1700 millones de parte del Estado Nacional. Los Hospitales SAMIC de Alta Complejidad El Calafate, de esa localidad, y el Dra. Marta T. Schwarz de Iguazú no se encuentran incluidos en el presupuesto. El Fondo Fiduciario Público creado en 2015 para garantizar el presupuesto anual de estos hospitales se encuentra ausente en el presupuesto de 2019.

En la salud de la población

Está descrito en la literatura un incremento de los padecimientos en épocas de crisis, en especial aquellos relacionados con la salud mental. Por otro lado, las dificultades económicas complican la posibilidad de acudir a las consultas y de llevar a cabo los estudios y tratamientos necesarios para mejorar las situaciones de enfermedad, en especial en casos de patologías crónicas, generando abandono de tratamientos y consultas más tardías con cuadros más complicados o avanzados. El aumento del costo de transporte y de prestaciones y medicamentos, sumado a períodos de flexibilización laboral en los cuales destinar tiempo a atender la salud implica una merma en el salario, complica la posibilidad de acudir al sistema sanitario. En este marco, se prioriza dentro de las familias la atención de las y los niños en detrimento de la de las personas adultas, así como también las consultas en situación de enfermedad en detrimento de aquellas que implican controles en salud

⁵ Ley 27467 de Presupuesto Nacional 2019.

de personas asintomáticas, como estudios preventivos de rastreo o tamizaje (Stolkiner, 2004; Stuckler, 2012).

Otra de las cuestiones que incide de manera directa en las condiciones de salud de la población es la alimentación. Entre 2015 y 2019 se produjo un aumento considerable en el precio de alimentos saludables, que hizo que amplios sectores de la población no pudieran acceder a alimentos suficientes y/o de calidad. Los precios de los alimentos aumentaron más que la inflación general y como resultado, los estratos medios y bajos de la población fueron particularmente perjudicados. Como ejemplo, el tomate redondo aumentó un 32% en 2018; la manzana, un 47%; el pollo, un 58%; y la leche, un 37%. Esto último es sumamente significativo y explica la caída acumulada del consumo de leche de un 10% entre 2016 y 2018 (Fraschina, 2019).

El período analizado en este trabajo es todavía muy corto –y muy reciente– para poder sacar conclusiones a partir de modificaciones en datos epidemiológicos de morbilidad o mortalidad. Por otro lado, se sabe que los efectos de las crisis sobre la salud de la población dependen fuertemente del contexto institucional, encontrándose que las políticas de protección social dirigidas a los grupos más vulnerables se relacionan con una mejor salud a nivel de toda la población. Está descrita, por ejemplo, la reducción de la mortalidad infantil asociada a las políticas dirigidas específicamente a las familias monoparentales y la reducción en la mortalidad en adultos mayores asociada a la existencia de pensiones básicas universales (Dávila Quintana y González López-Valcárcel, 2009). Es de esperar entonces, en nuestro país, que a pesar del fuerte recorte descrito en política sanitaria, ciertas políticas de protección social instituidas en años previos (asignación universal por hijo y por embarazo, moratoria para permitir acceder a la jubilación a personas con aportes insuficientes, entre otras) podrían estar amortiguando los efectos sobre la salud poblacional durante la crisis actual.

En la desigualdad de género

Dentro de los determinantes sociales de la salud contamos con el género como uno de los más importantes. El género determina la existencia de oportunidades diferentes, generando inequidades de gran impacto en la salud. Estudiar la salud desde un enfoque de género implica reconocer las diferencias sociales, económicas y culturales experimentadas por mujeres, varones y otras identidades, y el impacto que esto puede tener sobre la salud, entendiendo que el género determina –en combinación con el resto de los determinantes– una diferente posibilidad de acceso a la atención sanitaria. Se diferencia del análisis centrado en el sexo, el cual se limita a reconocer diferencias puramente biológicas con relación a la salud. Desde hace algunos años se reconoce una paradoja en cuanto a salud y género a nivel mundial: a pesar de gozar de una mayor esperanza de vida, las mujeres tenemos mayor morbilidad que los varones. Esta situación se da por múltiples factores, pero se cree que está íntimamente relacionada con las desventajas sociales y económicas con las que contamos en relación con los varones (Belli, 2019).

Las mujeres dedicamos en promedio el doble de horas que los varones al trabajo doméstico y al cuidado de familiares, siendo esta brecha aún mayor en sectores más vulnerables. Esto determina que compitamos en el mercado laboral con menos horas para dedicar al trabajo remunerado. La dificultad que existe en conseguir y mantener un trabajo estable y formal se plasma en que, de trabajar fuera del hogar, muchas mujeres lo hagamos en el sector informal de la economía, en el que se logran en general ingresos menores (Rodríguez Enríquez, 2015). Esta situación precaria de empleo determina, además, dificultades en el acceso efectivo a una atención de la salud de calidad, gozando de manera más limitada del beneficio de una obra social y, dados los menores ingresos que se reciben, mayores dificultades para efectuar gasto de bolsillo en salud (medicamentos, traslados para atención entre otros).

Las desigualdades de género son mayores en los sectores más vulnerables, y su impacto sobre la salud también. Esto puede verse reflejado en indicadores duros como la mortalidad materna,⁶ en la que existe una brecha por la cual la probabilidad de ocurrencia en las jurisdicciones más pobres del país es 10 veces mayor (Ministerio de Salud, 2017). Este indicador refleja, cual punta del iceberg, las desigualdades en el acceso a la salud sexual y reproductiva. Las causas principales de mortalidad materna son las complicaciones obstétricas y los abortos inseguros. Muchas de estas muertes podrían evitarse accediendo de manera oportuna y efectiva a métodos anticonceptivos (para evitar embarazos no intencionales, o en personas cuya salud puede verse afectada si quedan embarazadas) o a interrupciones de embarazo seguras (en caso que sean producto de una violación o que afecten la salud o la vida, de acuerdo con nuestro marco legal vigente). A pesar estar en teoría garantizados por el Estado, solo el 30% de las mujeres accedemos a este beneficio. Por distintas razones, el resto accede mediante gasto de bolsillo. Para acceder, además, hay que lograr llegar al sistema de salud (público o privado) o farmacia que lo brinde, y poder pagarlo en caso de no estar cubierto. De no poder acceder a un método, y entonces quedar embarazadas sin buscarlo, hay mujeres que optan por interrumpir sus embarazos, dado que en épocas de crisis costear los controles de embarazo, la crianza y el lucro cesante que todo ello implica puede no estar a su alcance. A pesar del marco aún restrictivo en nuestro país, muchas mujeres interrumpen de manera voluntaria sus embarazos utilizando una droga que circula bajo otros usos que se llama misoprostol. La utilización de este método logró disminuir muchas muertes por aborto inseguro de 10 años a esta parte. Lamentablemente, el precio del misoprostol subió en estos últimos tres años de manera exponencial, haciendo que muchas mujeres no puedan pagarlo, y por ende, están empezando a aparecer nuevamente casos de abortos inseguros con métodos que parecían olvidados (perejil, sondas y otros).

Un modelo económico que profundiza la desigualdad, que deja de brindar servicios de atención de calidad, que deja a la gente en la responsabilidad de ir aumentando su gasto

⁶ Se define como mortalidad materna a aquella ocurrida durante el embarazo –independientemente de su duración o localización– o hasta los 42 días de puerperio, por causas relacionadas con o agravadas por el embarazo.

de bolsillo para lograr atender su salud, afecta a todas las personas, pero más a las mujeres y disidencias, y entre ellas, a las que tienen menores ingresos.

Propuestas

Tal como se desarrolló en apartados anteriores, el sector salud en la Argentina tiene a la fragmentación como principal problema, sumada a la complejidad de actores con pujas distributivas dentro del sector. Ambas cuestiones contribuyen en la generación de inequidades y de barreras de acceso a la salud para la población. Por este motivo, es necesario pensar en propuestas estructurales que permitan superarlas.

Resulta imprescindible una reestructuración del sistema de salud, orientada a generar un sistema integrado. Existieron en la historia intentos en este sentido, pero han fracasado en gran medida por esa misma puja distributiva entre actores. Este sistema integrado debería basarse en un sistema mixto con centralidad en el subsector estatal, de carácter federal, pero fortalecido y articulado en una red nacional, de manera regionalizada. Las jurisdicciones municipales tendrían a su cargo la conformación de un primer nivel de atención con capacidad resolutive, mientras que el rol de las provincias sería el de coordinación de servicios e infraestructura de complejidad creciente. Es necesario que sea intersectorial y se oriente prioritariamente a la prevención y a la promoción de la salud. En este modelo, el subsector estatal debe establecer una alianza estratégica con el de obras sociales y generar mecanismos de regulación para el subsector privado.

Para llevar a cabo un sistema de salud integrado se requiere en primera instancia la recuperación de la gobernanza del sistema de salud a través de la conducción global de las políticas por parte de un Ministerio de Salud Nacional, bajo un criterio general de centralización normativa y descentralización operativa. Esto es, recuperar la responsabilidad nacional sobre las políticas sanitarias que en estos últimos años fue delegada a las provincias. Para esto resulta fundamental el fortalecimiento del Primer Nivel de Atención y un sistema de referencia y contrarreferencia con una lógica de complementariedad interprovincial, poniendo en red los establecimientos públicos de salud de las distintas jurisdicciones. Finalmente, este sistema integrado debería incorporar a la salud de los trabajadores como un área fundamental, orientada a la prevención y la promoción, y reemplazando al actual sistema de riesgos de trabajo.

Por otro lado, es necesario hacer frente al vaciamiento y la reducción presupuestaria llevada a cabo a partir de 2016, aumentando la inversión directa en salud del Estado nacional. Una porción fundamental de esa inversión se recuperaría con la puesta en marcha de un sistema de recupero de las prestaciones realizadas por entes estatales a los subsectores de obras sociales y privado (medicina prepaga). Pero también va a ser necesario el desarrollo de un fuerte programa de inversión para la puesta en marcha de los hospitales construidos y abandonados y para poner en valor el subsector estatal de la salud en infraestructura, equipamiento y fuerza laboral, financiada por nación.

Además de estas modificaciones estructurales, resulta urgente avanzar hacia una política nacional de medicamentos con la coordinación de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos, inversión en producción estatal y articulación de todos los laboratorios, nacionales y provinciales entre sí y con el Sistema Científico-Tecnológico. Es necesario recuperar la política de compra y distribución de medicamentos que se llevaba a cabo desde el ex Programa Remediar. En este sentido, sería pertinente pasar del financiamiento internacional que este programa tiene al financiamiento presupuestario genuino proveniente del tesoro nacional. Asimismo, es necesario promover una política de compras centralizadas entre subsectores y de regulación y control de precios que evite los precios abusivos que muchas veces establecen los laboratorios privados.

También es necesaria una mayor articulación entre salud, ciencia y tecnología, que privilegie proyectos de investigación y desarrollo que trabajen con prioridades sanitarias, epidemiológicas y de infraestructura en beneficio de toda la población y o de grupos vulnerables específicos, dejando de lado intereses corporativos y de grupos concentrados de poder dentro del sector salud.

Más allá de que un cambio en el enfoque de las políticas económicas y sociales es urgente para mejorar la salud de la población, para aquellos grupos poblacionales especialmente golpeados por las políticas actuales es necesario desarrollar acciones específicas. Garantizar la soberanía alimentaria en la niñez y en la adolescencia, formulando políticas públicas que vayan más allá de las emergencias nutricionales coyunturales; efectivizar la disponibilidad y el acceso a las vacunas actualmente vigentes en el calendario nacional de vacunación y evaluar la incorporación de nuevas, promoviendo el desarrollo nacional; regionalizar los servicios para la atención de la mujer embarazada, para el nacimiento y para la atención del recién nacido según riesgo, garantizando maternidades seguras; reforzar la atención neonatal que en la actualidad es marcadamente insuficiente en las áreas con mayores tasas de mortalidad infantil; recuperar programas como el Qunita para el acompañamiento durante el embarazo y la crianza; desarrollar un sistema de cuidados y atención domiciliarios profesionalizados y de calidad para las personas mayores que lo necesiten, así como un sistema de apoyos para las actividades de la vida cotidiana; favorecer políticas y programas sanitarios que incorporen la perspectiva de la vejez; crear residencias para aquellas personas mayores que no cuenten con los apoyos necesarios y no puedan vivir solos, acordes con la normativa y los paradigmas vigentes; garantizar el funcionamiento de los Hospitales del Bicentenario existentes (Esteban Echeverría, Escobar, Ituzaingó y Paraná) y crear nuevos efectores que prioricen la atención de titulares de PAMI; garantizar el acceso a medicamentos para las personas mayores.

Finalmente, es necesario producir modificaciones en el sector salud y generar políticas sanitarias que acompañen las luchas y las transformaciones sociales actuales:

- Desarrollar un sistema nacional de cuidados como política pública que incluya el reconocimiento de los cuidados no remunerados (revisar las normativas actuales de

- licencias, espacios de cuidado para la infancia, asignación universal para personas que desarrollan tareas de cuidados no remunerados);
- priorizar las políticas que promuevan la salud sexual de toda la población para el ejercicio de una sexualidad protegida de toda discriminación y violencia;
 - promoción de la sanción de una ley de interrupción voluntaria del embarazo segura y gratuita y generación de las condiciones necesarias para que el sistema de salud garantice ese derecho; producción pública de misoprostol, mifepristona y toda tecnología médica que sea pertinente;
 - adecuación de los efectores de salud para la plena implementación de la Ley N° 25929 (Parto Respetado) y desarrollo de políticas de prevención de la violencia obstétrica;
 - generación de estrategias integrales para el abordaje sanitario de las distintas formas de violencia de género (de acuerdo con las definiciones de la Ley 26485);
 - desarrollar estrategias que garanticen la inclusión de la diversidad y disidencias sexuales en los programas sanitarios y que mejoren su acceso a los servicios de salud;
 - incorporar a los indicadores sanitarios aquellos que permitan evaluar el impacto diferencial de género;
 - promover servicios de salud libres de discriminación sexista;
 - fortalecer un enfoque intercultural en la formación de profesionales de la salud;
 - garantizar la calidad de las prácticas en salud dirigidas a quienes formen parte los pueblos originarios en un marco de respeto por las creencias y tradiciones de cada comunidad.

La idea de la salud como resultado de políticas públicas que colocan al ser humano, de manera individual y colectiva, en el centro de su preocupación debe coincidir fuertemente con un proyecto político con vocación de modificar los factores determinantes, como empleo digno, redistribución del ingreso, cuidado del medio ambiente, protección social y canales fluidos de participación popular entre otros. Es necesario recuperar la salud como un derecho universal, una conquista social e histórica de la comunidad y una responsabilidad indelegable del Estado.

Bibliografía

Abeldaño, R. A. (2017). "Análisis del gasto de los hogares en salud en Argentina como componente de la cobertura universal de salud". *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 22, nº 5, pp. 1631-1640. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n5/1413-8123-csc-22-05-1631.pdf>

Belli, L. F. (2019). "La importancia de la perspectiva de género en salud". Disponible en <http://economiafeminista.com/la-importancia-de-la-perspectiva-de-genero-en-salud/>

- Belmartino, S. (2005). “Una década de reforma de la atención médica en Argentina”. *Salud colectiva*, vol. 1, n° 2, pp. 155-171, mayo-agosto. Disponible en <http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-207.pdf>
- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997). “Descentralización de los servicios de salud en la Argentina”. *Serie de Reformas de Política Pública*, Proyecto Regional CEPAL, n° 47, Santiago de Chile, Naciones Unidas. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7379?locale-attribute=es>
- Casallas, A. L. (2017). “La medicina social-salud colectiva latinoamericanas: una visión integradora frente a la salud pública tradicional”. *Rev Cienc Salud*, vol. 15, n° 3, pp. 397-408. Disponible en <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/revsalud/a.6123>
- Cid Pedraza, C. (2013). “Gasto de bolsillo en salud y rol del gasto público en países de América del Sur”. *Organización Panamericana de la Salud*. Disponible en https://www.paho.org/chi/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=seminario-economia-salud-2013&alias=147-gastode-bolsillo-america-del-sur&Itemid=1145
- Dávila Quintana, C. D. y González López-Valcárce L, B. (2009); “Crisis económica y salud”. *GacSanit*, vol. 23, n° 4, pp. 261-265. Disponible en http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112009000400001
- Fraschina, S. (2018). “El costo de la salud” (infografía). *Universidad Nacional de Avellaneda. Observatorio de Políticas Públicas*. Disponible en: <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/22627.pdf>
- (2019). “Precio de los alimentos” (infografía). *Universidad Nacional de Avellaneda. Observatorio de Políticas Públicas*. Disponible en: <http://undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/22807.pdf>
- Fundación Soberanía Sanitaria (FSS) (2017a). Informe N° 13. *Disminuyen las pensiones, aumentan las barreras para el acceso a la salud*, junio. Disponible en <http://revistasoberaniasanitaria.com.ar/>
- (2017a). Informe N° 17. *Una manada de elefantes blancos*, octubre. Disponible en <http://revistasoberaniasanitaria.com.ar/>
- (2018a). Informe N° 37, parte 1. *Avance contra la salud pública*, octubre. Disponible en <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/avance-contr-la-salud-publica/>
- (2018b). Informe N° 37, parte 2. *Debilitamiento de la atención primaria de la salud*, octubre. Disponible en <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/un-ajuste-que-debilita-la-atencion-primaria-de-la-salud/>
- (2018c). Informe N° 37, parte 3. *Menor capacidad de respuesta ante enfermedades y epidemias*, octubre. Disponible en <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/menor-capacidad-de-respuesta-ante-enfermedades-y-epidemias/>
- (2018d). Informe N° 37, parte 4. *Hospitales y servicios de salud en riesgo*, octubre. Disponible en <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/hospitales-y-servicios-de-salud-en-riesgo/>
- (2018e). Informe N° 37, parte 5. *Ajuste en salud de las personas con discapacidad*, octubre. Disponible en <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/la-salud-de-las-personas-con-discapacidad-como-variable-de-ajuste/>

- (2018f). Informe N° 38, parte 1. *El impacto en salud de los tres años de gestión de Cambiemos*, diciembre. Disponible en <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/el-impacto-en-salud-de-los-tres-anos-de-gestion-de-cambiemos/>
- (2018g). Informe N° 38, parte 2. *El daño para la salud de las políticas económicas de Cambiemos*, diciembre. Disponible en <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/el-dano-para-la-salud-de-las-politicas-economicas-de-cambiemos/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014). “Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHO) 2014”. Disponible en <http://www.indec.gov.ar>
- Iriart, C. (2008). “Capital financiero versus complejo médico-industrial: los desafíos de las agencias regulatorias”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 13, n° 5, pp. 1619-1626. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63013522>
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina (2010). *Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de las Mujeres y las Adolescentes*. Disponible en: http://www.msal.gov.ar/plan-reduccion-mortalidad/pdfs/plan_operativo_reimpresion_junio2010_WEB.pdf
- (2017). *Análisis de la Mortalidad Materno Infantil 2007-2016*. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001229cnt-analisis-mmi-2007-2016.pdf>
- Paim, J. S. (2006). *Desafíos para a saúde coletiva no século XXI*. Salvador: Universidad Federal de Bahía. Disponible en https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7078?mode=full&submit_simple>Show+-+full+item+record
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). “El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado”. *Documentos de Trabajo Políticas públicas y derecho al cuidado*. ELA –Equipo Latinoamericano de Justicia y Género–, CIEPP– Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas–, y ADC –Asociación por los Derechos Civiles–. Disponible en <http://elcuidadoenagenda.org.ar/wp-content/uploads/2015/02/DT-2.-El-trabajo-de-cuidado-no-remunerado-en-Argentina-un-an-lisis-desde-la-evidencia-del-Modulo-de-Trabajo-no-Remunerado-Corina-Rodr-quez-Enr-quez.pdf>
- Secretaría de Gobierno en Salud (2017). *Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/planenia>
- (2019). *Distribución de medicamentos esenciales*. Disponible en <http://www.salud.gob.ar/medicamentos/index.php/distribucion-de-medicamentos-esenciales>
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Stolkiner, A. (2004). “Las familias y la crisis”. *Cuestiones de Infancia. Revista de Psicoanálisis con Niños y Adolescentes*, vol. 18, marzo, pp. 135-149.
- Stuckler, D. (2013). *Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte*. Madrid: Santillana.

Programas económicos ante la crisis. Una evaluación de las propuestas alternativas

Francisco J. Cantamutto*

Se puede excluir que las crisis económicas produzcan por sí mismas acontecimientos fundamentales, sólo pueden crear un terreno más favorable a la difusión de ciertas maneras de pensar, de plantear y de resolver las cuestiones que hacen a todo el desarrollo ulterior de la vida estatal.

Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*

Resumen

El presente artículo propone una revisión de conjunto de las propuestas de políticas económicas alternativas al programa del gobierno de Cambiemos, según fueran presentadas públicamente desde que se firmó el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en junio de 2018. Es relevante destacar la existencia de una multiplicidad de propuestas que se yerguen ante el rumbo definido por el gobierno nacional, que permiten discutir diversos caminos de salida de la crisis.¹

La primera sección explica cómo Cambiemos representa el conjunto de demandas que el bloque en el poder (BEP) estructuró como respuesta a las contradicciones del kirchnerismo. La segunda sección detalla que la lógica de ajuste social y reforma estructural enfrentó resistencias que obligaron a avanzar a menor velocidad de la esperada, lo cual indujo a una crisis –en curso– y fue utilizado como argumento por el gobierno de haber agotado las alternativas. Ante ello, se desplegó una serie de propuestas provenientes de distintos colectivos militantes, que pusieron en tensión el debate público sobre el rumbo a seguir. La tercera sección presenta este campo de debate, mientras que las dos secciones siguientes se abocan a detallar los consensos implícitos y los diferentes énfasis sobre temas claves. La sexta sección, por último, vincula estas propuestas a fuerzas políticas y sociales en pugna, excediendo así el plano meramente ideal.

* Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS), Universidad Nacional del Sur (UNS). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Sociedad de Economía Crítica (SEC).

¹ El presente texto actualiza los planteos de Cantamutto (2018). El autor agradece en especial los aportes de Gustavo Burachik, Marisa Duarte, Karina Forcinito, Pablo Míguez, Rodrigo Pascual y Martín Schorr, planteados en sucesivas rondas de debate de aquel documento. La responsabilidad por las opiniones aquí vertidas corre por exclusiva cuenta del autor.

Toda la fortuna para pocos herederos

Para comprender el viraje en las políticas económicas de Cambiemos es necesario hacer una breve referencia al gobierno anterior, puesto que la propia entidad política de esta alianza se construyó como antagónica a aquel.

El kirchnerismo, tras 12 años de gobierno, atravesaba un conjunto amplio de tensiones (Schorr, 2018), que signaron en particular el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015). Entre ellas, se destacaron: a) las dificultades para resolver el abasquecimiento de divisas, necesarias por la propensión importadora de la industria, el déficit energético y las salidas por otros rubros (intereses, utilidades, fuga); y b) la tensión social, pues sostener las concesiones a las clases populares bloqueaba una mayor apropiación de valor para compensar las presiones descendentes sobre las ganancias. De conjunto, esto traspasó en un proceso inflacionario que puso límite a la mejora en la distribución del ingreso.

Según detallamos en Costantino y Cantamutto (2017), esta situación se vincula directamente con las ambivalencias que enfrentaba la fracción industrial del BEP. Esta se dirimía entre defender el complejo arbitraje del Estado para sostener su acumulación a través de diversas transferencias, que le ocasionaba crecientes tensiones con el resto del BEP, y atenuar este conflicto por la vía una convergencia de ajuste social. Una suerte de péndulo político como el descrito por O'Donnell (1977), renovado por el tamiz de una estructura productiva más concentrada, extranjerizada y financierizada, que ocluyó actores otrora relevantes y disminuyó las diferencias al interior del polo de la gran burguesía.

El conjunto del BEP mostró acercamientos por encima de sus diferencias sectoriales, convergiendo en torno a una serie de demandas. El Coloquio del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), la Asociación de Empresas Argentinas y el Foro de Convergencia Económica fueron los dispositivos concretos donde se definieron estos puntos en común. Según analizamos en Cantamutto y López (2019), las demandas centrales se pueden ordenar en tres ejes:

- “volver al mundo”, que se desdoblaba en rehabilitar el crédito externo y facilitar el comercio exterior;
- resolver la cuestión energética, que significaba mejorar los precios relativos del sector, garantizando un horizonte temporal para los negocios;
- reducir los diversos costos que se suponía quitaban competitividad internacional, entre los que destacan los logísticos, los salariales y los impositivos.

Estos ejes se estructuraban en un discurso que llamaba a la normalidad en el clima de negocios, para lo cual pedían por el respeto de la institucionalidad (con énfasis en la división de poderes). Esta línea argumental fue desarrollada apelando al republicanismo, haciendo un recorte particular de esta tradición (Adamovsky, 2016), que sirvió para validar el discurso más allá de los intereses corporativos. El otro cuerpo de ideas que informó a la idea de normalidad provino del liberalismo, que, como es ya usanza en el país, señalaba la

necesaria retracción del Estado de la economía para su normal desarrollo. El empresariado se veía a sí mismo como responsable de la situación, por no tener un rol más protagónico, que infundiera su visión del mundo a toda la sociedad. No en vano retomaron el impulso al *ethos* emprendedor como vehículo de reforma ética.

Estas demandas ordenadas, con estos elementos ideológicos en discursos con cierta coherencia, compusieron un programa que diferentes partidos políticos buscaron representar. Debe resaltarse que si bien fue Cambiemos la alianza que se erigió como la mejor alternativa en este sentido, las otras dos alternativas más votadas en 2015 (Frente Renovador y Frente para la Victoria) también tomaban varias de estas demandas, aunque estructuradas en otros discursos. Este punto es relevante porque, más allá de las diferencias existentes entre las fuerzas políticas referidas, muestran que el empresariado más concentrado logró permear con sus propuestas e interpretaciones a la mayor parte del sistema político, ofreciendo alternativas con fuertes puntos de contacto.

Esto sería notable en relación con la gobernabilidad posterior a diciembre de 2015, pues Cambiemos no solo logró persistir, sino avanzar con un programa económico de corte evidentemente regresivo, incapaz de concitar consensos generalizados (Piva, 2017; Rosso, 2018). Los evidentes sesgos empresariales en el gabinete presidencial (Canelo y Castellani, 2016; CIFRA-FLACSO, 2016) fueron consolidados por las propias políticas económicas, cuyo eje pasó por una significativa liberalización de las cuentas externas, la desgravación creciente de la actividad empresarial, el deterioro de las condiciones de vida del pueblo y el fomento a la especulación financiera (Arelovich *et al.*, 2017; Bona, 2019; Cantamutto, Costantino y Schorr, 2019).² El gobierno de Cambiemos desplazó las contradicciones del kirchnerismo, favoreciendo de manera sistemática al capital más concentrado, con énfasis en su forma financiera. No debe confundirse esta referencia como excluyente de la banca y otras entidades afines; por el contrario, se trata de una creciente participación de capitales “productivos” en esta forma de valorización del excedente. De conjunto, es muy relevante tener entonces presente que:

- *Cambiemos llega al gobierno teniendo como tarea un conjunto de políticas económicas con cierta lógica, es decir, con un programa.* Esto discute centralmente la idea de que solo se trató (trata) un modelo de saqueo, cortoplacista y sin objetivos ulteriores.
- *Esas tareas son las demandas del empresariado más poderoso,* que confluyó lentamente, elaborando sus interpretaciones de las tensiones del kirchnerismo, y proponiendo sus salidas. Es un programa centrado en demandas comunes del BEP, que trata de desplazar a segundo plano cuestiones sectoriales.
- Aunque por sus propias características regresivas, este programa no es una herramienta apropiada para construir hegemonía. Cambiemos logró llevarlo al gobierno ganando

² Esta coincidencia entre la forma del Estado y el personal político en el gobierno resulta por demás llamativa, por lo explícito del carácter de clase del Estado. Resulta un desafío comprender cómo es posible que la clase dominante, en su forma más evidentemente elitista, sea capaz de ganar elecciones y gobernar con un programa socialmente regresivo. Un desafío intelectual, pero más aún uno político.

las elecciones. Sobre esto, vale resaltar que *no todo voto a esta fuerza política expresó necesariamente un apoyo a su programa*. Entre otros elementos que no agotamos aquí, se combinaron las insatisfacciones de distintos sectores sociales—incluyendo a las clases populares— carentes de mejor interpretación con la falta de precisiones de Cambiemos en campaña.

Un cambio a dos velocidades

Centrándose en los ejes que antes comentamos, la tarea del gobierno de Cambiemos fue una conocida: la lógica de ajuste social y reforma estructural. El ajuste se puede ilustrar con múltiples indicadores. Entre ellos, se pueden referir el aumento de la pobreza, que medido con datos oficiales alcanzó al 32% de la población a fines de 2018, y la caída del 15,8% del salario real promedio para trabajadores registrados, comparando marzo de 2019 respecto de diciembre de 2015 (datos del Instituto Estadístico de Trabajadores –IET– de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo –UMET–). Las diversas fuentes disponibles apuntan en un mismo sentido.

Las reformas estructurales, por su parte, encontraron su camino a través de resoluciones ministeriales y decretos, pero también de leyes aprobadas en el Congreso, donde el oficialismo no tenía mayoría propia. Resaltan en este sentido la Ley N° 27249 de pago a los fondos buitres, la N° 27260 de blanqueo de capitales (que incluyó modificaciones tributarias y previsionales), la N° 27328 de Participación Público-Privada, la N° 27426 de reforma previsional y la N° 27430 de reforma tributaria. También se avanzó en tratativas de orden internacional, entre las que destacan los acuerdos bilaterales con Qatar, Chile y Japón. La negociación entre la Unión Europea y el Mercosur era un objetivo mayor, con normativas de última generación, que no fue alcanzado hasta el momento. En este mismo ímpetu, la Argentina fue sede de la 11° reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) durante 2017 y de la cumbre del G20 en 2018. Ambas reuniones tuvieron pobres resultados, pero demostraron ciertos apoyos internacionales al gobierno de Cambiemos.

Ahora bien, estos embates generaron desgastes políticos, en especial cuando tras obtener buenos resultados en las elecciones legislativas de 2017 se pretendió avanzar a una fase de “reformismo permanente”, según definiera el propio presidente. El empresariado festejó esta definición, señalando el agotamiento de los tiempos disponibles para sus apetencias. La aprobación de las leyes previsional y tributaria se logró con mucha negociación (que implica concesiones), fuertes protestas en las calles y un desplome de la imagen presidencial. Quedó en el tintero la varias veces anunciada reforma laboral, que ya había comenzado a filtrarse a través de ciertos convenios colectivos de trabajo.³

El freno ocasionado por la protesta social obligó a que el programa de reformas fuera más lento de lo esperado. Este es el eje del “gradualismo”: no se trata de otro programa, sino del

³ El convenio de petroleros en yacimientos no convencionales ilustra a la perfección este sesgo.

mismo, puesto en marcha a menor velocidad. Esta definición es clave en varios sentidos. En primer lugar, para comprender cómo es que el gobierno de Cambiemos ganó espacio político para gobernar –e incluso ganar elecciones intermedias– con un programa de ajuste. Esta lógica de avances con compensaciones parciales no es local, sino un aprendizaje de los propios organismos multilaterales ante el fracaso relativo de las reformas estructurales en los años noventa (Galiani, Torre y Torrens, 2018; Lora, 1998; Rodrik, 1996; Torre, 1997). La ausencia de una crisis previa de grandes proporciones (sea, por caso, con un formato hiperinflacionario o de deterioro drástico del mercado de trabajo) dificultaba validar una estrategia más audaz.

En segundo lugar, porque explica su vínculo con la larga recesión, y posterior crisis, en que resultó un gobierno promercado: en relación con las demandas del empresariado, estos avances se mostraban insuficientes, incapaces de rehabilitar la acumulación por la vía de una suba generalizada de las tasas de ganancias. Sin un ajuste y reformas lo suficientemente intensas, que trasladaran todo el costo social a las clases populares, las transferencias al interior del BEP se volvían menos tolerables. Concretamente, el peso creciente de las tarifas y la energía, así como las elevadas tasas de interés y la pérdida de competitividad externa (ambas vinculadas a la garantía del negocio financiero), fueron en detrimento de toda la actividad productiva, alcanzando incluso al agronegocio concentrado, una de las bases sociales más fuertes del gobierno.⁴ En el intento por desplazar las contradicciones que supone esta imposibilidad de realizar un mayor ajuste, el gobierno recurrió a la toma masiva de deuda, lo cual a su vez dificultó aún más las condiciones para la producción. En una especie de sábana (cada vez más) corta,⁵ las dificultades para transferir los costos del ajuste dejan al gobierno crecientemente aislado.

Enfatizamos, pues, que *el gobierno avanzó en el ajuste social y en menor medida en las reformas estructurales, deteriorando las condiciones de vida de las clases populares; pero lo hizo en una velocidad e intensidad insuficientes para lo demandado por los capitales más concentrados.*

En tercer lugar, es importante señalar que el “gradualismo” no fue una decisión deliberada, sino una imposición de las circunstancias. La primera gran batalla en tal sentido fue ante el tarifazo de inicios de 2016, que desató fuertes protestas en las calles, por parte de personas usuarias, cooperativas, clubes de barrio, pequeñas empresas, reunidas en multisectoriales. Además, motivó una multiplicación de demandas y amparos, todo lo cual obligó al gobierno a retrotraer el ajuste y llamar a desgano una audiencia pública –fraguada desde su inicio–. Aunque, en efecto, se avanzó en el sentido esperado por el gobierno, la suba de tarifas se dilató en el tiempo en lugar de lograrse mediante un shock.

Distintas protestas pusieron límites a las políticas del gobierno, en especial en materia de derechos humanos, por demandas del movimiento feminista y de mujeres, y el de la economía popular. En los tres casos, las conquistas logradas fueron más bien escasas,

⁴ En tal sentido, en marzo de 2019, todas las entidades de la Mesa de Enlace, hasta entonces fervientes adherentes a Cambiemos –colocando incluso funcionarios políticos en el gobierno– expresaron su desencanto con las políticas del gobierno nacional. Ver: <https://www.infobae.com/politica/2019/03/21/la-mesa-de-enlace-que-freno-la-resolucion-125-critico-al-gobierno-nacional/>

⁵ La analogía de sábana corta para describir esta situación fue sugerida por Martín Schorr.

pero sirvieron para cuestionar la lógica de restricción de derechos económicos y sociales, así como el uso de la represión para contener el descontento. El movimiento sindical ha tenido un rol más contradictorio, cobrando mucha visibilidad algunas luchas sectoriales (docentes, aceiteros, etcétera), pero con significativas reticencias por parte de las direcciones a coordinar en una movilización y huelga generales.

Ahora bien, el gobierno quedó atrapado así en su propia trampa. Su programa no podría concitar un apoyo generalizado entre las clases populares, por ir directamente contra sus necesidades. Pero tampoco alcanzó a satisfacer las demandas del empresariado concentrado, que apoyó política e ideológicamente, obtuvo ganancias, pero no reinvertió. Más bien, se enfocó en el único negocio garantizado por el gobierno: la especulación financiera de corto plazo, centrada en títulos públicos. La redefinición de precios relativos favoreció la captación del excedente bajo este esquema (muy elevadas tasas de interés), seguidos por las rentas de privilegio asociadas al tarifazo y los programas de promoción en hidrocarburos: sin un mayor ajuste sobre las clases populares, los demás sectores del propio BEP quedaban expuestos ante esta nueva correlación de fuerzas. Este esquema en una economía liberalizada, más expuesta a movimientos externos, nunca tuvo posibilidades de perdurar.

En abril de 2018 esas debilidades internas se hicieron explícitas, iniciándose una serie de corridas cambiarias que servirían de excusa al gobierno para rubricar un acuerdo *Stand by* con el FMI (Brenta, 2019; Cantamutto y Nemiña, 2018; Manzanelli y Barrera, 2018). Se trata del tipo de acuerdo más oneroso con el organismo, en el sentido de que sus diversas condicionalidades implican la pérdida de instrumentos de política cambiaria, monetaria y fiscal. Con el ajuste fiscal como eje, el acuerdo incluyó también lineamientos para nuevas reformas fiscal, previsional y la adeudada laboral, además de la carta orgánica del Banco Central. Ninguna de estas cuestiones fue una imposición externa; más bien al revés, se trataba de los mismos lineamientos que venía intentando poner en práctica el gobierno, galvanizado por el apoyo externo. La diferencia estaba en la velocidad: el tiempo “gradual” se había agotado, y era necesario pasar al shock, ahora acodado en el mostrador del FMI, pero con un desgaste político interno en alza. En resumidas cuentas:

- El gobierno de Cambiemos avanzó en el ajuste y las reformas tanto como pudo, hasta el límite impuesto por la resistencia social. A esto lo llamó “gradualismo”.
- Estos avances fueron insuficientes en relación con las demandas del BEP, que aun apoyando al gobierno, no volcó las ganancias obtenidas en un proceso de acumulación. En el mismo sentido, las dificultades para completar el ajuste orientaron un desplazamiento de las tensiones hacia una mayor financierización —con centro en la deuda pública—.
- La crisis sirvió para recurrir al FMI y rubricar un acuerdo que acelerase los tiempos del programa. Pero la fortaleza política del gobierno estaba ya desgastada.

Hay alternativas en disputa

Para impulsar la intensificación del programa de ajuste y reforma, el gobierno insistió con que no existían alternativas, mostrándose incluso algunos de sus referentes con cierta culpa –fingida o no, es igual– por los efectos que provocaba su propio programa. Se trataba del único camino posible, según señalaban. No habría error, goce ni perfidia, sino solo responsabilidad: “hacer las cosas bien”, “haciendo lo que hay que hacer”. Para ello, el gobierno ha insistido con que todos tienen que “poner el hombro” para colaborar en este esfuerzo. En esta versión poco renovada del argumento, la “fiesta populista” que Cambiemos dijo venir a pagar se habría extendido ya no al kirchnerismo, sino en las últimas ocho décadas.⁶ El jarabe debía estar a la altura de la juerga.

Sin embargo, a la vista de los propios resultados, este discurso ya no caló profundo. Aunque durante 2017 la actividad mostró cierta reactivación, solo recuperaba el piso del año previo, en una secuencia de estancamiento que provenía de 2011, arrastrando en particular a la industria (fuente clave de empleo). La diferencia central, desde el punto de vista de indicadores más o menos evidentes, estaba en la mayor inflación y la caída de los salarios reales, a lo que se sumaba ahora una creciente inestabilidad del tipo de cambio. Por un lado, la crisis aparece tras dos años y medio de gobierno de Cambiemos, y esto favoreció que más personas lo interpretasen como responsabilidad del gobierno de turno –y no del anterior–. Por otro lado, desde junio de 2018 y frente a la firma del acuerdo con el FMI, se hicieron públicas distintas propuestas de alternativas en materia económica. Esto ponía en entredicho el argumento de escasez de opciones.

Hasta noviembre de 2018, se conocieron propuestas de la Corriente Federal de la Confederación General del Trabajo (CGT), de integrantes de Economistas de Izquierda (EDI), de Economistas Progresistas (ligados al Partido Socialista), asesores del Frente Renovador, el Grupo Callao y el Fénix, del Partido Justicialista bonaerense, la Red x Argentina y la Sociedad de Economía Crítica. Estas fueron relevadas y comparadas en Cantamutto (2018), a dónde remitimos por más detalles. Luego, tomarían estado público otras alternativas, como la elevada por el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas ante el Congreso de la Central de Trabajadores Argentinos Autónoma, y el Plan Hornero del Centro de Estudios Scalabrini Ortiz (CESO).⁷ Para abril de 2019, se sumaron también las propuestas programáticas del

⁶ En Cantamutto y Schorr (2019) discutimos esta interpretación, que esconde a los verdaderos ganadores de la “fiesta” del déficit: “Los actores que se erigen como ganadores desde los ’70 a esta parte explican el déficit por partida doble, beneficiándose tanto por percibir cuantiosas sumas del gasto, como por tributar menos por sus actividades. Además, obligado el Estado a financiarse con deuda (externa e interna), se benefician también de las rentas derivadas de estas operaciones. Así, se consume una suerte de captura estatal por parte de ciertas fracciones del poder económico: de un lado del ‘mostrador’ son las que dan cuenta de buena parte de los desequilibrios fiscales, mientras que del otro lado aparecen financiando ese déficit a cambio de ganancias extraordinarias (que lejos de ser volcadas a la esfera productiva, son canalizadas a diferentes negocios financieros y la fuga de capitales por distintas vías)”.

⁷ Este último se puede consultar en: <https://www.ceso.com.ar/plan-hornero-programa-economico-gobierno-marzo-2019>

Partido Obrero (PO) y el Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS) de cara a la plataforma del Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) en las próximas elecciones.⁸

Como se ve, se trata de más de una docena de propuestas alternativas, que se estructuran en la crítica al gobierno desde un ángulo progresista o de izquierda. No nos referimos a las fuerzas que detentan los planteos, sino al contenido de las proposiciones en sí mismas. Por supuesto, el desplazamiento del gobierno hacia un ajuste más intenso, facilita a ciertas propuestas encontrarse en este campo. De hecho, como veremos, algunas de las propuestas aquí presentadas son de interés para algunas fracciones desplazadas del BEP.

Aún así vale la pena ubicarlas en este espectro, para distinguirlas de aquellos planteos que critican no el sentido del programa gubernamental, sino la velocidad. Hablamos de las mediáticas intervenciones de voceros del liberalismo vernáculo –como Gloria Álvarez, Miguel Boggiano, Javier Millei–, que renuevan las estrategias de difusión de viejas ideas (Morresi, 2008). Este sector incluso presenta un candidato a las elecciones de 2019, José Luis Espert.⁹ También funcionarios salientes del gobierno, como el caso de Adolfo Sturzenegger,¹⁰ le realizan críticas por la tibieza de sus convicciones o el exceso de contemplaciones para ejecutar el ajuste. En cuanto no proponen una dirección diferente, sino una mayor intensidad/velocidad, no las consideramos alternativas aquí.

En cualquier caso, es significativo registrar su existencia y fuerte exposición mediática, dado que permean el debate de manera visible. Su presencia pública modifica el escenario de debate, pues incorpora otro discurso en disputa por interpretar la crisis y analizar salidas. Dicho de un modo más llano, la intervención de la derecha corre a la derecha el debate. De esta forma, el gobierno queda en un lugar menos conservador, más contemplativo, que aquellos que no tienen miramiento alguno sobre la cruenta situación social. Este efecto de estructura no es una donación: al mismo tiempo, la derecha consigue que se sigan debatiendo los temas que le interesan, desplazando de agenda en su favor, y obligando a las demás fuerzas a responder –así sea para negar–. La derecha más radical comparte el diagnóstico del gobierno sobre los problemas de la Argentina: mayor gasto público, que genera más inflación, que junto a los costos asociados al cumplimiento de los derechos sociales, reducen las inversiones, y estancan la actividad.¹¹ Aun cuando estas plataformas obtengan escasos votos (que en cualquier caso se trasladan al gobierno como segunda mejor opción en un ballotage), el efecto en el debate perdura.

Justo por lo descrito se vuelve tan relevante destacar y analizar la presencia de propuestas alternativas, que de ninguna forma agotan las opciones disponibles. Un somero análisis permite encontrar varios puntos en común dentro de la amplia variación. Y esto es

⁸ Disponibles en: <https://www.laizquierdadiario.com/Derrotamos-al-FMI-Macri-y-los-gobernadores-que-la-crisis-la-paguen-los-grandes-empresarios> y <https://prensaobrera.com/politicas/63557-propuesta-de-manifiesto-politico-al-fit-del-xxvi-congreso-del-po>

⁹ Ver sus propuestas en <http://13propuestas.com/>

¹⁰ Ver sus propuestas en: https://anceargentina.org/site/trabajos/Sturzenegger_ANCE032019.pdf

¹¹ Por esquemático que parezca, este es el planteo. Como ejemplo, se puede ver la crítica de Iván Carrino a las propuestas del FIT en este enlace: <https://www.ivancarrino.com/las-inviabiles-propuestas-de-la-izquierda-radical/>

significativo para la construcción de salidas a la crisis, pues permite recomponer una serie de consensos que no surgen de acuerdos previos. No pretendemos con esto una versión ingenua de la democracia habermasiana de consensos racionales; sería imposible pensar que las fuerzas antes referidas sellaran un acuerdo de ese tipo. Ahora bien, asumiendo que estas fuerzas políticas representan en diversas formas demandas de las clases populares, estos consensos hablan de sentidos comunes instalados, sobre los cuales es posible organizar múltiples salidas progresivas a la crisis. En este plano, aunque acumula no pocos éxitos, el neoliberalismo no ha ganado la batalla cultural de manera definitiva. Dicho de manera sintética:

- Frente al discurso del gobierno, surgen críticas por derecha para avanzar en el ajuste de manera más intensa, pero también aparecen a nivel público una multiplicidad de propuestas alternativas.

Consenso alternativos

Por motivos de espacio, presentamos aquí una panorámica de las propuestas, tratando de mostrar rasgos compartidos y principales diferencias, pero sin realizar una jerarquía de ellas. Entre los puntos en común, el primero que resalta es la responsabilización del gobierno por la crisis. Mientras que Cambiemos argumenta refiriendo a causas naturales (sequía, lluvia, etcétera), externas al país, inercias del pasado, o riesgos políticos —señalando a la oposición como culpable—, las propuestas aquí referidas entienden que son las políticas económicas del gobierno las que llevan a la crisis. Como reverso, *de la crisis se puede salir con políticas diferentes, y no insistiendo en el mismo camino*.

En segundo lugar, mientras que el gobierno apunta a que el centro de la crisis es de índole fiscal, las propuestas referidas entienden que, en su forma actual, el origen no es fiscal sino externo. Es el manejo de las cuentas externas lo que produjo la crisis; incluso si hay causas fuera de control local, fue la liberalización implementada por Cambiemos la que magnificó los impactos sobre la Argentina. Como reverso, se proponen diferentes controles sobre las cuentas del balance de pagos como forma de recuperar el camino de la economía. Por supuesto, hay gradientes entre las propuestas. Así, en todos los casos se insiste en la necesidad de recuperar los impuestos al comercio exterior, avanzando en algunos casos en la imposición de cuotas o medidas para-arancelarias; otros, fomentando la integración regional y la diversificación exportadora, otros casos discutiendo las reglas comerciales globales —hoy en francos aprietos—, e incluso proponiendo reponer la nacionalización del comercio externo.

En materia de la cuenta capital y financiera también aparecen diversas sugerencias, que incluyen tiempos de permanencia mínima para los capitales, registros e impuestos a la entrada o salida de ellos, la definición de sectores estratégicos —protegidos—, así como la aplicación de controles de cambios y de capitales. En este sentido, hay un intento por recuperar el debate público que se perdió cuando los controles fueron denominados como

“cepo”. Una versión menos dura de este sesgo sería obligar a tributar con tasas progresivas a las compras por atesoramiento de moneda extranjera, así como las compras en el exterior e incluso a las cuentas *offshore*. Hay también repetidas expresiones sobre la necesidad de que la política cambiaria y monetaria tenga todos los grados de libertad necesarios para intervenir en el mercado en función de objetivos productivos, eludiendo lo pactado con el FMI. En este sentido, hay diversos cuestionamientos a la arquitectura financiera internacional y sus objetivos.

En tercer lugar, por enfocarse las alternativas sobre el frente externo no eluden considerar el problema fiscal. Allí hay dos grandes ejes comunes, que consisten en la negativa a reducir el gasto social y la necesidad de una reforma tributaria de corte progresivo. Sobre esto último, la lógica compartida es que deberían pagar más quienes más tienen y ganan. Así, además de los ya mencionados impuestos al comercio exterior, se propone recuperar el impuesto a bienes personales, elevar el de ganancias con énfasis en las operaciones de los sectores basados en el extractivismo y el financiero, darle relevancia a un impuesto sobre la herencia, realizar un censo de tierras y aprovechar los impuestos inmobiliarios. Incluso se postula la puesta en marcha de impuestos a las grandes fortunas, a la posesión de cuentas *offshore*, a las ganancias espurias surgidas de las políticas del actual gobierno. Como anverso, se propone reducir el peso de impuestos indirectos.

En cuarto lugar, por el lado del gasto, las propuestas asumen el estado de emergencia social que requiere atención. En tal sentido, con distintas fórmulas se sugiere elevar los salarios, las asignaciones, jubilaciones y pensiones hasta valores que al menos equiparen las distintas canastas de pobreza. Se propone desgravar ciertos bienes básicos, como alimentos, e incluso que el Estado se responsabilice por su distribución. Esto aplica a algunos servicios públicos hoy privatizados. Justamente, la inversión pública es central en todas las propuestas, dando un rol activo al Estado en la resolución de necesidades sociales y en la reactivación de la economía. El foco de atención más reiterado son las obras de infraestructura, en un plan de gran escala. Luego, los rubros a enfatizar son educación —con énfasis en ciencia y técnica—, salud, vivienda y alimentación.¹² Como se ve, se trata de cumplir derechos sociales clásicos. Varias propuestas señalan el impulso a la industria, con énfasis en el sector pyme.

Este shock distributivo sería solventado por los impuestos antes referidos, pero también por recortes en algunos gastos. Vale reiterar que estas propuestas no parten de la falta de recursos fiscales como problema central de la economía. De lo anterior, cabe discutir el argumento de Cambiemos sobre la inviabilidad de estas alternativas, como si se tratara de pensamiento deseoso, sin afínco en la realidad. No es cierto que nadie pague los costos, o al revés, que todos ganen con estos programas alternativos. Evaluando a quién se busca cobrar impuestos y a quién transferir recursos, queda claro que no hay ilusión al respecto.

En torno a estas distribuciones de costos, se repite la necesidad de reestructurar la deuda pública, que tiene impactos sobre el manejo de las cuentas externas antes mencionados.

¹² El Plan Hornero está estructurado en torno a estos ejes de inversión pública, realizando estimaciones de costos fiscales, que demuestran su viabilidad.

Aquí la mayoría de las propuestas se pronuncia con una fórmula vaga, que no hace sino describir una situación *de facto*: la deuda impagable será reestructurada cualquiera sea el próximo gobierno. Esto puede entenderse como la búsqueda de extensión de plazos, reducción de intereses o eventuales quitas. Solo en algunos casos se refiere la necesidad de cuestionar a los organismos internacionales de crédito y la legalidad de la deuda –vía auditoría.

Finalmente, aunque la inflación aparece referida como problema en algunos casos, llamativamente ninguno de los planes propone políticas explícitas en la materia. Sin embargo, se puede interpretar algunos elementos implícitos en este aspecto. Entre ellos, destaca que no parece haber una comprensión monetarista de la inflación: no hay reparos especiales en reducir el déficit ni la emisión de moneda, ambos considerados instrumentos disponibles para objetivos de política económica de crecimiento y distribución. La insistencia en detener el tarifazo y reducir las tasas de interés supone que se identifican estos dos precios como motores particularmente relevantes de la inflación actual. Varios de los programas sugieren tener paritarias libres, pero al mismo tiempo lograr pactos sociales, lo que atribuye al componente de conflicto social un lugar en la explicación de la inflación. Por último, hay referencias generales en torno a la necesidad de controlar el tipo de cambio para frenar la inflación, lo cual requiere la posibilidad de que el Banco Central intervenga de manera soberana en el mercado, no de manera consulta con el FMI. Sintetizando:

- Las propuestas alternativas encontradas tienen importantes consensos implícitos.
- Entre ellos, destaca la insistencia en que el Estado instrumente mayores controles de los mercados, en especial sobre el sector externo, que se reconoce como el centro de la crisis.
- Se discute el objetivo de reducción del déficit, promoviendo el uso de mayores recursos para gastos sociales, impulsando una mejora distributiva, así como la inversión pública. Para solventarlo, se sugieren reformas tributarias progresivas.

Distintos énfasis y omisiones relevantes

Aunque es destacable la cantidad de consensos que emergen de los programas referidos, no deja de ser cierto que existen diversos temas en los que hay llamativas omisiones y énfasis diferentes. Si bien estas no sugieren posturas necesariamente opuestas, sirven para definir los contornos por los que se están pensando las políticas para salir de la crisis, y qué temas se subsumen a una agenda no prioritaria, de segundo orden. Aunque algunos de estos temas pueden reconstruirse como parte de los diagnósticos, incluso en ese caso, la falta de referencia explícita en las propuestas supone que su solución llegará como efecto de políticas orientadas por otros objetivos.

Así, la pobreza aparece en todos los casos, sea en un planteo integral o buscando resolver algunas de sus múltiples dimensiones (salud, alimentación, empleo, infraestructura básica, etcétera). En cambio, un problema característico de nuestra sociedad, la desigualdad,

solo es abordada en cuatro planteos: el de la Red x Argentina, Economistas Progresistas, la Sociedad de Economía Crítica (SEC) y en especial el documento del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP), que lo toma como un eje central.

Existen dos colectivos particularmente afectados por la pobreza y la desigualdad, ubicados en una situación estructural de desventaja. Uno de ellos es la juventud, y que llamativamente solo es referida en las propuestas de la Corriente Federal, la SEC, el Plan Hornero y las dos propuestas del FIT. El otro colectivo son las mujeres y las personas que no son varones cis. En este caso, el Grupo Callao, el PO y el EDI hacen referencias a la precariedad laboral que enfrentan y la necesidad de equiparar condiciones de trabajo e ingresos. Solo los planteos de la SEC y el PTS avanzan más allá, incorporando la necesidad de atender la complejidad de las tareas de cuidado. En todos los casos referidos en este párrafo, sería un error asumir que los problemas se resolverán sin políticas específicas. Asimismo, no es válido suponer que se trata de grupos minoritarios, cuyas necesidades podrían atenderse de manera focalizada.

Un tercer colectivo social cuyas necesidades y capacidades no están siendo contempladas en detalle es el amplio sector que se ubica en torno a la economía social, popular, autogestiva, cooperativa—denominaciones diferentes con matices no triviales (Ruggeri, 2017)—. Si bien las estimaciones de su peso económico son escasas, se trata de un contingente clave por su carácter trabajo-intensivo y afincado en lo local, además de los rasgos democráticos que suele contemplar en oposición a la organización tradicional de la producción. A pesar de ello, solo en el Plan Hornero y los 10 puntos de la SEC se les da un lugar protagónico. Las dos propuestas vinculadas al FIT, así como la de los integrantes del EDI, no retoman la importancia de este sector, aunque insisten con la importancia de la gestión obrera y el control de usuarios y organizaciones sociales sobre empresas nacionalizadas. De hecho, son estas últimas tres y la de la SEC las que muestran mayor desconfianza de cualquier programa basado exclusivamente en la voluntad de un gobierno (cualquiera sea este), apostando a mayor protagonismo directo del pueblo en la producción.

Un rasgo constitutivo de la forma de valorización del capital en el país tiene que ver con el carácter extractivo de la producción, no solo en los sectores primarios sino en el conjunto de la matriz productiva, que se sostiene sobre fuentes de energía no sostenibles. Sin embargo, la cuestión socioambiental solo aparece en los planteos del Grupo Callao, la SEC y las dos propuestas que integran el FIT. Respecto de la energía, tanto el Callao como la Red x Argentina se enfocan en un uso más eficiente, mientras que Economistas Progresistas aborda la necesidad de una transición hacia energías limpias. De conjunto, pues, da la sensación que la devastación ambiental no parece ser un problema prioritario en las propuestas. No es de extrañar entonces que ciertas fuerzas acepten este sesgo como costo asociado a la apropiación de las rentas surgidas de estos procesos, discutiendo en todo caso su uso posterior (a través de impuestos y transferencias).

Aunque no está directamente vinculado, esto se relaciona con la concepción del territorio que se tiene, donde parecen existir áreas destinadas a proveer de rentas al conjunto del país a costa de su propia sostenibilidad. La cuestión territorial, asociada en Argentina

al problema del federalismo, es referida de distintas formas en las propuestas del Grupo Callao, la Red x Argentina, Economistas Progresistas, la SEC, el IPYPP y el Hornero del CESO.

Otro problema histórico del capitalismo argentino, el reparto de la tierra (rural y urbana), no parece ser un problema urgente en la mayoría de las propuestas. Solo en ambas plataformas del FIT y los 10 puntos de la SEC este problema es planteado con claridad. Finalmente, a pesar de que en todos los casos se alude al origen externo de la crisis, solo en estos tres casos (y sugerido en el documento del EDI) aparece la nacionalización del comercio exterior como forma de control de la renta de la tierra.

- Las propuestas alternativas tienen omisiones llamativas, en las que se destaca la dispar atención brindada a la desigualdad, los problemas socioambientales, la cuestión energética, así como los problemas y capacidades de la juventud, las mujeres y la economía autogestiva.

¿Qué fuerzas sociales para estos programas?

La docena de propuestas económicas referidas componen un amplio espacio de alternativas al programa del gobierno. Se trata de opciones que divergen de la lógica de ajuste social y reforma estructural que promueve Cambiemos –y sus socios políticos–, mostrando la posibilidad de orientar la política económica en un sentido distinto. Sin pretender ser exhaustivas, se muestran consensos implícitos y distintos énfasis, lo que dista de ser una preocupación meramente intelectual: se trata de identificar las principales ideas y propuestas, pero siempre afincadas en relación con las fuerzas sociales reales que las sostienen, definen y promueven.

En ese sentido, no será la propuesta mejor argumentada, la más detallada o la mejor redactada la que logre transformarse en un programa de un eventual gobierno. Está claro que si bien la docena de alternativas evaluadas tienen relaciones diferentes de representatividad con actores sociales y políticos, a ninguna se le puede proferir el carácter de meramente ideal, abstracta. E incluso en los casos en los que la relación sea más oscura, es importante recalcar algo: el impulso de un conjunto dado de propuestas puede no tener éxito suficiente en la arena electoral, pero no obstante permear las alternativas con más llegada al gobierno. Es decir, de ninguna forma se trata de un ejercicio fútil.

Ahora bien, no puede dejar de observarse que en varias de las propuestas existe un parecido de familia con las políticas instrumentadas por los gobiernos del kirchnerismo, una especie de añoranza por lo que fue y pudo haber sido. Esto resulta más fácil de observar considerando una variante del teorema de Baglini: cuantos más vínculos existen por parte del grupo enunciante con aquellos gobiernos, más evidente se vuelve esta nostalgia propositiva. La vieja promesa del desarrollo industrial e inclusivo, que parece siempre coartada por acciones exógenas a su propia lógica. En algunos casos, existe una crítica parcial a lo actuado, pero lo que prima es una omisión de consideraciones al respecto.

Sin discutir las bondades o problemas de tales propuestas, la duda que emerge es por qué falló o se interrumpió ese proceso, y por qué no volvería a ocurrir ahora. Baste revisar los cambios en las posturas del BEP referidos en la primera sección. Una presunción bastante reiterada es fustigar a los votantes de Cambiemos: sea por haberse dejado engañar, por haber tenido pretensiones ajenas a su posición de clase social, o simplemente por tener intereses ajenos a la patria. En el caso que esto fuera cierto sin más, significaría que poco más de la mitad de la población que apoyó la candidatura de Macri en el balotaje bien podría minar nuevamente las bases de este programa alternativo. A menos que los problemas fueran más complejos, y fuera necesario revisar las propias propuestas y su viabilidad más allá de la coyuntura.

En este punto es en el que parece que muchas propuestas –y no solo las que más se acercan a la posibilidad de ser gobierno– apuntan a una *gestión de lo posible*, de manera más eficaz y socialmente viable. Por supuesto, frente a la devastación social actualmente en curso, esto sería una gran mejoría, por lo cual no es extraño que convoque apoyos informados y razonados –lo que incluye, claro, no pocas organizaciones de trabajadores/as–. Más aún, es posible que se gane el favor de sectores medios, cuyas expectativas aspiracionales se ven cada vez más golpeadas a medida la crisis sigue su curso. El veranito económico de 2016-2017, que permitió a este sector la compra de dólares, las importaciones de bienes último modelo, los viajes al exterior... llegó a su fin en 2018. Escaseando las misiones, las pestes se hacen más visibles. Más allá de las cuestiones de los nombres propios de las boletas, las propuestas de “retorno mejorado a lo antes hecho” tienen posibilidades reales de conquistar a gran parte del electorado, que no carece de motivos para tomar ese camino.

Pero no deja de ser significativo que, como señaló Frederic Jameson, parezca más fácil imaginar el fin del mundo que el final del capitalismo. Los horizontes utópicos parecen acortarse al punto de ocluir siquiera modificaciones marginales dentro del propio capitalismo existente. En este sentido, no hay una lectura profunda del estado de crisis que atraviesa el capitalismo a nivel global, ni la situación geopolítica ligada a la retracción de la Unión Europea, el creciente unilateralismo de Estados Unidos y el ascenso de China. La institucionalidad económica internacional atraviesa una severa crisis ya no solo de credibilidad sino incluso de funcionamiento: la OMC o el G20, por usar ejemplos recientemente presentes en Argentina, son incapaces de arbitrar resolutivamente sobre casi ningún tema. Interceder con programas propios en este contexto podría obtener resultados más esquivos en tiempos de orden global estable.

A la derecha gobernante esta situación la lleva a insistir con respuestas que ya se saben fallidas, carentes de novedad, dedicándose a desmontar lo poco que quedara de protección social y regulación de la actividad económica. Y realiza esto sin tapujos: no solo al lograr leyes en el país, sino firmando tratados y acuerdos internacionales, más difíciles de desmontar. Deja, además, el peso de una deuda impagable, que ocluye el espacio para la política económica soberana: cualquiera sea el gobierno que siga a partir de 2019, deberá lidiar con este problema; la diferencia estará en cómo lo enfrente. El crecimiento de la deuda es una tendencia generalizada en el mundo.

El empresariado mismo se debate entre estas dificultades. Si, como establecimos antes, Cambiemos representó el acuerdo común por arriba del BEP, este programa ya ha mostrado sus propios límites: la inviabilidad social y política en contexto de democracia procedimental, pero también la ineficacia para resolver las dificultades de la inserción del país en el mercado mundial. Esto ha tensado las relaciones al interior del propio BEP, lo que facilita la visibilidad política para algunas alternativas. De hecho, no pocas figuras de este entorno se entusiasmaron a principios de 2019 con una eventual candidatura presidencial de Roberto Lavagna. Por supuesto, no es la única ficha con la que apuesta el poder económico, pero sí una que generó expectativas como amalgama posible entre sus necesidades de reforma y la gobernabilidad: si otra figura pudiera representar mixtura, bien podría cosechar apoyos en igual sentido.

Es decir, el BEP aún sostiene la agenda de reformas que llevó a Cambiemos al gobierno, pero contempla otras formas de resolver las dificultades que esta acarrea. Y esto implica diferencias con 2015: transcurridos cuatro años, la capacidad de maniobra política del oficialismo es muy reducida. El intento de un acuerdo nacional que garantice el programa oficialista que surgió a principios de mayo de 2019 –a la manera del promovido por la Alianza en noviembre de 2001– se frustró al mismo momento de ser planteado. Un relevo bien podría tomar los ejes centrales de la agenda, contemplando los recaudos de negociación que les den viabilidad.

Para esta salida, la crisis en curso supone dos “ventajas”. Por un lado, porque parte de la tarea de licuación de salarios y quiebra de capitales está hecha (y no puede descartarse que avance en los meses que siguen), lo cual permitiría reanimar la acumulación con un menor esfuerzo de inversión de capital. Por otro lado, porque la propia devastación actual funge como desestabilizador social, que facilita el impulso de cualquier salida disponible como forma de lograr cierto orden.¹³ Ante la amenaza en curso (recesión, inflación, etcétera) no debe minimizarse la demanda social por algún orden que garantice la organización básica de la vida cotidiana –contar con un empleo, llegar a fin de mes–, o más aún, que permita planificar. No debe asumirse que ese orden deba ser necesariamente conservador –aunque la derecha ha sabido sacar más provecho en otras oportunidades–: se trata de promover alguna alternativa que ofrezca soluciones creíbles a problemas concretos.

En esta línea, el poder económico –así como la mayor parte del sistema político– promueven dos grandes modelos de referencia que se ajustan a la situación argentina, signada por el peso brutal de la deuda y las restricciones que ello impone. Considerando que, a diferencia del 2001, el FMI es ahora uno de los principales acreedores, se evalúan los casos de Grecia y Portugal. El largo y severo ajuste griego representaría la continuidad del esquema actual de Cambiemos, reduciendo salarios, jubilaciones y asignaciones, completando privatizaciones pendientes, consolidando el tutelaje del FMI sobre el Estado argentino. Ante ello, Portugal se ofrece como alternativa disponible, pues sin romper con el organismo, logró recuperar los salarios e impulsar cierto crecimiento. Debe enfatizarse: este también

¹³ Como las hiperinflaciones de 1989-1990 sirvieron para validar el esquema regresivo de políticas de la convertibilidad (Bonnet, 2008).

sería un modelo viable para el BEP, y no pocas fuerzas políticas locales lo evalúan como razonable. En contraste con la vía griega, tiene la ventaja de ofrecerse al electorado como una salida aparentemente progresista; más aún, dado que el gobierno lusitano se compone de una coalición de fuerzas de centro izquierda.

Mencionamos aquí cuatro aspectos, entre otros puntos que se suelen omitir en la comparación.¹⁴ Primero, es importante considerar que Portugal atravesó una etapa de ajuste y reforma estructural antes de entrar en la fase “progresiva” del programa. Si bien la caída de salarios reales fue semejante a la acontecida en Argentina desde 2015, no queda claro que esta comparación cuantitativa sea suficiente, considerando los distintos lugares de ambos países en la periferia global. Tampoco que las reformas estructurales logradas por Cambiemos sean suficientes. Si ambas tareas no están resueltas, serán materia pendiente para el próximo gobierno que decida sostener esta salida. Segundo, las tensiones ligadas al endeudamiento no se resolvieron (de hecho, generan problemas al interior de la coalición) sino que se desplazaron en el tiempo: la lógica de desendeudarse pagando tensa los límites de las arcas fiscales y las cuentas externas, tal como ya quedó claro en la Argentina durante el gobierno anterior. En ambos sentidos, el modelo portugués aparece más bien como una versión heterodoxa del mismo rumbo.

Los restantes dos aspectos son más ambiguos. El tercer punto es que una parte del somero crecimiento de Portugal se explica por la llegada de turismo europeo allí, un flujo de recursos que no necesariamente está disponible para la Argentina. Este flujo podría reemplazarse por otra fuente de recursos externos, que tradicionalmente en el país han sido las inversiones ligadas a actividades primarias —de allí que no sea extraña la omisión sobre el extractivismo referida en el apartado anterior—. Emergen dudas sobre los límites políticos de una coalición social que se apoye sobre estas fracciones del BEP. El cuarto punto es que no queda claro cuál será la postura del FMI al respecto. El organismo tuvo cierta indulgencia con Portugal a la luz de la crisis desatada previamente en Grecia, es decir, a la vista de la secuencia geopolítica. En el contexto actual, Argentina está bajo escrutinio global. El organismo ya ha apoyado con ingentes recursos al actual gobierno (volviendo al país el principal deudor del organismo), no está claro hasta dónde podrá extender los permisos sin obtener los resultados buscados. Al mismo tiempo, dada la experiencia previa (2001), sería problemático que el país se vuelva a hundir más profundo en la crisis por merced del FMI. Tal como el punto anterior, el resultado no es claro, pero sugiere intensas dudas sobre las posibilidades progresistas de un gobierno apoyado en esta fracción financiera del capital transnacional.

Estas críticas son explícitamente planteadas por las fuerzas de izquierda, que tienen la fortaleza de no acotarse a la gestión de lo posible. En sentido inverso a la derecha radical, esto permite ampliar el horizonte de las opciones en debate, lo cual no es nada trivial. Ahora bien, este buen tino se transforma en un problema si no es capaz de interpelar a la sociedad en relación con sus problemas más acuciantes. La virtud de no perder de vista los problemas estructurales del capitalismo argentino debería conjugarse con salidas más

¹⁴ Para un análisis más detenido, sugerimos consultar Mercatante (2019) y Musacchio (2019).

asequibles para la vida cotidiana: a diferencia de las propuestas de otras fuerzas políticas, la mayor parte del pueblo no cuenta con referencias claras respecto de cómo sería un orden social diferente, que cuestione el capitalismo. Esto genera zozobra, ya no respecto de la validez de la propuesta, sino de su viabilidad cotidiana.

Desde aquí queremos ser enfáticos en que se trata de un problema de construcción política, pues allí están como ejemplos las miles de experiencias populares de pequeña y mediana escala que logran –no sin dificultades– organizar la reproducción social de la vida de forma alternativa.¹⁵ Este programa, claro está, no puede contar con el apoyo de ninguna de las fracciones del BEP, a las que cuestiona frontalmente: en este sentido, para las izquierdas no existe un programa económico *per se*, sino que se inscribe en una estrategia más amplia de subversión y reemplazo del orden social capitalista. Claro está, esto es una desventaja con relación a otras fuerzas más afines al actual orden, que multiplican su exposición e incluso se permiten criticar a las izquierdas por marginales, teniendo ellas mismas mucho menos apoyo social y electoral.

- El debate sobre los programas alternativos de políticas económicas no puede quedarse en un problema de ideas, sino que debe relacionarse con las fuerzas sociales que los configuran y sostienen.
- En tal sentido, las fracciones del BEP muestran interés en diferentes variantes, que logren resolver sus demandas de reformas estructurales al mismo tiempo que garanticen cierta viabilidad política. El programa de Cambiemos es una de estas variantes, pero quizás ya ni siquiera la más viable, por lo que también contemplan versiones capaces de concitar más apoyos sociales.
- La construcción de alternativas radicales enfrenta desafíos mayores, pues al cuestionar de conjunto los problemas estructurales del capitalismo nacional, debe elaborar no solo críticas a la gestión, sino también modificar los límites de lo que es imaginado como posible.

Epílogo

Este artículo revisó un conjunto de alternativas disponibles en el debate público frente a la crisis en curso. Para ello, se mostró cómo Cambiemos llegó al gobierno para representar el programa constituido por demandas del conjunto del BEP, que buscaba modificar las contradicciones que atenazaban al gobierno anterior. Aunque avanzó en este sentido, lo hizo con una velocidad e intensidad menores a la deseada, debido a las resistencias sociales. Esto no solo minó la credibilidad social del gobierno, sino que además limó los apoyos del propio BEP, a la vista de lo que consideró insuficiencias. La crisis en curso no es solo económica sino también política. Terminado de escribir este texto en mayo de

¹⁵ No pretendemos ser tan engréidos como para decir a las izquierdas qué deben hacer, pues lo dicho aquí forma parte de sus debates y estrategias. Lo que pretendemos realzar aquí es el problema político en relación con la coyuntura, y la ventaja con que cuentan otras alternativas.

2019, Cambiemos insistió con el mismo programa, expresado en 10 puntos que invitó a la oposición a suscribir, en una especie de gran acuerdo nacional. A meses de las elecciones presidenciales, esto es expresivo tanto de la falta de alternativas del gobierno, como de su debilidad política.

Frente a ello, mostramos aquí un panorama de una docena de propuestas de políticas económicas, sus consensos implícitos, y los diversos énfasis en temas claves. Insistimos en que no se trata de un mero problema de diseño de modelos, sino de fuerzas sociales en pugna, con interpretaciones y demandas que son traducidas en propuestas. En esta disputa, las propuestas deben lidiar no solo con su capacidad de explicar los problemas actuales y sugerir con cierta consistencia caminos alternativos, sino también con los sistemas de valores que permiten interpretarlos.

En este sentido, hemos señalado que algunos de estos programas alternativos forman parte del acervo de opciones que el BEP analiza, y que le permitirían construir alianzas sociales más amplias, incluyendo incluso sectores de las clases populares. Enfatizamos que hay razones para que esto ocurra; no se trata de mera compra de voluntades. El hecho de que un ajuste social más intenso haya sido políticamente inviable, reveló y enfatizó las disputas internas del BEP por la apropiación del excedente. Por ello, para una parte del poder económico concentrado es del mayor interés explorar alternativas que le permitan mostrar sus demandas como parte de programas más amplios.

En este sentido, por ejemplo, el énfasis en la industrialización como eje de un nuevo rumbo para la economía, presente en las propuestas de la Red x Argentina, el Fénix, Economistas Progresistas, el grupo Callao y la Corriente Federal, suena como música a los oídos de esta fracción del BEP. Si bien todas estas propuestas señalan la importancia clave del mercado interno, excepto el caso de la Corriente Federal, las demás incluyen también la promoción de las exportaciones como parte de la salida, algo que se alinea perfectamente con los intereses de internacionalización del BEP, a menos que se discuta la inserción externa actual del país.¹⁶ El Frente Renovador va más lejos, impulsando esto último pero sin referencia a ningún sector, lo cual alienta las esperanzas del capital agroexportador.¹⁷ Considerando lo antes dicho sobre la vaguedad en torno a la reestructuración de la deuda, bien puede considerarse que incluso el capital financiero transnacional podría verse compensado en cualquier desplazamiento relativo.¹⁸ Sin un cuestionamiento de la estructura productiva actual y la inserción externa del país, no se hace sino manifestar esta vocación de vínculo con alguna fracción del poder económico. No es de extrañar que se insista por

¹⁶ El Callao y el Fénix aclaran que proponen impulsar las exportaciones industriales y basadas en conocimiento (TIC), que significaría un cambio relativo al tipo de mercancía vendida.

¹⁷ Economistas Progresistas también insinúa impulsar estas exportaciones, pero plantea distinguir entre estratos de productores al interior del sector agrícola.

¹⁸ Las propuestas del Frente Renovador, el Callao, la Red x Argentina, el Hornero y Economistas Progresistas referen a la necesidad de redirigir el crédito a la producción. Fuera de este aspecto, no hay referencias a una reforma de la ley de entidades financieras, legado estructural de la dictadura. Tampoco lo hay respecto de la ley de inversiones extranjeras, otro pilar estructural del capital transnacional. Sí vale mencionar que el Callao, la Red x Argentina y la SEC cuestionan la estructura actual de TBI y TLC.

ello en la importancia de coaliciones sociales amplias y pactos sociales, como hacen en particular el Callao y la Red x Argentina.

Por su parte, según vimos, las propuestas más radicales enfrentan dificultades diferentes para interpelar a la mayoría del pueblo. Ante la idea de que el rumbo propuesto por las izquierdas pueda parecer extemporáneo, a la vista de lo revisado en este trabajo queda claro que el espacio para una gestión razonablemente habitable del capitalismo contemporáneo se ha empequeñecido. En ese sentido, vale resaltar que son las únicas que se atreven a proponer una revisión profunda de la inserción de la Argentina en el mundo, con una modificación de propiedad y control de la producción, lo que supone un cuestionamiento profundo a los actores sociales con quienes se pueden construir coaliciones de gobierno. El BEP, en cualquiera de sus fracciones, estaría excluido. La crítica trillada del carácter utópico de estas propuestas debería revisarse a la luz del voluntarismo de las otras alternativas, que buscan que el capitalismo argentino cambie de la mano de algunos de los actores sociales que le dan su forma actual.

Bibliografía

- Adamovsky, E. (2016). *El cambio y la impostura*. Buenos Aires: Planeta.
- Arelovich, S.; Barrera, F.; Belloni, P.; Costantino, A.; Sabbatella, I. y Wainer, A. (2017). “La economía del primer año de Cambiemos”. *Análisis*, n° 18.
- Bona, L. (2019). “¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018)”. *Pilquén*, vol. 22, n° 1, pp. 39-54.
- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación N° 1 del Observatorio de la Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín. Disponible en <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>
- Cantamutto, F. J. (2018). *Programas alternativos de políticas económicas*. *Análisis*, N° 35. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15013.pdf>
- Cantamutto, F. J.; Costantino, A. y Schorr, M. (2019). “El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política”. *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, vol. 17, n° 67, pp. 19-44.
- Cantamutto, F. J. y López, E. (2019). “Voces que gritan fuerte: posiciones del bloque de poder durante el gobierno de Cambiemos”. *Mediações*, vol. 24, n° 1.
- Cantamutto, F. J. y Nemiña, P. (2018). “De vuelta al status quo: Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos”. En García Delgado, D.; Ruiz del

- Ferrier, C. y De Anchorena, B. (eds.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*, pp. 225-240. Buenos Aires: FLACSO.
- Cantamutto, F. J. y Schorr, M. (2019). “El mito de los 70 años”. *El Cohete a la Luna*, 24/3/2019. Disponible en <https://www.elcohetelaluna.com/el-mito-de-los-70-anos/>
- CIFRA-FLACSO (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos*. Documentos de Trabajo N° 15.
- Costantino, A. y Cantamutto, F. J. (2017). Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal. *Márgenes. Revista de Economía Política*, n° 3, pp. 9-26.
- Galiani, S.; Torre, I. y Torrens, G. (2018). “International Organizations and Structural Reforms”. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=2611172>
- Lora, E. (1998). *What Makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America*, Working Paper, N° 424.
- Manzanelli, P. y Barrera, M. (2018). “Deuda externa y corrida cambiaria. Un análisis del gobierno de Cambiemos en perspectiva histórica”. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 5, n° 9, pp. 17-44. Disponible en <http://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/151>
- Mercatante, E. (2019). “Los usos de Portugal en la crisis argentina”. *Ideas de Izquierda*. Disponible en <https://www.laizquierdadiario.com/Los-usos-de-Portugal-en-la-crisis-argentina>
- Morresi, S. (2008). *La nueva derecha argentina: la democracia sin política*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento-Biblioteca Nacional.
- Musacchio, A. (2019). “El modelo portugués. Un mirador para la Argentina que viene?” *FIDE, Coyuntura y Desarrollo*, n° 386, pp. 20-27.
- O’Donnell, G. (1977). “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”. *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 64, pp. 523-554.
- Piva, A. (2017). “La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del gobierno Cambiemos”. *Intersecciones*. Disponible en <http://intersecciones.com.ar/index.php/articulos/37-la-epica-de-un-pais-ordenado-en-torno-a-la-caracterizacion-del-gobierno-cambiemos>
- Rodrik, D. (1996). “Understanding Economic Policy Reform”. *Journal of Economic Literature*, vol. 34, n° 1, pp. 9-41.
- Rosso, F. (2018). “La hegemonía era un blef”. *Anfibia*. Disponible en <http://revistaanfibia.com/ensayo/la-hegemonia-era-un-blef/>
- Ruggeri, A. (2017). “Los distintos caminos de la economía de los trabajadores”. Disponible en <http://autogestionrevista.com.ar/index.php/2017/04/17/los-distintos-caminos-de-la-economia-de-los-trabajadores/>. Fecha de consulta: 6/5/2019.
- Schorr, M. (ed.) (2018). *La Argentina kirchnerista: entre la “década ganada” y la “década perdida”*. *Estudios de economía política*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Torre, J. C. (1997). *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*. Santiago de Chile: Serie Reformas de Política Pública N° 46.

Uno de los rasgos salientes de la gestión de Cambiemos al frente del Gobierno Nacional es, sin lugar a dudas, su carácter transformador. Pocas experiencias de gobierno en la historia reciente (y no tanto) de nuestro país han supuesto un giro tan radical en diversos aspectos de la vida económica y social. Y menos experiencias aún han logrado instalar tantos dispositivos condicionantes de futuras administraciones, en pos de consolidar dichas transformaciones.

En este número de *Márgenes* nos hemos propuesto convocar artículos en torno a la vieja e inoxidable pregunta de qué hacer. Qué hacer en un escenario tan complicado como el que deja el gobierno actual. Y tenemos el gusto de presentar un volumen al que han aportado un grupo heterogéneo de científicos sociales que analizan problemas tan importantes y diversos como: la restricción externa, la deuda, la estructura fiscal, algunas cuestiones de género, la economía de la salud, y la política industrial.

Germán Pinazo
Director

márgenes revista de
economía política

SUMARIO

AÑO V - N° 5 - SEPTIEMBRE 2019

Dossier:

ARGENTINA FRENTE AL LABERINTO POSMACRISTA

“¿Timba o tambo? Política financiera, monetaria y cambiaria para el desarrollo”,
Alejandro Vanoli, Alan Cibils y Cecilia Allami

“Cambiemos y el retorno del monetarismo como doctrina social en la Argentina”,
Juan Matías De Lucchi y Matías Vernengo

“El punto de partida. La situación de las mujeres argentinas a tres años de gestión macrista”,
Eva Florencia Sacco

“Evolución reciente del Sistema Previsional Argentino”,
Sergio Carpenter

“Alternativas y propuestas para un desarrollo industrial, tecnológico y científico basado en la energía”,
Diego Roger

“El sistema tributario posmacrista: ¿deseo o necesidad de reforma?”, Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo A. Paparas

“La salud en tiempos de ajuste. Un acercamiento a conocer cómo está afectando la política económica actual a la salud de las y los argentinos”,
Leticia Ceriani y Luciana Kanterewicz

“Programas económicos ante la crisis. Una evaluación de las propuestas alternativas”, Francisco J. Cantamutto

Disponible para descarga gratuita en ediciones.ungs.edu.ar
Propuestas y consultas: margenes@ungs.edu.ar

Universidad Nacional
de General Sarmiento

