

La economía argentina a tres años de gobierno de Cambiemos

**Pablo Nemiña - Germán Herrera Bartis - Javier Rodríguez
Mara Ruiz Malec - Carla Degliantoni**

AGOSTO 2019

- A más de tres años de la asunción del gobierno de Cambiemos, queda claro que el programa económico se encuentra cada vez más lejos de alcanzar el objetivo de “Pobreza Cero”. Por el contrario, el plan de ajuste y reforma estructural implementado en lugar de resolver los desequilibrios económicos y sociales del país profundizó aún más los problemas existentes, generó nuevos cuellos de botella y empujó a la economía argentina a una nueva crisis. A los efectos de analizar con mayor profundidad la coyuntura vigente, la Fundación Friedrich Ebert ha invitado a cinco especialistas en diversas áreas para que aporten su diagnóstico global desde diferentes ángulos.
- Así, el primer texto se enfoca en el acuerdo suscripto entre el gobierno argentino y el Fondo Monetario Internacional haciendo eje sobre los condicionamientos y márgenes de decisión en materia de política económica con los que contará una próxima administración. Los siguientes dos textos analizan el impacto del programa económico de Cambiemos sobre el entramado productivo, haciendo foco sobre el sector industrial y el sector agropecuario. El tercero ilustra las rupturas acontecidas en materia de política laboral y sus efectos sobre el mercado de trabajo. Finalmente, el último artículo aborda la deslucida agenda en materia de género y diversidad de la gestión cambiemita.



Índice

- 1. FMI y Argentina. Futuro imperfecto _____ 5
- 2. Barranca abajo: la involución de la industria bajo el ciclo de Cambiemos 9
- 3. Reprimarización y concentración en el sector agropecuario _____ 13
- 4. Rupturas y cambios en el mercado de trabajo bajo la gestión cambiemita 22
- 5. ¿Cambiemos es la gestión feminista menos pensada? _____ 29



1. FMI Y ARGENTINA. FUTURO IMPERFECTO¹

Pablo Nemiña

El acuerdo stand by aprobado en 2018, el primero después de 15 años, constituye un apoyo político y financiero inédito por parte del organismo a la Argentina y a un país en desarrollo por dos motivos: se trata del acuerdo condicional más alto en la historia del Fondo y con una proporción de desembolsos muy concentrada en el primer año y medio. En el presente trabajo se analiza la economía política del acuerdo, haciéndose eje en los condicionamientos y márgenes de decisión que habilita a la próxima administración el cronograma de desembolsos y repagos establecido.

La política económica del acuerdo

A comienzos del segundo trimestre de 2018 la Argentina atravesaba un período de crecimiento en el contexto de una macroeconomía que evidenciaba diversos problemas estructurales, como una marcada apreciación cambiaria propiciada por el gobierno. La combinación de una mala cosecha, una inflación persistente y el cierre abrupto del financiamiento internacional, desató una rápida corrida cambiaria. El otrora país estrella de los mercados de deuda internacional, que incrementó en 80 mil millones de dólares la deuda pública bruta durante los primeros dos años de gestión de Cambiemos según datos de la Subsecretaría de Finanzas, enfrentaba el desprecio de los fondos de inversión. En ese marco el gobierno de Macri suscribió un acuerdo –inicialmente precautorio– con el FMI por 50 mil millones de dólares, a pesar de que su regreso rememoraba la traumática crisis de 2001. Pero las tensiones económicas internacionales derivadas de la suba de la tasa de interés y el conflicto comercial entre EEUU y China aumentaron la incertidumbre financiera. El riesgo país se disparó (hoy en más de 900 puntos básicos), la moneda se devaluó un 50% frente al dólar, y la inflación se aceleró a una tasa mayor al 50% anual. Ante este escenario, en la primera revisión el

Fondo y el gobierno buscaron reforzar la confianza ante los inversores financieros: se endureció el ajuste fiscal, aumentó el financiamiento a 57 mil millones y se adelantó el cronograma de desembolsos para cubrir los pagos de deuda externa hasta el final de 2019, cuando el presidente Macri deberá revalidar su mandato en las urnas.

El programa revisado planteó un clásico ajuste fiscal acompañado de una política monetaria ortodoxa con el fin de equilibrar la cuenta corriente, controlar la inflación y garantizar el repago de la deuda. Llegar a fines de 2019 con equilibrio fiscal se convirtió en el objetivo principal del programa; para eso, se avanzó en la reducción del gasto, a partir de la baja de las transferencias a las provincias, los subsidios a las tarifas de servicios públicos, la obra pública y los salarios, junto con algunas medidas para recomponer transitoriamente los ingresos como el aumento de retenciones a la exportación de granos y la suspensión de la baja del impuesto a los bienes personales. En términos cambiarios el programa pasó por diferentes etapas que reflejan la incapacidad del gobierno de controlar la crisis. Primero se intentó que el shock de confianza que significó el acuerdo con el FMI permitiera mantener el esquema de flotación libre sin intervención, pero la aceleración de la fuga de capitales llevó a establecer subastas prefijadas de dólares; luego se establecieron bandas cambiarias móviles y la posibilidad de intervenir en el mercado de cambios cuando la cotización del dólar se saliera de las bandas. Finalmente, en la tercera revisión el FMI fijó las bandas cambiarias y aceptó intervenciones discrecionales, estableciéndose en la práctica un esquema de flotación sucia. Con relación a la política monetaria, el programa pasó de sostener las metas de inflación a un esquema ortodoxo tradicional de control de los agregados monetarios, acompañado por la eliminación del financia-

¹ Se agradecen los comentarios de Alejandro Gaggero a una versión previa. Naturalmente, los errores y omisiones son propios.



miento del BCRA al Tesoro –considerada una fuente de inflación- y el establecimiento de una de las tasas de interés más altas del mundo a la fecha en 71%.

Entre las novedades, el programa incluye un inédito piso de gasto en asistencia social como condicionalidad y un compromiso vago para promover la equidad de género a través de la política impositiva y laboral; no obstante, en términos sustantivos sigue el libreto de los acuerdos tradicionales de estabilización vía ajuste fiscal, política monetaria astringente y depreciación del tipo de cambio, que en países semi industrializados como Argentina poseen un fuerte impacto recesivo e inflacionario. Paralelamente, la visión ortodoxa del gobierno en términos cambiarios obtuvo la posibilidad de aprovechar una de las pocas ventanas heterodoxas que tiene el FMI, que luego de la crisis financiera global se ha vuelto más tolerante a la incorporación de controles a la cuenta de capital.

Cerrado el financiamiento privado internacional, el programa viene logrando el objetivo de ajustar la cuenta corriente, pero a costa de un desplome de las importaciones como resultado del enfriamiento de la actividad. El efecto combinado de la devaluación, la caída del salario real promedio de once puntos y la alta tasa de interés es una profunda –y poco sorprendente- recesión. El FMI augura una caída de 2.8% del PBI para este año, que afectaría principalmente a la industria y al comercio, y estima que el crecimiento volvería recien en 2020, traccionado por las exportaciones y la inversión. En este marco, los indicadores económicos y sociales se han visto fuertemente deteriorados: según datos del INDEC, durante 2018 la inversión y el consumo privado cayeron en 25 y 9.5 puntos porcentuales interanuales respectivamente, y la pobreza alcanza al 27.3% de la población (un incremento anual del 6.2%).

El staff del organismo destacó la necesidad de avanzar en la agenda de reformas estructurales laborales, impositiva y jubilatoria. Desde hace tiempo

el FMI insiste con la necesidad de profundizar la desregulación del mercado laboral para facilitar la reducción del costo de contratación, eliminar lo que considera distorsiones en el sistema tributario y reformular el sistema de pensiones. Según el organismo, estas medidas buscan estimular la inversión y la productividad, aumentar el empleo para mujeres, jóvenes y trabajadores de bajo ingreso, y reforzar el marco institucional de políticas. Al respecto, como parte de la condicionalidad estructural establecida en el acuerdo, el gobierno envió al Congreso un proyecto de reforma de la carta orgánica del Banco Central que tiene como principales objetivos aumentar la autonomía operativa, prohibir el financiamiento al Tesoro y la utilización de reservas para el pago de deuda pública.

La diplomacia de la deuda

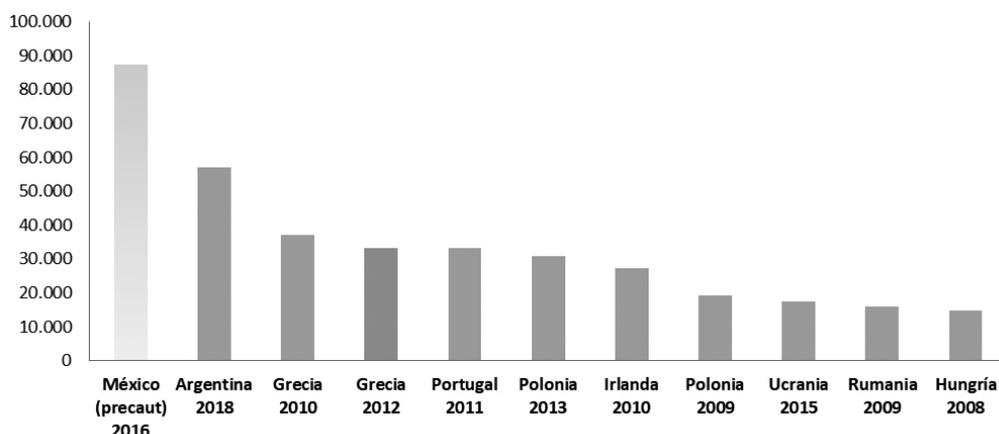
Una comparación entre los diez países que recibieron los mayores créditos del FMI con posterioridad a la crisis financiera de 2008 destaca la importancia del programa con Argentina (gráfico 1). No sólo es el crédito más importante² (el programa con México es precautorio y sin condicionalidades) sino que supera en más de la mitad en magnitud al que le sigue (Grecia 2010, por 26.4 mil millones de dólares). Por otra parte, se trata de un acuerdo cuyo cronograma de desembolsos está fuertemente concentrado en el inicio del programa. Habiendo transcurrido menos de un año de los tres estipulados de duración del programa, el FMI desembolsó el 69% del financiamiento disponible, que ascenderá al 88% de aprobarse los desembolsos pautados hasta la finalización del mandato de Macri. Es decir, casi 9 de cada 10 dólares contemplados en el acuerdo serán desembolsados durante la gestión del actual gobierno.

² Los dos salvatajes a Grecia incluyen un financiamiento mayor al incluido en el acuerdo con Argentina. No obstante, el hecho de que se trató de dos acuerdos separados, con sus consiguientes negociaciones, subraya el trato favorable que tuvo nuestro país al recibir esa magnitud de desembolsos y con una alta concentración en el primer año.



Gráfico 1

Primeros 10 mayores créditos del FMI por país. 2008-2018.



Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI

La magnitud y anticipo de los desembolsos son indicadores del apoyo político y financiero del MI al gobierno de Cambiemos, con el fin de contribuir a la estabilidad cambiaria y así mejorar las chances del oficialismo en las elecciones presidenciales. Asimismo, el FMI posee otros dos incentivos. Primero, apuntalar su regreso a América Latina y, en particular, al Cono Sur. Si bien luego de la crisis financiera aprobó cuantiosos programas a México y Colombia, no conllevaron desembolsos. Sí hubo créditos, pero a pequeñas economías de Centroamérica y el Caribe como Jamaica y República Dominicana. Estimulados por la “ola rosa” de gobiernos progresistas y el auge de los precios de las materias primas, durante una década los países de América del Sur no recibieron desembolsos del organismo y recién Surinam en 2016, afectado por la caída de los precios de los combustibles, acordó un *Stand by* por 460 millones de dólares. Por otra parte, debido a la duplicación de las cuotas y el aumento de las líneas de financiamiento con países luego de la crisis financiera, el Fondo tiene prestados el 8,8% de los recursos generales disponibles (incluyendo el acuerdo con Argentina), por lo cual la utilización de estos recursos opera como justificación frente a las potencias, en especial cuando el FMI debe renovar las líneas bilaterales de financiamiento que complementan al fondo de cuotas.

El acuerdo constituye una excepcionalidad que refleja la necesidad financiera del gobierno, que suscribe un programa que en términos relativos está en línea con los que recibieron las economías de la periferia de Europa afectadas por la crisis, el interés político del Fondo por sostener el programa económico pro mercado de un gobierno con el cual comparte -como pocos- afinidad ideológica y política, y el visto bueno de las potencias por apoyar económicamente a un gobierno que se posiciona como pivote del giro hacia la derecha en la región. Con respecto al último punto, se destaca la buena sintonía entre Macri y Trump y el interés del mandatario norteamericano por consolidar un socio estable entre las grandes economías de la región, dadas las diferencias políticas con AMLO en México y los conflictos internos que enfrenta Bolsonaro en Brasil.

Ventana 2020 - 2021

Si el gobierno de Cristina Kirchner dejó una economía desendeudada, que fue condición necesaria para el proceso de endeudamiento externo más formidable de la historia argentina, la próxima gestión presidencial tendrá en la deuda pública un fuerte condicionamiento de política económica. Debido a que el 76% está en moneda dura, las sucesivas devaluaciones del último año aumentaron



el cociente deuda / PBI al 86% según la última estimación disponible de la Subsecretaría de Finanzas, lo cual supone una alta incertidumbre en la sostenibilidad de esa deuda.

En las Evaluaciones de Sostenibilidad de la Deuda que acompañan cada revisión del acuerdo, el propio FMI reconoce que la deuda es sostenible “no con alta probabilidad”. Dado que la Argentina posee un acuerdo de acceso excepcional con el organismo, que supera el límite normal de 435% de la cuota, eso significa que la continuidad de los créditos del Fondo está condicionada a que la Argentina mantenga acceso a financiamiento alternativo (privado u oficial) que refuerce la sostenibilidad de la deuda en el corto plazo y complemente los aportes del FMI. En caso de que ese financiamiento adicional se termine y la recesión continúe, el FMI deberá recomendar una refinanciación o una reestructuración de la deuda. Si la incertidumbre pre electoral reduce la proporción de renovación de LETES o LELIQ, la disponibilidad de un financiamiento de parte del Tesoro de EEUU a través del Exchange Stabilization Fund parece necesaria³. Al respecto, si bien esa asistencia financiera enfrentaría obstáculos en la política de America First de la gestión Trump y no posee antecedentes recientes (fue activada por última vez en 2002 con Uruguay), hay dos circunstancias que la vuelven plausible: depende de una decisión del Secretario del Tesoro que no requiere autorización del Congreso; respondería a un requisito formal del FMI para mantener la exposición del organismo con Argentina y posponer una crisis de deuda, tal como fue explicitado previamente. Si la disposición cooperativa del FMI refleja el interés de EEUU por mejorar las chances electorales del gobierno de Cambiemos, el propio deterioro de la situación económica presiona al país del Norte a ser socio –ahora financiero- del gobierno y el FMI en el programa.

La sostenibilidad de la deuda está comprometida, también, por la alta concentración de repagos de capital al FMI entre finales de 2021 y 2024, lo cual es resultado de los “generosos” desembolsos del

organismo al gobierno de Cambiemos. Los créditos recibidos en el marco de programas stand by poseen un interés, que en el caso de Argentina equivale a un 5% anual aproximadamente, y deben repagarse en ocho cuotas trimestrales a partir del mes trece de recibidos⁴. El gráfico 2 muestra la evolución del flujo de financiamiento estimada entre Argentina y el FMI desde la aprobación del acuerdo stand by hasta el repago de la última cuota de capital, asumiendo que se realizarán todos los desembolsos hasta la finalización del primer mandato de Macri. La alta concentración de desembolsos llevó a que en un año y medio el stock de deuda con el FMI pase de 0 a 50 mil millones de dólares, lo cual equivale hoy al 44% de la cartera de créditos del FMI y a fin de año puede ser mayor. Es decir, de no haber grandes salvatajes a otros países, a fines de 2019 aproximadamente uno de cada dos dólares que el FMI tenga prestados, los tendrá con la Argentina. Esto supone un problema para la Argentina, que tendrá casi el 15% de su deuda concentrada en un acreedor preferente como el FMI⁵, pero también para el organismo, ya que si la deuda argentina se vuelve insostenible tendrá inevitablemente un impacto financiero y político.

³ El Exchange Stabilization Fund es un fondo a través del cual el Tesoro puede invertir en moneda extranjera, dólares u otorgar créditos. De acuerdo al último reporte de fines de abril, posee activos por 94 mil millones de dólares, de los cuales 51 mil en Derechos Especiales de Giro, 22 mil en títulos del Gobierno de EEUU, y 20 mil en activos en euros y en yenes. Actualmente no posee créditos activados. <https://www.treasury.gov/resource-center/international/ESF/Documents/April-FY19-Financial-Statements.pdf>

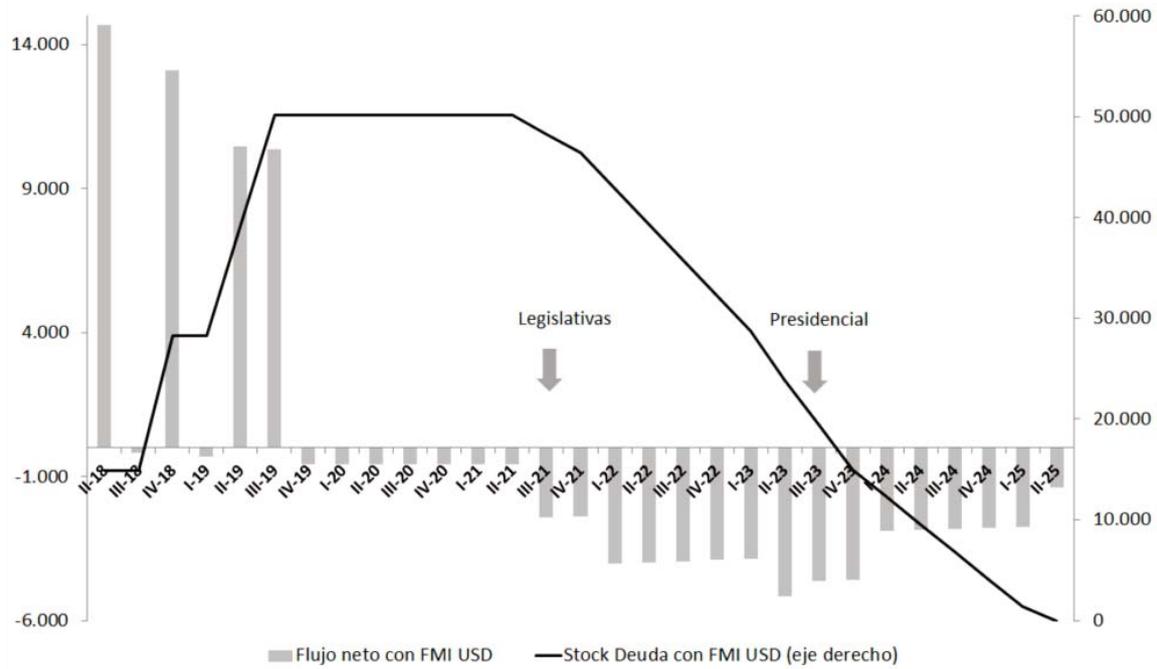
⁴ Por ejemplo, un desembolso de 8000 millones de dólares realizado el 1/1/10, se repaga en ocho cuotas trimestrales de 1000 millones que inician el 1/4/13 y terminan el 1/1/15, más 40 millones de dólares anuales en concepto de intereses y cargos.

⁵ En la actualidad sólo Somalia, Sudan y Zimbabue poseen atrasos con el FMI, lo cual los inhabilita a recibir otros financiamientos internacionales oficiales y privados.



Gráfico 2

Flujo neto estimado entre Argentina y el FMI y stock de crédito pendiente de reembolso. En millones de dólares.



Nota: se asume que se realizarán todos los desembolsos hasta la finalización del primer mandato de Macri y los repagos no se refinancian. Se estima un tipo de cambio de 1.4 dólares por Derechos Especiales de Giro (DEG).

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI.

Si bien refinanciar la deuda con el FMI aparece como un requisito para quitar presión sobre la balanza de pagos, la próxima administración no necesariamente debería encarar esa negociación con urgencia. Aún si la próxima gestión presidencial suspendiera el Stand by para evitar las condicionales, desde fines de 2019 hasta las elecciones de medio término de 2021 hay compromisos con el FMI por unos 2 mil millones de dólares anuales en concepto de intereses. A partir de entonces, los repagos de capital comprometen desembolsos netos por parte de Argentina de entre 4 y 5 mil millones de dólares por trimestre, un flujo que supone una carga financiera muy severa para cualquier economía periférica.

Si se reconoce la importancia de reactivar la economía con el doble objetivo de mejorar los indicadores socioeconómicos y la sostenibilidad

de la deuda, los datos presentados destacan dos circunstancias que sería deseable tomar en cuenta en el diseño de la estrategia de política financiera para el futuro próximo. Primero, en caso de que se quiera suspender el acuerdo vigente con el fin de ganar márgenes de autonomía para modificar la orientación de la política económica, esto supone un costo de oportunidad relativamente bajo. La concentración de desembolsos en el primer año y medio del acuerdo implica que restan desembolsarse unos siete mil millones de dólares en varias cuotas, que suponen revisiones y nuevas condicionalidades. Con buena parte del ajuste fiscal realizado, es esperable que la agenda de condicionalidades gire hacia reformas estructurales que vienen siendo planteadas por el organismo, en especial: reforma fiscal, laboral, previsional y mayor grado de apertura comercial.



Segundo, la concentración de repagos desde 2021 vuelve esperable refinanciar los vencimientos con el FMI, que podría ser una negociación ad hoc o en la forma de otro acuerdo (stand by o de facilidades extendidas). La primera opción es muy improbable, ya que requiere una mayoría especial del 85% de los votos (lo cual incluye inevitablemente el voto de los EEUU) y podría ser reclamada, luego, por otros deudores⁶. En caso de avanzar con la negociación de un nuevo acuerdo, el piso mínimo debería contemplar un cronograma de desembolsos que compensen los repagos del stand by aprobado en 2018, de manera similar al esquema de “flujo cero” que acordó Kirchner en 2003, cuando los nuevos desembolsos compensaban los repagos y evitaban perder reservas. Al respecto, la nueva administración podría aprovechar la ventana de oportunidad en términos de mayor autonomía relativa para desplegar políticas que reactiven la economía y contribuyan a estabilizar el sector externo, y negociar la renegociación con el Fondo desde una situación de mayor fortaleza y legitimidad interna sobre el rumbo económico.

Palabras finales

La gestión de Mauricio Macri culmina con una crisis cambiaria, recesión y un severo deterioro de los principales indicadores socioeconómicos. La inserción inteligente terminó en un nuevo acuerdo con el FMI. El interés del Fondo y los EEUU por apoyar políticamente la gestión de Cambiemos ayuda a comprender la disposición cooperativa del organismo, que se materializó en el crédito condicional más alto de la historia, un programa que dejó amplio margen al gobierno para diseñarlo y un cronograma de desembolsos muy generoso con la actual gestión.

La próxima administración estará doblemente condicionada por la carga de la deuda y las demandas sociales por la reactivación de la economía y la mejora en las condiciones sociales. En ese marco, el FMI debe contribuir a través de la negociación de una refinanciación de los pagos, lo

cual casi con seguridad supondrá la firma de un nuevo acuerdo. Por su parte, el cronograma de repagos establecido en el stand by abre al gobierno una ventana de casi dos años de tiempo para activar esa negociación. En tanto se logre alcanzar cierta estabilidad externa, sería aconsejable priorizar la agenda interna de reactivación económica y construcción de legitimidad política, para negociar con el organismo desde una posición de mayor fortaleza.

⁶ Ver Artículo V, Sección 7(c) y (d) del Convenio Constitutivo del FMI.



2. BARRANCA ABAJO: LA INVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA BAJO EL CICLO DE CAMBIEMOS

Germán Herrera Bartis

No parece arriesgado sostener que, bajo una lectura sectorial comparada, la industria ha sido la gran perdedora del ciclo político iniciado en diciembre de 2015. En estos años, el sector industrial argentino se contrajo fuertemente en términos de actividad y empleo, y lo hizo además en una cuantía mayor a la del conjunto de la economía, por lo que perdió participación en el agregado. Al mismo tiempo, pese a que el período 2016-2018 estuvo signado por una caída en la actividad, las importaciones de bienes industriales ganaron participación en el mercado doméstico en desmedro de la producción nacional. Sobra decir que esta involución del sector manufacturero no se vio compensada por el fortalecimiento de ninguna actividad dinámica dentro del –muy heterogéneo– espacio de los servicios, muy halagados en el discurso oficial pero tan desatendidos por las políticas de promoción sectorial como lo fue la industria.

Cuando Cambiemos llegó al gobierno la industria no atravesaba una coyuntura favorable. Tras la notable expansión observada en la etapa 2003-2011, y en el marco de una serie de restricciones económicas internas y externas, la actividad fabril de nuestro país alternó marchas y contramarchas, con retrocesos significativos en 2012 y 2014 y recuperaciones parciales en 2013 y 2015. En definitiva, el valor agregado industrial en 2015 se ubicaba un 5,7% por debajo del máximo alcanzado en 2011, mientras que las exportaciones de las denominadas manufacturas de origen industrial –muy afectadas por el parate económico de Brasil– habían retrocedido un 35% en cantidades. Sin embargo, a través de distintas herramientas de política pública (algunas de ellas dirigidas a las empresas y otras a los consumidores), el gobierno logró que el nivel de empleo en la industria se sostuviera, al menos si se analizan los registros del trabajo asalariado y registrado.

La política macroeconómica de Cambiemos agravó rápidamente el panorama vigente. Durante las primeras semanas de su gestión, decidido a terminar con las regulaciones cambiarias y retornar rápidamente al mercado internacional de deuda, el nuevo gobierno indujo una fuerte devaluación del peso. A la vez, dispuso un shock tarifario en los servicios de electricidad, gas, agua y también en otros precios regulados, como los de combustibles y peajes. Como era esperable, la tasa de inflación se aceleró y, en un marco político adverso para las renegociaciones paritarias, el salario real medio se deterioró hasta alcanzar un piso en junio de 2016, cuando se ubicó un 12% por debajo del nivel observado en noviembre de 2015⁷. En resumen, 2016 estuvo signado por una modificación de los principales precios relativos de la economía –dólar más caro, tarifas más altas y salarios más bajos– cuyas consecuencias contractivas quedaron reflejadas en diversos estimadores de la capacidad de consumo doméstico. Por caso, de acuerdo a la CAME, las ventas minoristas en términos reales retrocedieron un 5,4% en el año; el índice de consumo del Instituto de Trabajo y Economía – Fundación Germán Abdalá (ITEFGA) cayó un 3,3%; y el consumo de bienes industriales de producción nacional estimado por la UNQ se contrajo un 5,5%.

Frente a este contexto negativo en el plano interno, la industria tampoco encontró alivio en el frente externo. Pese a las expresiones de optimismo ensayadas por el gobierno –vinculadas al supuesto boom en materia exportadora que se derivaría de la eliminación de los controles cambiarios, de la fuerte depreciación del peso, de la reducción en los derechos de exportación y de la flexibilización en los plazos para liquidar divisas–, las ventas externas de manufacturas de origen agropecuario solo crecieron un 4,4% en volumen durante 2016; las manufacturas de origen indus-

⁷ El cálculo corresponde a la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE) informada por ex Ministerio de Trabajo deflactada, en ausencia de datos nacionales, por el IPC de la Dirección de Estadísticas de la CABA.



trial, por su parte, retrocedieron un 2,3%. Pero lo más notable se observó por el lado de las importaciones. De forma completamente anómala para un año recesivo –en 2016 el PBI retrocedió un 2,1%–, las importaciones totales medidas en cantidades subieron un 3,3%. Si se observa lo sucedido en el segmento de los bienes de consumo el incremento de las compras externas fue del 16%, mientras que en vehículos alcanzó el 38%. De esta manera, los productores industriales sufrieron una inusual combinación: una reducción del consumo de bienes de fabricación nacional junto a una mayor presencia de productos importados en el mercado interno.

En definitiva, en el primer año de gestión de Cambiemos el valor agregado industrial retrocedió un 5,6%, la mayor caída interanual del sector manufacturero desde 2009, en el marco de la última gran crisis internacional. Veintiuno de los veintidós agrupamientos industriales (divisiones de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme) analizados por las Cuentas Nacionales del INDEC exhibieron una caída. En varios de ellos la contracción fue de dos dígitos, tal como sucedió en automotriz y autopartes (-14%), productos de caucho y plástico (-12%), textil-confecciones (-12%) y maquinaria eléctrica (-11%). En cuanto al empleo, la industria expulsó en un año a unos 46 mil asalariados registrados en términos netos, cerca del 4% de la mano de obra total existente en la industria al comienzo del nuevo gobierno.

La dinámica macroeconómica de 2017 fue muy distinta a la del año anterior y los principales precios relativos vigentes en la economía argentina volvieron a modificarse. Si bien el gobierno continuó promoviendo aumentos tarifarios, lo hizo a un ritmo menor al del año previo. Pero la mutación más relevante se dio en materia cambiaria, donde la estrategia de depreciación perseguida en 2016 derivó sin mayores disimulos hacia su opuesto. Así, el tipo de cambio real multilateral de nuestro país en diciembre de 2017 se había apreciado un 4% en relación al mismo mes del año anterior. Tras el pico inflacionario de 2016, la

contención cambiaria moderó la suba de los precios internos y ofreció espacio a una muy leve recuperación del salario real –cerca al 1%– y del consumo doméstico.

El tibio repunte del consumo interno le dio algo de aire a la industria y la producción creció un 2,6% en 2017. De todas maneras, ya por entonces era posible advertir distintas circunstancias que relativizaban el alcance y sostenibilidad de la recuperación observada. En primer término, se verificó una gran heterogeneidad en materia sectorial al interior de la industria. Buena parte de las ramas que mostraron una expansión durante el año estuvieron vinculadas a la actividad de la construcción, la cual creció un 10,5% en 2017 a partir de la reactivación de la obra pública con vistas al proceso electoral de medio término. Así, la elaboración de minerales no metálicos (6,6%), laminados de metal (15,4%) y maquinaria y equipo (13,4%) manifestó una fuerte expansión. Para muchas otras actividades industriales, en cambio, 2017 no representó un alivio frente a la tendencia contractiva previa; tal fue el caso de algunos sectores relevantes en materia de generación de empleo y muy dependientes del mercado interno (y, por tanto, muy sensibles al incremento de las importaciones), como la cadena textil-confecciones o la elaboración de calzado y productos de marroquinería. No sorprende, entonces, que pese al crecimiento agregado de la producción, el empleo total en la industria a fines de 2017 fuera un 1,2% más bajo que un año antes.

En segundo lugar, si bien se produjo en 2017 una recuperación del consumo de productos nacionales, el aumento de las importaciones industriales fue mucho más dinámico –alcanzó una expansión interanual de casi el 14% en términos de cantidades–, por lo que, tal como había sucedido en 2016, los bienes de origen importado ganaron nuevamente participación dentro del consumo aparente total de bienes industriales en el mercado interno.

En tercer lugar, la agudización vertiginosa de los desequilibrios de las cuentas externas –en buena



medida reflejados en un déficit de Cuenta Corriente que pasó de representar el 2,7% del PBI en 2016 al 5% en 2017, transformándose este último registro en el más elevado de las últimas cuatro décadas— permitía avizorar sin mayores dudas un futuro próximo cargado de fuertes tensiones en materia cambiaria, escenario que no tardaría en materializarse.

En efecto, a poco de comenzado 2018 se revelaron de manera explícita todas las limitaciones del esquema macroeconómico concebido por la gestión de Cambiemos. Tal como sucedió en otros episodios del pasado, la fragilidad de una estrategia basada en el sobreendeudamiento externo y la atracción de capital financiero de corto plazo quedó al descubierto cuando el gobierno vio interrumpida de forma repentina su capacidad de seguir colocando deuda en el mercado internacional. La historia que se sucedió a partir de entonces es muy reciente y conocida. Corrida cambiaria; inestabilidad política y recambio de funcionarios de primera línea; rescate financiero de urgencia por parte del FMI (acordado a los tumbos y renegociado en solo unos meses, dada la agudización de la corrida contra el peso); con el objetivo de garantizar las divisas necesarias para hacer frente al repago del capital y servicios de la deuda en dólares de corto plazo; y elaboración de un programa de ajuste monetario y fiscal monitoreado desde el organismo internacional.

El descalabro macroeconómico de 2018 impactó fuerte en la industria y se multiplicaron las noticias sobre suspensiones y cese de actividades en empresas de diferentes ramas sectoriales, incluyendo el cierre de algunas firmas grandes y de extensa trayectoria en el país.

Si bien la depreciación cambiaria determinó en septiembre un final para la seguidilla de veinte meses consecutivos de déficit en la balanza comercial, también aceleró la inflación y, consecuentemente, el deterioro en los ingresos reales de la población. De esta forma, la demanda de bienes industriales volvió a sufrir una nueva ca-

ída, tal como había ocurrido en 2016. Asimismo, como parte de una nueva apuesta cortoplacista de contención cambiaria, el BCRA dispuso a partir del segundo trimestre del año un aumento inédito de las tasas de interés de referencia, lo que derivó en un salto generalizado de todas las tasas del sistema financiero local. Por caso, la tasa de interés nominal anual de los adelantos en cuenta corriente para las empresas —que había permanecido relativamente estable entre mediados de 2016 y abril de 2018 en torno al 30%— saltó hasta ubicarse en niveles cercanos al 72% durante el último trimestre de 2018, llegando al 85% en los adelantos que no contaban con acuerdo previo de las entidades bancarias. Esta aceleración inédita de las tasas nominales de interés muy por encima de la inflación esperada derrumbó el acceso al crédito por parte de las empresas, una variable que ya venía exhibiendo una tendencia decreciente desde comienzos del año 2016.

Frente al desplome de la demanda y la virtual desaparición del crédito, la producción industrial se contrajo un 4,8% durante el año 2018. A nivel sectorial, la caída fue generalizada, con unas pocas excepciones puntuales. Las principales retracciones, atendiendo a las magnitudes y a la participación de los sectores en el agregado, se observaron en la elaboración de maquinaria y equipo (próxima al -20%), una actividad muy afectada por el desplome de casi el 6% interanual en la inversión agregada, el componente del PBI con una mayor caída durante el año; caucho y plástico (-10,3%); textil-confecciones (-9%); maquinaria eléctrica (-8,4%); y productos químicos (-6,4%). En materia laboral, se observó una aceleración en la caída del empleo a partir de junio, lo que llevó a que en diciembre existieran unos 61 mil puestos de trabajo menos que en el mismo mes de 2017.

En definitiva, el balance para el sector industrial de los primeros tres años de gestión de Cambiemos resulta sombrío. La caída del empleo fabril entre diciembre de 2015 y diciembre de 2018 fue cercana al 10%, lo que significa, en términos absolutos, la pérdida de unos 122 mil puestos de tra-



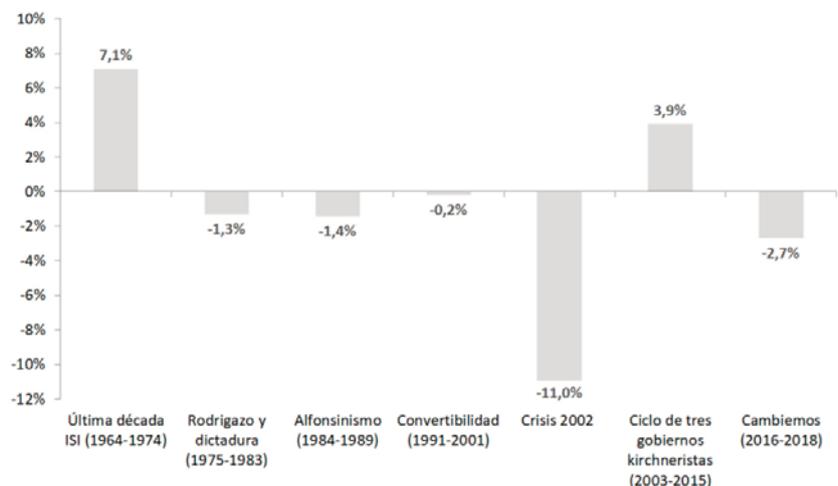
bajo registrados. Por su parte, el valor agregado de la industria se contrajo un 7,9% en el trienio, lo que equivale a una tasa media anual de crecimiento negativo del 2,7%. El Gráfico 1 ofrece una perspectiva de largo plazo para evaluar dicho registro frente al resto de los ciclos político-económicos vigentes durante el último medio siglo en nuestro país. Como se ve, el desempeño de Cambiemos no parece el más apropiado para una gestión que, al asumir, se autodenominó sin mayores ambigüedades como el mejor equipo de gobierno de los últimos 50 años.

Vale hacer una reflexión final sobre las perspectivas que enfrenta la industria durante el año en curso. Aún en el caso de que el gobierno logre contener durante 2019 la escalada cambiaria –lo cual constituye una conjetura aventurada– existen dos elementos disruptivos que no han dado grandes muestras de cambio en relación a los peores meses de 2018. El primero de ellos es que las tasas de interés efectivas que enfrenta el sector productivo continúan en niveles altísimos y –

de acuerdo a declaraciones de los propios funcionarios involucrados en la materia– no se esperan bajas de consideración en el corto plazo. No se trata tan solo de un obstáculo para las eventuales decisiones de inversión –improbables en el contexto económico presente y con una capacidad instalada ociosa que en febrero superó el 40%–, sino que se ve comprometida la operativa cotidiana de las empresas (particularmente de las más chicas) para acceder a capital de trabajo y garantizar la cadena de pagos entre proveedores y clientes. El segundo punto a destacar es que la inflación no ha dado hasta ahora signos claros de desacelerarse, lo cual abre serias dudas sobre las posibilidades de que las negociaciones de las próximas paritarias eviten una nueva caída de los salarios reales. Teniendo en cuenta que, en promedio, cerca del 85% de la producción industrial argentina tiene como destino el mercado doméstico, parece indudable que una nueva liquación de los ingresos reales de la población sellaría otro año contractivo para la industria de nuestro país.

Gráfico 1

Evolución del valor agregado industrial durante los principales ciclos político-económicos de los últimos 50 años en la Argentina (Tasa de crecimiento medio anual acumulativo)



Fuente: elaboración propia en base a GGDC 10 sector database e INDEC



3. REPRIMARIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Javier Rodríguez

La adopción a partir de diciembre de 2015 de un conjunto de medidas de política económica afines a los planteos neoliberales tradicionales ha signado un cambio de considerable profundidad en la estructura productiva y junto a ello en muchos de los aspectos socioeconómicos esenciales.

La elevación sustancial del precio de la electricidad, el transporte y los combustibles con el anunciado objetivo de eliminar distorsiones preexistentes, junto con una mayor apertura comercial incidió negativamente en la producción industrial. A ello se le sumó la acción del gobierno para limitar los aumentos nominales de salarios, que en un contexto de alta inflación significó una caída de los salarios reales promedio del 18,2% (entre noviembre de 2015 y diciembre de 2018) y del 22,1% en las jubilaciones mínimas y la Asignación Universal por Hijo⁸. La pérdida de poder adquisitivo y el mayor desempleo tuvieron un efecto fulminante sobre la producción nacional, al disminuir la demanda interna y combinarse con los factores antes mencionados. A este esquema se le sumó por sus efectos negativos las elevadísimas tasas de interés, que con el objetivo anunciado de reducir la inflación alcanzaron niveles de referencia superiores al 60% anual.

Como consecuencia de estas políticas económicas, la producción industrial mostró un persistente deterioro, evidenciada en una reducción de la producción y en el cierre de numerosas plantas fabriles y empresas. A febrero de 2019, la producción industrial era un 8,6% menor que a principios del gobierno de Macri. En la industria se perdieron en el período indicado, en términos absolutos, 126 mil puestos de trabajo registrados.

Mientras se acrecienta este proceso de desindustrialización una parte importante de las miradas

se dirigen hacia el sector agropecuario. Desde el Gobierno, se intenta mostrar buenos resultados en algún sector productivo y por eso se destacan los indicadores compatibles con un desempeño positivo en el sector agropecuario. Con este objetivo publicita ampliamente que este año habrá una cosecha récord de granos. Se refieren únicamente a una parte del sector agropecuario, la de la producción de cereales y oleaginosas; y un solo aspecto, el volumen total de producción. La aspiración es que eso sea percibido por el público general como que la totalidad del sector se encuentra en una muy buena situación. Pero el panorama es muy distinto cuando se analiza qué sucede con el conjunto de los que producen en el agro. En efecto, como mostraremos en este artículo un conjunto muy variado de productores agropecuarios está sufriendo una profunda crisis.

En cuanto a las medidas de índole más específicas hacia el sector, el gobierno de Macri inicialmente eliminó los derechos de exportación de todos los productos (un reclamo sectorial que cobró más fuerza durante el anterior gobierno), excepto de la soja y sus derivados que los disminuyó en 5 puntos; e ideó un cronograma de sucesivas reducciones. Esta medida se adoptó en paralelo a la fuerte devaluación de fines de 2015.

A estas medidas se le agregaron que, con el objetivo de alcanzar una mayor participación del comercio internacional en el producto interno, se avanzó de manera marcada en una mayor apertura comercial. Junto a ello, se impuso una mayor desregulación del mercado interno, dejando de lado mecanismos de precios de referencia, de acuerdos por cadena productiva u otros, que había llevado adelante el Gobierno anterior.

A lo largo de 2018, presionado por la búsqueda de mayores ingresos fiscales, desde el gobierno

⁸ En estos últimos entre noviembre de 2015 y enero de 2019. Se utiliza para comparar el Índice de Precios al Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires, dada la continuidad y comparabilidad de la serie.



primero se redujeron los reintegros a las exportaciones en prácticamente un 75%. Así, devoluciones que estaban en el orden del 5% o 6% pasaron a estar en torno al 1,5%. Correspondían estos reintegros a prácticamente todas las producciones agropecuarias regionales (frutales, por ejemplo) y agroindustriales. Pero avanzada la crisis más general de la economía, en septiembre de 2018 el gobierno decidió reestablecer los derechos de exportación, aunque no como un porcentaje del valor del producto, sino como un monto fijo en pesos por cada dólar exportado. Así, fijó en \$4 por dólar el derecho de exportación para los productos primarios, y en \$3 por dólar para los productos industrializados. El impuesto fue mucho más generalizado que en el anterior gobierno, ya que incluyó a toda la exportación de bienes e incorporó la exportación de servicios⁹.

A este conjunto de medidas se le sumó el encarecimiento de la tasa de interés como parte de una política más integral de contención de la inflación. Con tasas de referencia que superan el 70%, también se encareció el crédito, tan esencial para la actividad agropecuaria que, dada su estacionalidad requiere de importantes sumas de capital en determinados momentos específicos. Como veremos, las altas tasas de interés actuaron en detrimento de la inversión productiva en el sector.

En materia de política pública hacia el sector otra de gran significado ha sido la eliminación y/o reducción sustancial de los distintos programas de apoyo a la agricultura familiar. En este caso la táctica adoptada de manera general fue mantener los programas nominalmente en pie, pero desfinanciarlos por completo (o casi completamente). En este sentido, todos los programas que apuntaban a mejorar la inversión del sector, fortalecer su producción y la comercialización de sus productos, impulsar el asociativismo como forma de adquirir mayores escalas, y desarrollar el comercio de cercanía fueron dejados de lado. Junto a ese abandono de hecho de los programas, se achicó notablemente las áreas del estado nacional dedicadas a ello. En la actual secretaria de Agroindus-

tria se realizaron no menos de 1200 despidos, siendo el área más afectada la de los trabajadores de apoyo técnico a la agricultura familiar. En el mismo sentido se eliminó la exención del pago del Monotributo Social Agropecuario que tenían los agricultores familiares.

Finalmente, debe señalarse también que la política general del gobierno de Macri tendiente a reducir el presupuesto en términos reales de las áreas de ciencia y técnica han tenido su impacto, tanto por la reducción en los organismos de investigación dedicados a las distintas ciencias como por las reducciones en términos reales de los presupuestos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) como del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El impacto de estas medidas, sin embargo, sólo pueden ser correcta y completamente observados en análisis de más largo plazo, por lo que no se abordan aquí en toda su complejidad.

El desempeño de las distintas producciones

La conjunción de devaluación y quita de derechos de exportación a fines de 2015 hizo que los precios de los granos en el mercado local y en pesos aumentaran considerablemente. Así, el precio del maíz, esencial como insumo de muchas otras producciones, se elevó drásticamente en un período muy corto, al pasar de \$1500 el 10 de diciembre de 2015 a \$ 2300 en febrero de 2016 y \$2800 en abril de ese año. En pocos meses un aumento nominal del 87%. El golpe para las producciones que utilizan al maíz (y otros granos) como insumo fue

⁹ A diferencia de los derechos de exportación vigentes en 2015, al restablecerse los mismos en 2018 se los fijó en \$3 por dólar y \$4 por dólar según se trata de productos industrializados o no, respectivamente. La medida se tomó en momentos de importantes variaciones del tipo de cambio. Con un dólar a \$40, el monto del derecho de exportación para los productos primarios alcanzaba al 10%. En la actualidad, con un dólar a \$46, ese monto representa el 8,7%.

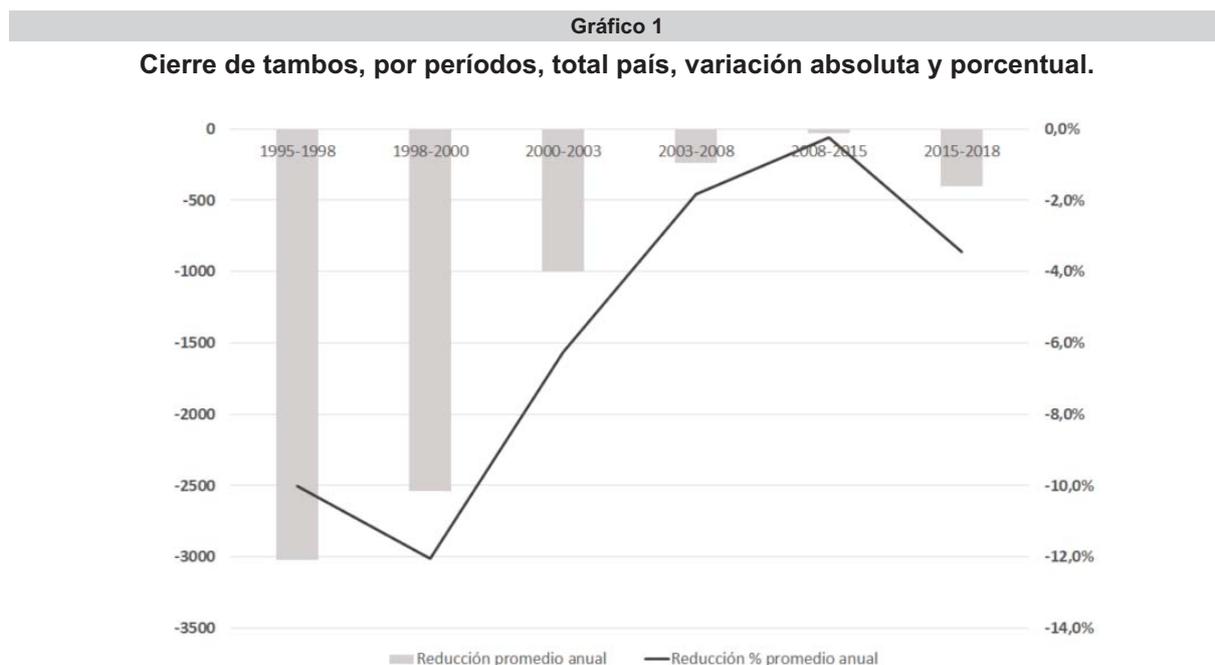


fortísimo. A ello se le agregó el marcado aumento del combustible junto con la retracción de la demanda, producto de la caída generalizada del poder adquisitivo de los salarios. Así, actividades de mayor valor agregado como las producciones tampera, porcina y avícola perdieron rentabilidad de manera abrupta ante el aumento de sus costos, que –adicionalmente en un contexto de baja de la demanda- no pudieron trasladar en forma inmediata ni en la magnitud requerida al precio de su producto, que se vende mayoritaria o totalmente en el mercado interno.

Algunos casos concretos sirven para mostrar con mayor detalle la situación. El complejo lácteo presenta resultados claramente negativos. El cambio de los precios relativos entre el maíz y la leche (pagado al productor) hizo que la producción tampera perdiera rentabilidad. La producción cayó en 2016 un 14,7% y ese bajo nivel de producción se mantuvo en los años subsiguientes. En 2018, la producción de leche fue un 12,7% menor que la de 2015. Los años 2016 a 2018 representaron los niveles de producción de leche más bajos de la presente década.

La caída en la producción –como consecuencia de la pérdida de rentabilidad- se dio en paralelo a un incremento significativo en el ritmo de cierre de tambos. Sólo en el año 2018, el 4,4% de los tambos debieron abandonar la producción, según datos del SENASA. En comparación con períodos previos, se trata de una tasa de reducción en la cantidad de tambos muy superior a la de la década previa (Gráfico 1).

Con respecto a la producción porcina –que fue el tipo de carne cuya producción más creció en términos porcentuales en el período 2003-2015, un 201% entre puntas, a razón de un 9,6% promedio interanual y alcanzando en el período 2011 a 2015 un crecimiento anual promedio del 12,3%-, la alta rentabilidad que tenía en 2015 disminuyó marcadamente, como consecuencia del incremento en el precio del maíz y demás insumos y el achicamiento del mercado interno (donde tuvo injerencia tanto la reducción de la demanda interna producto de la caída de los salarios reales como el fuerte incremento de las importaciones). La baja de la rentabilidad produjo la salida de producción de una parte importante en el estrato de los pro-



Fuente: Centro de Estudios Sociales, Económicos y Tecnológicos (CESET) sobre datos de SENASA.



ductores más chicos, muchos de ellos que habían ingresado de forma reciente a esta producción. Sin embargo, la maduración de algunas inversiones importantes en el sector y la producción de los más grandes permitió que, si bien a un ritmo más moderado, el volumen total producido siguiera marcando un crecimiento.

El caso de la producción aviar es relativamente similar, pero la pérdida de rentabilidad y la salida de productores hizo que el volumen total se redujera. Así, de tener un crecimiento interanual promedio del 9,4% durante el período 2003 a 2015, a partir del Gobierno de Macri mostró una caída de 0,4% interanual promedio.

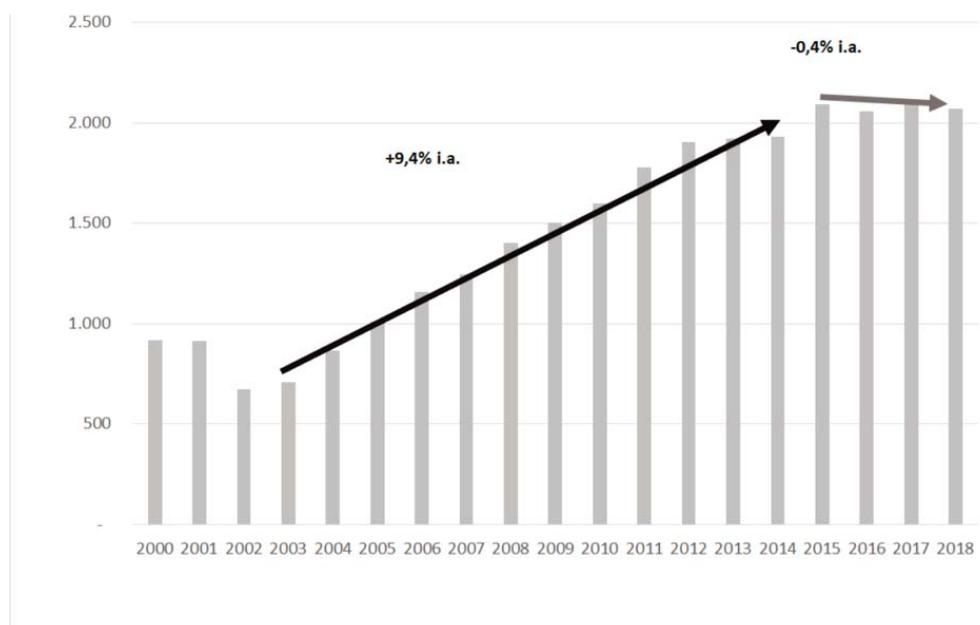
La dinámica de la ganadería bovina ha tenido algunas diferencias con respecto a las producciones aviar y porcina. En la producción de *feed lot* el impacto del alza del precio del maíz fue significativo, pero en la producción a campo, el peso de la alimentación con granos es mucho menor que en las otras producciones. La devalua-

ción de 2015 y la eliminación de derechos de exportación generó un efecto inmediato de alza del precio en moneda local, y con ello una mayor retención del ganado, dando lugar a que en 2016 se retrajera la faena. Esta situación, que se expresó en una mayor producción en los períodos subsiguientes, no terminó de expresarse de forma completa por la fuerte caída de la demanda interna -originada en la reducción de los salarios reales- que morigeró, en términos relativos (y por ejemplo en comparación con el dólar) el incremento de precios.

Este nuevo ciclo de la ganadería vacuna se dio en momentos en los cuales China se encuentra incrementando de manera marcada sus importaciones de este producto. Así, en el período 2015 a 2019 -considerando promedios mensuales- las exportaciones a China se incrementaron cinco veces, explican el 88% del aumento de las exportaciones totales de carne vacuna entre esos períodos y en la actualidad alcanza en volumen al 68% de las exportaciones totales de carne bo-

Gráfico 2

Producción aviar, total país, 2000 – 2017, en miles de toneladas.



Fuente: CESET sobre datos Minagro.



vina¹⁰. El fuerte incremento de estas exportaciones, logró compensar la caída de la demanda interna, modificando de manera relevante la composición del destino final. El consumo interno pasó de representar el 92,8% de la demanda total en 2015, al 81,2% en 2018.

En términos del volumen total de la producción, con 701 mil tn r/ch, la faena del primer trimestre de 2019 fue apenas un 3,2% superior a la de igual período de 2015. Desde ya, no se trata de una tasa extraordinaria de aumento de la producción. El cambio en la composición del destino de la producción tiene su correlato en el desempeño de los frigoríficos, que están fuertemente segmentados. Aquellos frigoríficos exportadores han logrado de manera generalizada una mejor situación. Los dedicados exclusivamente al mercado interno, se encuentran en cambio con diversas dificultades, vinculadas esencialmente al achicamiento de la demanda.

Agrupando la producción de carnes, considerando las tres principales de la Argentina en términos económicos (bovina, porcina y aviar), el ritmo de incremento de la producción durante el macrismo ha sido hasta la fecha menor que el registrado en la etapa 2003- 2015. En las razones de peso que explican este desempeño se encuentra, sin lugar a dudas, el fuerte incremento del precio relativo del maíz y con ello la tendencia a desincentivar las producciones que lo utilizan como insumo o que, dicho de otra manera, le agregan valor a la producción del grano.

En el caso de las producciones regionales, se trata por supuesto de producciones que si bien se las suele presentar de manera conjunta, presentan entre sí diferencias sustanciales y esenciales. La situación seguramente más dramática se da en el caso de peras y manzanas, pero no es el único. La devaluación en este caso impactó también negativamente ya que una parte sustancial de los gastos de producción están en dólares -por tratarse directamente de insumo importados o, en otros casos, con cotización directa en divisa extranjera-

pero los ingresos no se incrementaron en la misma proporción. Un estudio de 2016¹¹ mostró que el aumento del precio recibido por el productor fue seis veces menor que el aumento correspondiente a la devaluación y la quita de derechos de exportación. La restante y mayoritaria porción de los aumentos quedaron en manos de los exportadores. Así, los productores vieron que el precio de su producto se incrementó muy ligeramente, pero los costos lo hicieron en una proporción mucho mayor.

A la pérdida de rentabilidad se le agregaron dos factores: por un lado, acorde a la doctrina general del gobierno de Macri, se dejaron de lado los programas de asistencia a los productores así como de créditos blandos para la producción. Este efecto fue particularmente fuerte en 2016, año en el cual una parte importante de la producción no fue cosechada. A todo este panorama se le agregaron las importaciones, principalmente de manzanas que, si bien en comparación con la producción total no fueron tan significativas, acaparó el nicho de mayores precios de mercado -los supermercados- y con ello acható la posibilidad de mejores precios para los productores. Todo este derrotero de la producción ha hecho que la producción de manzanas cayera de 693,3 mil toneladas en 2015 a 563,5 mil toneladas en 2018, es decir, que fue un 18,7% menor. En el caso de las peras, la producción cayó de 619 mil toneladas en 2015 a 570 mil toneladas en 2018, es decir que tuvo una caída absoluta del 8%. En el alto valle, el abandono productivo de fincas se multiplicó.

¹⁰ Datos de elaboración propia a partir de CICCRA, Informes varios. La comparación se realiza en este caso con el promedio mensual del primer bimestre de 2019 en comparación con igual período 2015.

¹¹ Seain y Rodríguez Guerrero, "Expectativas y realidades de las producciones regionales agroindustriales", Revista Desarrollo Industrial y Agropecuario, número 2, mayo 2017.



En el caso de la vitivinicultura, otra de las producciones agroindustriales regionales importantes, la producción primaria de uvas también cayó en el período 2015 – 2018, por una conjugación de factores muy similares al caso de las peras y manzanas. La devaluación y quita de retenciones de 2015 no impactaron de manera tan marcada en una recuperación del precio pagado al productor, mientras que los costos de los insumos se incrementaron de tal forma que afectaron la rentabilidad de la producción. Como consecuencia de ello, durante los tres años del gobierno de Macri la superficie cultivada se fue reduciendo ligeramente. En 2018, acumuló una baja en la superficie del 3% con respecto a 2015. Esta tendencia se dio en paralelo a una reducción mayor de la cantidad de viñedos, del 4,6% entre los años señalados (Fuente: INV). Estos resultados revierten las tendencias que se habían observado desde los primeros años del presente milenio hasta el año 2015, de incremento (ligero) de la superficie implantada y mantenimiento en la cantidad de viñedos. Así, retoma en cambio lo observado en la crisis de fines de los años noventa, donde sí se había dado una reducción (en este caso más fuerte) de la superficie implantada a la par de una reducción de la cantidad de viñedos.

En la comparación 2015-2018, también se observa que los estratos de viñedos más grandes casi no reducen su cantidad o - en algún caso- incluso la incrementan. De esta forma, los productores correspondientes a los estratos más grandes de viñedos logran concentrar una mayor proporción de la producción. Sobre este panorama productivo de la etapa primaria también han incidido de manera muy marcada las importaciones de vino, fundamentalmente a granel. En efecto, en Argentina prácticamente no había importaciones de vino a granel previo a 2015. A finales de 2016 dichas importaciones se dispararon y para la primera mitad de 2017 ya alcanzaban al 13% del mercado interno¹². Esas importaciones, como en los otros casos, presionaron a la baja el precio pagado al productor.

En cuanto a la producción de granos, como en los otros casos, en paralelo a la fuerte devaluación de fines de 2015 se quitaron o redujeron los derechos de exportación, pero el año pasado se los reimplantó de manera generalizada. Las medidas iniciales derivaron en una mayor rentabilidad en la producción de estos granos. Sin embargo, como mostraremos esa mayor rentabilidad no implicó un aumento en el ritmo de crecimiento de la producción.

La fuerte devaluación de 2015 con la quita o reducción de los derechos de exportación, mejoró la rentabilidad media de las producciones de granos. Con el incremento de la rentabilidad también se dio un aumento de los alquileres, que por ejemplo en la zona núcleo aumentaron incluso expresados en volumen de soja (que también aumentó en pesos), entre 2015 y 2018 en torno a un 27% y pasaron a representar aproximadamente el 40% del valor bruto de producción total de un predio. En términos porcentuales esos incrementos de los alquileres fueron mayores en tierras de menor aptitud. Por ejemplo, se incrementaron por encima del 55% en el período indicado en el oeste de la provincia de Buenos Aires (siempre expresados en volumen de soja).

El aumento inicial de la rentabilidad comenzó a menguar con el aumento de los costos, producto del alza de precios (en particular, combustibles) que hizo que una parte importante de la rentabilidad incrementada por la devaluación se diluyera. A eso se le sumó como hecho particular la sequía de 2018, que, para los productores afectados, re-

¹² Cabe señalar que el vino a granel se envasa en el país, por bodegas que alternativamente debieran comprar materia prima nacional. Por este motivo, las importaciones también contribuyeron a “pisar” el precio pagado a los productores.



dundó en muchos casos en endeudamientos¹³. La altísima tasa de interés vigente en los últimos meses, ha hecho que para muchos de estos productores, llevar adelante la producción en el presente año fuera sumamente dificultoso, dependiendo desde ya de la capacidad financiera de cada uno.

Para el presente año 2019 se espera una mayor cosecha que los años previos. Excepto en los años de fuertes eventos climáticos como los señalados, lo habitual es que el volumen total crezca por efecto de un incremento de la superficie y una mejora de los rindes. Por eso en la mayoría de los años se presentan “cosechas récord”. En la actual dinámica, a las causas antes señaladas se le suma, como veremos, la sustitución de soja por maíz y el hecho de que las condiciones climáticas, junto con las condiciones de los suelos hayan sido especialmente propicias. Con respecto al primer elemento, al producir maíz, como se sabe, se obtiene de manera generalizada un volumen de producción mucho mayor (expresado en toneladas de producto) por hectárea que con la soja, por lo cual por cada hectárea de soja sustituida con maíz “se incrementa” el volumen total producido.

Considerando lo indicado en el párrafo precedente, la mayor rentabilidad observada por la devaluación de 2015 y la quita de derechos de exportación no se plasmó en un mayor ritmo de crecimiento de la producción. En efecto, mientras que en el período 2003- 2015 la superficie con cereales y oleaginosas creció a una tasa anual acumulada promedio del 3.2%, ese valor no aumentó durante el gobierno de Macri. Es decir que las medidas adoptadas tampoco implicaron un boom productivo en el caso de estos cultivos.

Deben mencionarse también los fuertes cambios al interior del sector que no siempre son explicitados. Con la quita o reducción de los derechos de exportación y luego su reinstalación y aumento, en el medio “se perdió” todo el sistema de reintegros que implicaba que el pequeño y mediano productor pagara proporcionalmente mucho menos (incluso cero en algunos casos) que aquellos

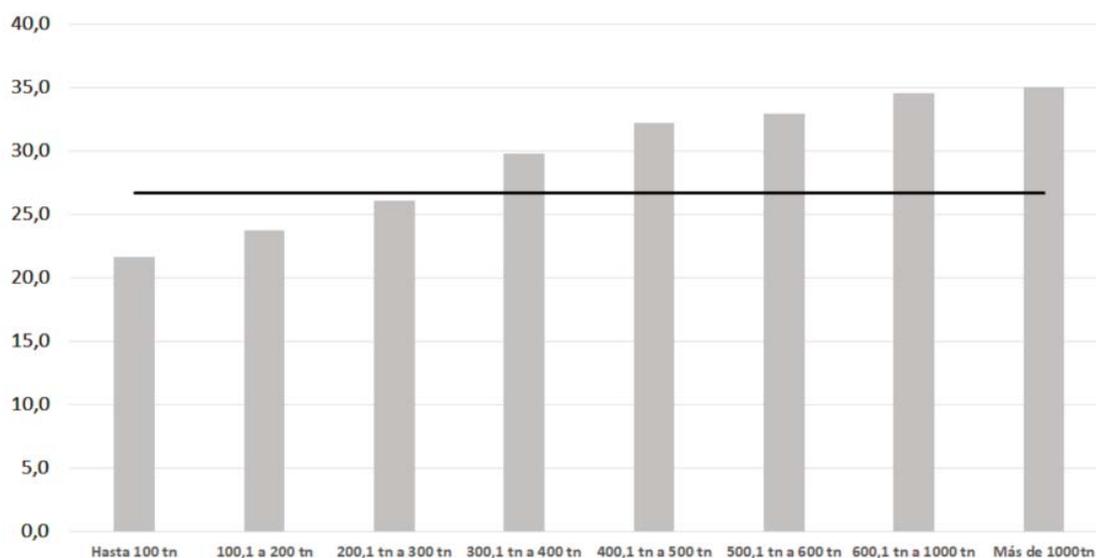
que producen en grandes superficies. Así, el gobierno de Macri dismanteló la principal política pública diferenciada del sector. Para el caso de la soja, por ejemplo, el Gráfico 3 muestra que los productores pequeños y medianos van a pagar este año más retenciones que las que pagaron en 2015, mientras que los que manejan altos volúmenes, menos.

El Gráfico 3 compara los derechos de exportación de la soja vigentes en 2015 con los vigentes a final de 2018, relevantes a la hora de definir la producción de este cultivo. El esquema vigente en 2015 preveía una devolución de una parte del impuesto a los productores, de mayor proporción para aquellos que menos producían. Apenas asumió el gobierno de Macri, se eliminó ese sistema, para los restantes cultivos en función de que se eliminaba el impuesto, para la soja a partir de su reducción. Sin embargo, con el restablecimiento del impuesto en 2018 para todas las producciones -y el incremento para la soja-, el sistema de reintegros a los pequeños y medianos productores no se reinstaló. En función de ello, por ejemplo en el caso de la soja, los productores del estrato de hasta 300 toneladas se encuentran, en materia de este impuesto, en una situación en la cual tienen que pagar más que con el esquema vigente en 2015. Por otro lado, los que producen más que esa cantidad, en la actualidad pagan menos.

¹³ Cabe señalar que en los últimos años se han dado importantes eventos climáticos fuertes que han generado significativas inundaciones o sequías. Así, por ejemplo, en 2014 y 2015 hubo importantes inundaciones en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, la región central en cuanto a la producción de granos. Por su parte en 2018 hubo una fuerte sequía, que hizo disminuir de manera muy considerable el volumen total producido. Dadas estos eventos, para una comparación acerca de la dinámica general del sector los volúmenes totales de producción podrían brindar una idea equivocada y por ello resulta conveniente considerar de manera inicial la evolución de la superficie sembrada.



Gráfico 3

Derecho de exportación de la soja, como porcentaje del valor total, Argentina, 2015 y 2018.

Fuente: Elaboración CESET a partir de las resoluciones correspondiente.

Cuando se analiza la evolución conjunta de la producción de maíz y soja, se puede concluir que el diferencial del derecho de exportación entre estos cultivos, al incidir en los precios y las rentabilidades relativas tiene la capacidad de modificar los procesos de sustitución de un cultivo por otro. En efecto, al eliminar el derecho de exportación al maíz y reducir solamente en cinco puntos el de la soja, el gobierno de Macri estableció un diferencial en el derecho de exportación de 30 puntos, en detrimento de la soja, muy superior al de la etapa previa. Tal diferencia hizo que se sustituyera producción de soja por maíz. Así, por primera vez desde el inicio del proceso de sojización en Argentina (allá por mediados de los años setenta), la superficie destinada a soja se redujo durante tres campañas consecutivas. Esa superficie fue mayormente dedicada a maíz.

Cabe señalar que la producción de maíz se destina, en su mayoría, a la exportación sin otro procesamiento adicional. En efecto, la exportación de maíz acapara aproximadamente el 66% de la pro-

ducción total de este grano. Sólo el tercio restante tiene algún tipo de procesamiento o participa como insumo de otra producción.

Palabras finales

Las medidas adoptadas por el Gobierno de Macri tenían el objetivo anunciado de potenciar las fuerzas productivas del agro. En no pocas ocasiones desde el gobierno se expresó que esas políticas iban a permitir impulsar la producción agropecuaria para así lograr también un mayor nivel de industrialización.

Los resultados obtenidos, sin embargo, han sido muy distintos. No hubo un boom de la producción: la eliminación y reducción inicial de los derechos de exportación, la eliminación de los mecanismos e instancias de administración del comercio interno y la mayor desregulación del mercado externo tuvo en cambio efectos diferentes sobre las distintas producciones. Tampoco en materia de exportaciones los resultados han sido



como se los preanunciaba. De hecho, la balanza comercial en materia de productos agroalimentarios no sólo no mejoró, sino que empeoró: el aumento de las importaciones hizo que el saldo comercial de esos productos (positivo) pasara de 32,3 mil millones de dólares en 2015 a 30 mil millones de dólares en 2018.

En este artículo hemos expuesto las razones por las cuales el sector no mostró un boom de la producción. La elaboración de granos, en este contexto, mostró sí un crecimiento en volumen. Pero el mismo no fue particularmente fuerte, sino similar al que se daba en la etapa previa. En el caso de aquellas producciones que agregan valor a partir de los granos, las medidas adoptadas fueron francamente negativas. Las crisis que atraviesan los productores que utilizan los granos como insumos evidencian este proceso de reprimarización que hemos señalado, al interior del sector. Para las producciones agroindustriales regionales, las medidas también resultaron perjudiciales ya que la mejora de los precios de exportación no se trasladó al productor -como consecuencia de la mayor desregulación- pero sí los mayores costos, a lo que se le sumaron la caída de la demanda interna y (según los casos) la competencia de las importaciones.

El cierre de tambos, el cese de actividad de una gran cantidad de productores porcineros, el abandono de fincas de elaboración de frutales, entre otros, muestra el impacto que las políticas llevadas adelante han tenido sobre los pequeños y medianos productores agropecuarios. Observamos así un nuevo proceso de concentración en la producción primaria. Para la gran mayoría de los productores y las pymes agropecuarias, la situación no es muy distinta de la que atraviesan el resto de las pymes en el país. La eliminación de todo tipo de política pública diferenciada tiene sin duda mucho que ver con este resultado.

Analizado en su conjunto el sector agropecuario, los distintos estratos de productores y las producciones que llevan adelante, las políticas eco-

nómicas y sectoriales específicas aplicadas por Macri no han tenido los resultados esperados. Un esquema que observado de manera general ha tendido a favorecer la financiarización y, por tanto al sector financiero en detrimento de lo productivo, ha mostrado así que, incluso (o también) en el sector agropecuario no ha dado buenos resultados para la gran mayoría de los productores.



4. RUPTURAS Y CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO BAJO LA GESTIÓN CAMBIEMITA

Mara Ruiz Malec

En estos casi cuatro años se desarrolló un cambio en el mercado laboral cuya profundidad y verdaderas consecuencias aún no se han manifestado en plenitud y por lo tanto, tampoco han sido evaluadas en su total magnitud.

Hubo un giro de 360 grados en las prioridades de la política económica en general, incluyendo la política laboral. El trabajo dejó de ser el eje de la política pública porque pasó a ser responsabilidad de cada trabajador y trabajadora crear o conseguir su empleo y conservarlo. La prioridad pasó de generar y conservar empleos de calidad a promover la flexibilización, facilitar el despido y exhortar la generación de empleos por cuenta propia.

La gestión de CAMBIEMOS hizo un esfuerzo por plasmar en la legislación este cambio en el paradigma laboral. No todos los esfuerzos dieron frutos. Sin embargo, donde no hubo ley, hubo práctica. Como dijimos, la política laboral en general se desatendió de su tarea de generar y conservar empleos. La medida que mejor expuso este cambio fue la disolución del Ministerio de Trabajo como tal y su degradación a Secretaría dentro de otro Ministerio.

Las consecuencias no son positivas. Asistimos a un claro deterioro en las condiciones del mercado de trabajo, al menos desde la perspectiva de los trabajadores. Esto no se cristalizó únicamente en una mayor tasa de desempleo, sino fundamentalmente en una precarización de los empleos existentes. Esta tendencia regresiva, por sus causas y por el carácter patriarcal de la sociedad en que se desarrolla, afectó particularmente a las mujeres. Así, los habitantes de nuestro país cada vez se esfuerzan más, para obtener menos.

Panorama del empleo

Los resultados en materia de creación de empleo y evolución del salario son cuantificables y contundentes. La gestión económica de CAMBIEMOS no logró facilitar la creación de puestos de trabajo de calidad ni logró una mejora en las condiciones de vida de los trabajadores en relación con sus ingresos ni en relación con su estabilidad laboral.

Entre 2016 y 2018, la tasa de desempleo pasó de 8,5% a 9,2%. En particular, en el segundo semestre de 2018, la tasa de desempleo subió 1 punto porcentual (de 8,1% a 9,1%). La serie nueva de datos de desempleo inicia en el segundo trimestre de 2016 y no es posible compararla con 2015. Pero existen otros indicadores. Según datos de CABA se observa una suba del desempleo en 2016 de 1,5 puntos respecto a 2015 (y a partir de entonces, el desempleo se mantiene en un nivel más elevado por el resto de la serie).

Aún cuando los datos de la Ciudad pueden no reflejar las tendencias de todo el país, es probable que en 2016 el desempleo se haya incrementado a nivel nación respecto de 2015. Esto es así si se tiene en cuenta que en los últimos días de 2015 y en los primeros meses de 2016, hubo una fuerte devaluación de la moneda junto con importantes subas de tarifas, que repercutieron negativamente en el nivel de actividad económica y el 2016 cerró con una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de -2,1%.

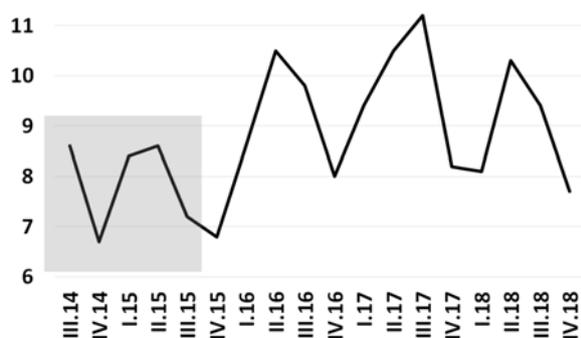
De este modo, la evidencia sugiere que en 2016 se inició una suba del desempleo, a la vez que otros indicadores nos muestran que efectivamente hubo un deterioro en la calidad del empleo en 2016, como veremos más adelante.



Gráfico 1

Desempleo en la Ciudad de Buenos Aires

(en % de la población Activa)



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA). ETOI.

Un factor que puede resultar llamativo es que, si bien el desempleo crece, la tasa de empleo (es decir, la relación entre la población total y las personas ocupadas en cualquier tipo de empleo) se mantiene relativamente constante. De hecho, solo en el cuarto trimestre de 2018 se observa una destrucción neta en la cantidad de ocupados. También se observa que la tasa de actividad (la cantidad de gente que está ocupada o busca activamente empleo respecto de la población total) subió respecto a 2016.

Sin embargo, este comportamiento no es inconsistente. Es habitual que la cantidad de ocupados no caiga, sin que el desempleo suba porque ante una misma cantidad de ocupados hay más personas buscando empleo (ya sea por la propia dinámica de crecimiento poblacional o por el efecto trabajador secundario, sobre el que hablaremos más adelante) Para encontrar este tipo de comportamientos con caídas en el número absoluto de ocupados, hay que remontarse a la crisis del 2001 o la crisis del tequila en el año 1995 (Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo (CETyD), 2019).

¿Por qué creció la cantidad de personas que se vuelcan al mercado de trabajo y al mismo tiempo se mantuvieron las tasas de ocupación? Podemos buscar la explicación en los cambios que hubo al

interior de los distintos grupos poblacionales y en particular, en la composición del empleo.

Entre 2016 y 2018, la tasa de actividad de las mujeres tuvo una importante suba. También subió la tasa de empleo, aunque en menor magnitud. La tasa de desempleo de mujeres subió más que la de los hombres. De hecho, hasta el tercer trimestre de 2018, solo había subido la tasa de desempleo de las mujeres, mientras que la de los hombres tuvo una baja leve.

Hasta el tercer trimestre de 2018, se habían incorporado 300 mil mujeres al mercado laboral De las cuales 192 mil se incorporaron a la ocupación. Podría pensarse que incluso cuando 100 mil mujeres se incorporaron al desempleo, en realidad se trata de un cambio positivo, ya que podría haber nuevas y mejores oportunidades de empleo que sumadas al cambio cultural que lleva ya varios años, lleva a más mujeres a incursionar en el mundo del trabajo pago. Incluso el desempleo podría explicarse por cierta rotación, tiempos de acomodamiento y expectativas positivas que llevan a esperar a la aparición de un buen empleo.

Este no parece ser el caso. Las mujeres están accediendo a empleos precarios. De las 192 mil nuevas ocupadas, 143 mil se insertaron en el cuentapropismo y 40 mil en el empleo asalariado no registrado (al tiempo que se perdieron empleos registrados). El cuentapropismo poco tiene que ver con el ideal de emprendedoras que impone discursivamente la actual gestión. El 80% de los puestos por cuenta propia ganan menos que el salario horario registrado promedio.

Es probable que la mayor participación laboral femenina esté reflejando lo que se conoce como efecto “trabajador secundario”. Ante una caída de los ingresos del hogar (ya sea por el despido del jefe de hogar o de otros miembros, o por una baja en los ingresos reales por cambio de empleo o por baja paritaria), otros miembros del hogar salen a buscar empleo para compensar esta caída en los ingresos.

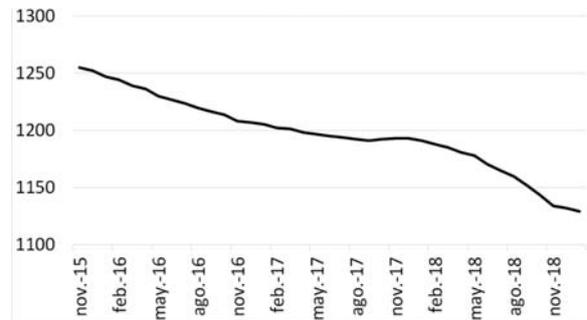


En Argentina, el rol de cuidado de personas y del hogar lo siguen ocupando fundamentalmente las mujeres, que se convierten en trabajadoras de doble jornada cuando la crisis apremia: trabajan dentro y fuera del hogar. De acuerdo a la Encuesta de Uso del Tiempo del INDEC, las mujeres ocupan casi el triple de horas que los hombres en tareas de cuidado.

Todos los motivos de corte negativo que pueden llevar a otros miembros del hogar a participar activamente del mercado laboral se encuentran presentes. El empleo de mayor calidad cae, los empleos precarios crecen y aún para quienes conservan buenos empleos, el salario real pierde poder de compra.

El empleo mejor pago, con mayor estabilidad y con acceso a todos los derechos que se supone debería tener un trabajador es aquel en relación de dependencia que se encuentra registrado en la seguridad social. Dentro de este, solemos distinguir entre el empleo en el sector privado y el empleo en el sector público, ya que el primero está más relacionado con el devenir de la economía en general, mientras que el empleo público puede responder a otras lógicas.

Desde fines de 2015, el empleo privado registrado cae, principalmente por la destrucción de puestos en la industria, que además se trata de un sector con buenos salarios. Otros sectores acompañan dependiendo la coyuntura, pero la destrucción del empleo industrial ha sido la norma durante toda la etapa.

Gráfico 2**Empleo asalariado registrado en la Industria**
(en miles de puestos)

Fuente: Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial – Ministerio de Producción y Trabajo

Cuando comenzó la gestión, varios sectores advirtieron sobre el efecto que podía tener sobre el entramado industrial el combo de apertura a las importaciones, suba de tarifas y caída del mercado interno. Desde el Ministerio de Producción se esbozó un plan que admitía las dificultades que atravesarían ciertos sectores si se quedaban sin protección y se estimaba que casi 400 mil puestos que necesitaban reconversión. Es decir, aún cuando el Gobierno esperaba una destrucción de empleo industrial, se planteaba como objetivo de política generar los mecanismos e instrumentos que permitiesen compensar esta caída con nuevos y mejores puestos.

Sin embargo, hasta ahora cerca de 130 mil puestos se perdieron en la industria, sin reemplazo por nuevos puestos. No se llevó adelante ninguna política puntual para evitarlo. Y en rigor, no fueron solo los “sectores sensibles” los que destruyeron empleo. Los datos abiertos a nivel industria muestran que todas las ramas perdieron empleo¹⁴.

¹⁴ La única excepción es instrumentos médicos, un sector pequeño que representa apenas el 0,7% del empleo industrial. Las restantes 25 ramas muestran contracción de empleo para el periodo III.18/III.15, último dato disponible con este nivel de apertura.



La industria explica que el empleo privado asalariado registrado se encuentre hoy un -1,4% por debajo de la cantidad de empleos recibidos en diciembre de 2015¹⁵. También hay destrucción neta de puestos registrados en el comercio; en transporte, almacenamiento y comunicaciones y en actividades empresariales. Compensan en parte, los servicios de educación, salud y servicios sociales privados y en menor medida, construcción.

Es claro que muy pocos trabajadores con perfil acorde para la industria pueden ocuparse directamente en estos sectores, en particular en educación y salud, con un perfil muy distinto. Por otra parte, la industria tiene un salario superior al promedio, y superior tanto al sector de educación (el doble), a salud y servicios sociales (15% superior) y a construcción (60% más altos).

La destrucción de este tipo de empleo comenzó en 2016 (caída del -1,0% entre el cuarto trimestre de 2016 y 2015, y 0,7% en el promedio de ambos años) lo que refuerza la idea de que el primer año de gestión fue efectivamente peor que el 2015. Si bien es cierto que los últimos años de la gestión

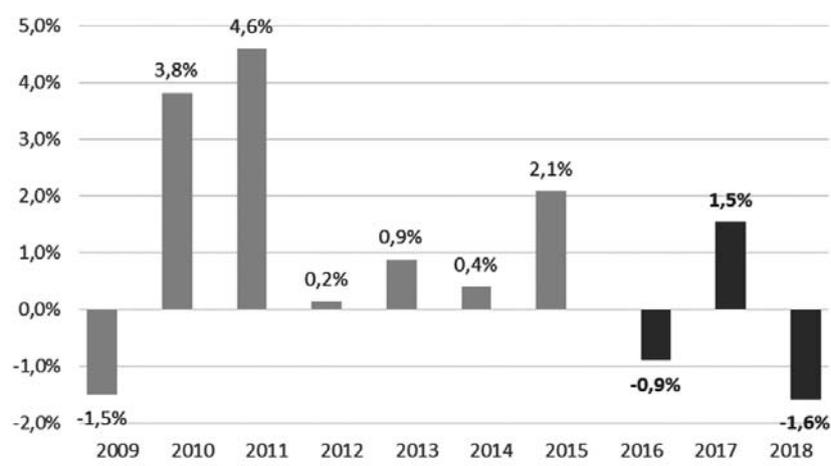
anterior habían mostrado un crecimiento menos dinámico en el empleo, también es notable como el empleo registrado privado se sostuvo pese a los años de recesión. De hecho, entre 2011 y 2015, el empleo creció 4,7%, pese a que la economía creció solo 1,5%. El empleo se recuperó rápidamente en el periodo recesivo de 2014, año que incluso terminó con una mayor cantidad de puestos asalariados privados registrados.

El total de los empleos registrados en la seguridad social, incluyendo también al empleo asalariado público y a los independientes, creció levemente en 2016, aunque por debajo del crecimiento poblacional. Esto se explicó por mayor empleo público y por una mayor cantidad de inscriptos al monotributo. En este último caso, es muy probable que no se trate de nuevas ocupaciones, sino de una registración de estas, sobre todo luego de la incorporación del monotributo al sistema de asignaciones familiares.

La Encuesta Permanente de Hogares que releva también el empleo no registrado confirma que atravesamos un proceso de destrucción de empleo formal y crecimiento del empleo informal.

Gráfico 3

Puestos de trabajo asalariados registrados (variación anual al 4º trimestre)



Fuente: Observatorio del Empleo y la Dinámica Empresarial – Ministerio de Producción y Trabajo

¹⁵ Diciembre de 2018 comparado con diciembre 2015.



La tasa de asalarización (cantidad de asalariados respecto al total de ocupados) cayó 1,1 puntos. Dentro de los asalariados, ganaron peso los asalariados no registrados. En cantidad de personas, los asalariados crecieron en 126 mil personas (menos que lo que creció la ocupación, lo que significa que se crearon más puestos por cuenta propia que asalariados). Los asalariados no registrados crecieron en 139 mil personas, es decir, no solo explica todo el crecimiento, sino que también se reemplazaron ocupados asalariados registrados por asalariados no registrados.

La destrucción de puestos asalariados registrados y su reemplazo por ocupaciones de menor ingreso y mayor inestabilidad, explica en parte el fenómeno de “trabajador secundario” que mencionamos más arriba. Ante esta situación, es razonable que en el marco de una estrategia familiar, otros miembros del hogar busquen compensar ingresos.

El segundo motivo que explica este comportamiento es la caída del salario real. Quienes conservaron sus empleos también vieron disminuidos sus ingresos en términos de poder de compra. El salario promedio formal cayó más de un -15% real desde que asumió esta gestión.

De este modo, la gestión CAMBIEMOS no logró generar puestos de calidad. Hay menos trabajadores registrados en el sector privado, y la caída de los ingresos reales llevó a más personas al mercado de trabajo, presionando sobre la tasa de desempleo. Si el desempleo no subió más, en parte es porque nuestro sistema de seguridad social no está preparado - como lo están otros países, en particular los desarrollados - para afrontar las contingencias del desempleo.

Es por eso que ante un despido, una no renovación de contrato, una caída en los ingresos, los trabajadores no tienen más opción que buscar alguna fuente adicional de ingresos. De allí, la proliferación de empleos de menor calidad. ¿Por qué decimos de mala calidad? Por dar un ejemplo, los salarios de los trabajadores no registrados aumen-

taron solo 24,5% nominal en 2018, frente a una inflación del 34,3%. Efectivamente, los trabajadores y trabajadoras desarrollaron estrategias de empleo precario donde el Estado no estuvo presente, pero los resultados son una peor calidad de vida atada a menores ingresos reales, un nivel mayor de incertidumbre y un aumento notorio en la pobreza.

El cuarto trimestre de 2018 encendió una alarma adicional. El empleo precario no logró compensar la caída del empleo total. Resta ver qué sucede en 2019, pero de continuar esta tendencia estaríamos en un escenario similar al de mitad de los años '90, cuando lo que se conoce como sector informal se saturó. A partir de ahí, el desempleo no bajó de dos dígitos hasta después de terminada la convertibilidad.

Los cambios normativos

Para la concepción del empleo en CAMBIEMOS, la mejor política laboral es la que disminuye los “costos laborales” y aumenta la flexibilidad para contratar, organizar el trabajo y sobre todo, despedir. No existen problemas de demanda, de acceso desigual a los puestos ni de falta de puestos.

Muchos de estos “costos” en realidad están asociados a la cobertura de contingencias que pueden afectar la vida del trabajador y que se traducen en derechos reconocidos en nuestra Constitución y en pactos que la Argentina ha firmado.

Un primer avance regresivo se realizó sobre la justicia laboral. Además de una fuerte campaña de desprestigio sobre los abogados laboristas, se avanzó sobre el traslado del fuero laboral federal (cuyos fallos suelen reconocer la posición desigual que ostentan trabajadores y empresarios) a la órbita de la Ciudad de Buenos Aires. Este traspaso se encuentra aún, incompleto.

Un segundo punto sobre el cual se avanzó fue la reforma en la ley de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo, que dificultó los procesos de inicio de juicio contra las aseguradoras. Esta reforma apa-



rentemente logró reducir los juicios y los costos de la cobertura. Pero esto no se tradujo en más empleos.

La tercera medida es el cambio en las contribuciones patronales. El régimen vigente contemplaba dos de alícuotas (servicios y comercio por un lado e industria y pymes por otro, a grandes rasgos) y diversos porcentajes regionales de crédito a cuenta del Impuesto al Valor Agregado. Además, existía una reducción permanente del 50% para microempresas (hasta 5 trabajadores al momento de la adhesión) y un régimen de reducción temporal para nuevos empleos en empresas de hasta 80 trabajadores.

La reforma, aprobada en 2017, eliminó los beneficios regionales, unificó la alícuota en un nivel intermedio, eliminó los regímenes para MiPyMEs y estableció un mínimo no imponible para todas las empresas. Las empresas tributan por el diferencial entre el salario pagado y el mínimo no imponible. Este beneficio es para todos los empleos (no solo para los nuevos) y para todos los tamaños de empresas. Su implementación es gradual (se aplicará pleno en 2022) aunque para algunos sectores en crisis el esquema ya se encuentra vigente.

En materia de flexibilización laboral, los cambios a la Ley de Contrato de Trabajo, así como la reforma de todos los convenios colectivos es una tarea difícil para cualquier gobierno. La gestión de CAMBIEMOS intentó avanzar con la firma de convenios excepcionales, de los cuales el de petroleros para extracción de gas no convencional (Vaca Muerta principalmente) fue la insignia. Los cambios más importantes incluyen la eliminación de algunos conceptos salariales, compensados en parte por una exención adicional para el impuesto a las ganancias; los cambios en la jornada y horas extras permitidas; el establecimiento de cantidades de trabajadores inferiores a las habituales para ciertos trabajos; la utilización de forma indiscriminada del contrato a tiempo determinado y la limitación al derecho a huelga. Esto último se vio reforzado por un nuevo

acuerdo en 2018. La actividad en Vaca Muerta, efectivamente logró generar puestos de trabajo.

Sin embargo, esto no implica que los cambios en el convenio hayan sido artífices de esta mejora, dada la multiplicidad de incentivos que se le dio al sector (incluyendo importantes subsidios del Estado Nacional), sumado a favorables condiciones de mercado. Un análisis más profundo deberá realizarse para alcanzar conclusiones. En el año 2019, el convenio se está poniendo a prueba. Por un lado, porque las condiciones de juego cambiaron, ante la negativa del Estado Nacional a desembolsar los subsidios comprometidos. Por otro, porque el relajamiento de las condiciones de seguridad y de descanso tuvo resultados muy negativos. Tras la quinta muerte de un trabajador en menos de un año, el sindicato realizó un paro de 24 horas para pedir por cambios en el convenio. Este acuerdo, que fue insignia del gobierno, no logró replicarse al resto de los sectores.

Por último, el gobierno viene ensayando año tras año un intento de reforma laboral generalmente encubierta bajo un programa de blanqueo. Este proyecto, que incluía entre otras cuestiones la creación de un fondo de desempleo permanente en reemplazo a las indemnizaciones tradicionales, fue finalmente acotado a una amnistía amplia sobre los empresarios, con modificaciones permanentes en materia de registro, en general en perjuicio del trabajador (menor indemnización, etc.). Además, se busca volver a reducir las contribuciones patronales, para cada nueva contratación. Si no se tiene en cuenta el punto de partida (es decir, la aplicación del beneficio solo para contrataciones que amplíen la planta de personal), dada la elevada rotación que tiene el mercado laboral argentino, esto será ni más ni menos que un subsidio a las empresas, independientemente de si contratan o no más trabajadores.

Cambios por fuera de la norma

Los cambios normativos que la gestión buscaba realizar no pudieron ser plasmados por completo en la legislación. Sin embargo, en la práctica el go-



bierno ha instalado su concepto de política laboral. En parte lo ha hecho activamente y en parte, a través de su ausencia.

Como medida más simbólica, puede identificarse la derogación de la ley antidespidos, votada por el Congreso Nacional.

El Estado se retiró de su particular rol de árbitro entre empresarios y trabajadores donde se tenía en cuenta la asimetría de poder entre ambas partes. Los procedimientos preventivos de crisis, que habían funcionado en la gestión anterior como una manera de frenar despidos, se convirtieron en un medio para realizar despidos masivos sin pagar las indemnizaciones completas.

La represión frente a las protestas obreras escaló (vgr. Cresta Roja, Coca Cola, Madygraf, SIAM)

La política de empleo activa se redujo a facilitar convenios de dudosa legalidad respecto a la Ley de Contrato de Trabajo (como el caso de las pasantías en McDonalds) o a las ferias de empleo (patrocinio de stands de empresas privadas que ofrecen empleo). De acuerdo al CETyD en base a datos públicos, el presupuesto para políticas de formación profesional apenas representa el 70% de lo invertido en 2015. Los trabajadores cubiertos por el REPRO en 2018 apenas superan la mitad de los que había en 2014, último año recesivo de la gestión anterior, mientras que el Programa Empalme que busca insertar trabajadores beneficiarios de programas laborales en el sector formal apenas tiene 4.600 beneficiarios. La inspección laboral tampoco atraviesa su mejor momento. El presupuesto destinado a esta área cayó 57% en términos reales desde 2015.

A modo de conclusión

El tercer año de mandato de CAMBIEMOS finalizó con un dato que ilustra el paradigma laboral de esta gestión. La participación de los trabajadores en el producto perdió 4 puntos, que a su vez ganaron los empresarios. No solo gana-

ron participación. A pesar de que el tamaño de la torta se achicó, las ganancias empresariales crecieron en términos reales. Este aumento de la rentabilidad no se tradujo en más empleo, sino que fue a costa de menores puestos de trabajo y menores ingresos.

Los periodos de desempleo e inestabilidad laboral no son gratuitos para el historial ocupacional de una persona. Además del daño material y el daño psicológico, pueden repercutir en la capacidad futura para volver a insertarse en un empleo. La situación debe ser revertida con rapidez. Aun quienes confían en las medidas de CAMBIEMOS como efectivas en el largo plazo, deben notar que esta situación no puede ser desatendida.

Sin embargo, no alcanzará con paliativos. El modelo económico, no sólo el laboral, es el que está detrás de la destrucción del empleo. La situación de la industria es testigo. Sus empleos se destruyen y no se reemplazan por mejores o al menos iguales empleos. Bajar los costos laborales y aumentar la flexibilidad no está funcionando. Pueden discutirse cambios, mejoras que apunten a aumentar la productividad y a distribuir equitativamente las ganancias de ese aumento. Pero nada de esto alcanzará si no hay un cambio en el paradigma económico y laboral. Ambos van de la mano. La caída del empleo no se explica sin la caída de la actividad, y esta no se explica sin la importante retracción del mercado interno producto de menos empleo y menos ingresos, que afecta a amplios sectores productivos.

El crecimiento es condición necesaria para generar empleo, pero además se necesita un crecimiento armónico entre sectores. Es fundamental un Estado que acompañe cuando las condiciones externas no lo hacen, porque los efectos de una crisis sobre los trabajadores pueden ser permanentes. Cuánto de este daño se ha realizado y cuánto será posible revertir, será materia de la próxima gestión de gobierno.



5. ¿CAMBIEMOS ES LA GESTIÓN FEMINISTA MENOS PENSADA?

Carla Degliantoni

El Gobierno de Cambiemos, de la mano del presidente Mauricio Macri, levantó la bandera por la lucha por la igualdad de género, y eso devino en una serie de medidas anunciadas que pretenden reducir las brechas y desigualdades entre mujeres y varones. Es decir, de manera retórica y con anuncios públicos lleva adelante ciertas declamaciones con relación a “una agenda de género”, pero la pregunta es si en términos reales esto se traduce en acciones concretas o mejoras del presupuesto destinado para tales fines.

En 2016, se presentó el Plan Nacional de Acción para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, y se introdujo bajo su órbita al Instituto Nacional de la Mujer (INAM). Durante 2018, poniendo eje en la brecha salarial entre varones y mujeres, se dio origen a un proyecto de Ley por la Igualdad Salarial Estricta y a una modificación sobre el régimen de licencias junto con los planes de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia y Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD). El hecho más destacado de ese mismo año fue la discusión en el Congreso del proyecto de Ley por la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).

Si se mira el presupuesto destinado en el 2019 para el INAM solo tiene un aumento nominal del 10,78%, implicando una pérdida real de casi el 18%, dada que la inflación que proyectó el gobierno fue del 34,8%. El Plan Nacional de Acción para la Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres sufrió una reducción nominal del 38% pasando de 52 a 32 millones de pesos.

En materia de anticoncepción desde el inicio de la gestión de Cambiemos se observan recortes o subejecuciones. En 2016, el ex Ministerio de Salud repartió el 27% de los tratamientos anticonceptivos hormonales, cubriendo al 37% de la

población que lo necesitaba. En 2017, directamente redujeron la meta a repartir entre la población de 16 a 11 millones. Recién en el Presupuesto 2019 aparece una partida identificada como ‘Prevención del embarazo adolescente’ con una asignación de 489 millones de pesos.

El anuncio sobre que el ejecutivo le daría “luz verde” al tratamiento del proyecto de Ley de IVE demostró en los hechos que el interés del Gobierno no era tan profundo. Solo bastó ver el lobby en contra de la Vicepresidente, Gabriela Michetti¹⁶, junto con los votos en ambas cámaras, donde el bloque oficialista aportó la mayor cantidad de votos en contra¹⁷, y en algunos casos con argumentos moralizantes, sexistas y estigmatizantes para las clases populares. Entendiendo que ya no existe un único modelo de familia, sino que hay distintas configuraciones familiares, con diferentes formas de generar sus vínculos, que responden a construcciones sociales que varían según cada cultura y contexto. Estas nuevas configuraciones pueden ser representadas desde familias con una mujer o varón sola/o a cargo de los hijos, ensambladas, parejas de varones o mujeres con hijos, etc.

Las medidas anunciadas por el Gobierno para reducir las desigualdades de género fueron, finalmente, meros hechos declarativos. Asimismo, resulta importante analizar qué sucedió con aquellos ámbitos o etapas de la vida donde las desigualdades de género se agudizan y no estuvieron en la agenda de Cambiemos. En particular, las desigualdades económicas que afectan la autonomía de las

¹⁶ <https://www.perfil.com/noticias/politica/michetti-contra-el-aborto-o-sea-podes-dar-en-adopcion-el-bebe-y-no-te-pasa-nada.phtml>, <https://www.lanacion.com.ar/politica/gabriela-michetti-no-tenia-intencion-de-militar-en-el-tema-del-aborto-lo-hice-para-equilibrar-los-tantos-nid2149097>.

¹⁷ En la Cámara Baja el 65% de Cambiemos voto en contra y en la Cámara Alta el 55% del Pro, Unión Cívica Radical el 75%.



mujeres y se materializan en el mercado de trabajo, con consecuencia sobre la vejez.

El mercado de trabajo¹⁸ es uno de los espacios públicos donde se comienzan a visibilizar las brechas entre mujeres y varones¹⁹. Entre los primeros indicadores que evidencian esta situación se encuentra la tasa de actividad, la cual para las mujeres es de 48,6 y 69,5 para los varones. En este caso las mujeres presentan una menor participación en el mercado de trabajo que los varones y resulta indispensable analizar que sucede con el trabajo doméstico no remunerado, el cual condiciona la participación femenina en el mercado de trabajo.

En 2013, se realizó en Argentina por primera, y única vez, la encuesta del uso del tiempo. La misma nos permite saber cómo se distribuye el tiempo que se destina a las tareas no remuneradas y remuneradas. Sus resultados nos permiten ver en números, cómo es esa desigual distribución y nos ayudan a entender por qué las desigualdades de género persisten, generando mayores dificultades para la inserción laboral y peores condiciones de vida para las mujeres.

La encuesta del uso del tiempo muestra que las mujeres destinan el doble de tiempo que sus pares varones a trabajo no remunerado, 6,4hs diarias promedio a tareas domésticas, de cuidado y apoyo escolar. El 89% de las mujeres realizan trabajo no remunerado dentro de los hogares, respecto a un 68% en el caso de los varones. En el caso del trabajo remunerado ellas destinan 7,6 hs en promedio y ellos 9,4hs. Aunque la proporción de tiempo destinado a trabajo remunerado es mayor en los varones que en las mujeres, al unificar los dos trabajos (remunerado y no remunerado), se comienza a observar la carga que pesa sobre las mujeres de llevar adelante esta doble jornada de trabajo.

Para conciliar la doble jornada laboral las mujeres deben destinar menos horas al trabajo remunerado generando que se inserten en trabajos más precarios y se vean afectadas en mayor pro-

porción por la informalidad laboral (37% mujeres, 31% varones) como por la desocupación (10,2 mujeres, 8,2 varones) debido a la dificultad de encontrar trabajos de menos horas que la jornada formal.

En materia de políticas de cuidado no se han visto avances concretos, no se ha avanzado en la oferta pública de espacios de cuidado ni se ha progresado en materia legislativa para garantizar la extensión de las licencias para ambos géneros.

Esta inequitativa distribución de las tareas no remuneradas dentro de los hogares se debe a la construcción social de roles de género, y en consecuencia, a una división sexual del trabajo que impone la responsabilidad del cuidado en las mujeres. Situación que también se observa a la hora de ver en qué tipo de actividades laborales se insertan las mujeres, principalmente asociadas al cuidado, como ser educación, salud y casas particulares.

En los últimos 4 años no es posible identificar políticas laborales destinadas a mujeres que rompan con los estereotipos asignados, como pueden ser la inclusión de trabajadoras en sectores con baja o nula presencia. Al contrario, desde distintos organismos fomentaron políticas o medidas que refuerzan estos roles de género, donde las capacitaciones o los financiamientos a dicha población se basan en actividades feminizadas vinculadas al cuidado.

Políticas de inclusión laboral para sectores vulnerables heredadas de la anterior gestión, como Ellas Hacen, fueron modificadas sin incorporar la pers-

¹⁸ Los datos de mercado de trabajo se elaboraron a partir de la EPH 4to Trimestre 2018, INDEC.

¹⁹ Lamentablemente este artículo hablara de mujeres y varones dado que la información estadística pública está construida de manera dicotómica, invisibilizando de esta manera a distintos grupos poblacionales que se ven expuestos a mayores vulneraciones como la población trans y travesti.



pectiva de género. Se cambió la obligatoriedad de la contraprestación laboral a través de cooperativas por la finalidad educativa primaria o secundaria y la capacitación laboral. Tal modificación no contempla que dichas mujeres suelen ser jefas de hogar y las únicas a cargo del cuidado de los menores, generando una doble discriminación ya que quedan fuera de los espacios de formación y sin percibir la prestación económica.

A la feminización de ciertos sectores productivos debemos sumarle la dificultad a acceder a puestos jerárquicos, de mayor responsabilidad y remuneración. El 72% de los cargos de dirección en el sector privado, están ocupados por varones. En el sector público, este porcentaje es del 58%.

Ambas formas de segregación laboral (paredes y techo de cristal) repercuten en el salario que perciben las mujeres, generando la brecha promedio de ingreso del 30% a fines de 2018 (INDEC, 2018), lo que muestra un aumento respecto a los valores registrados en años anteriores y el trimestre anterior. En ese marco el gobierno de Cambiemos durante 2018 presentó un proyecto de ley por la igualdad salarial estricta, que no estableció ningún protocolo, ni medidas concretas que garanticen dicha igualdad, convirtiéndose en una ley meramente declarativa.

Hasta aquí se ha descripto lo que ocurre en el mercado de trabajo y las (no) medidas llevadas adelante el Gobierno cambiemita. Resulta difícil no vincular la situación durante la etapa activa de la vida de las personas con lo que devendrá cuando llegan a la etapa inactiva de la vejez. Por ello, es relevante analizar que ocurre con las mujeres en la etapa de la vejez, la cual está plenamente condicionada por el devenir en el mercado de trabajo.

En 2004, se sancionan políticas de inclusión previsional que comenzaron a aplicarse en el 2007 y permitieron acceder a una jubilación a la gran parte de la población adulta mayor. En un trabajo de Grushka et al. (2016) se evidencia cómo estas

medidas lograron alcanzar una cobertura de entre el 92% y 96% en 2015.

Cuando se observa la composición por género se ve que en la actualidad el 65% (Bess, 2018) de la población que percibe una jubilación son mujeres, y esto se vincula directamente con dichas políticas, ya que si se analiza, las personas que accedieron a una jubilación por medio de las moratorias, 7 de cada 10 son mujeres (Bess, 2017).

Hasta el 2004 solo el 55% de la población femenina en edad de jubilarse estaba cubierta por una pensión. Esta situación se vincula directamente con la participación en el mercado de trabajo, que como ya se ha mostrado, es inferior y en peores condiciones para las mujeres.

Una publicación reciente de Berniell et al. (2019) muestra como el acceso a una jubilación propia de parte de las mujeres adultas mayores incrementó la probabilidad de divorcios en esa población y/o mayor poder de negociación intrahogar, o sea, la posibilidad de contar con autonomía económica les permitió a esas mujeres dejar de sostener relaciones a causa de dicha dependencia y/o tener mayor poder para negociar dentro del hogar desde las tareas hasta los roles. Aquellas mujeres adultas mayores que no cuentan con ingresos propios sufren altos niveles de dependencia.

El 23 de julio de 2019 la política que permitió el aumento de la cobertura jubilatoria, particularmente en mujeres, y sus efectos secundarios mencionados, llegará a su fin, y aquellos que quieran acceder a una prestación previsional solo podrán hacerlo a través de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

La PUAM permite acceder a un ingreso en la vejez a mujeres y varones desde los 65 años y que no cuenten con la cantidad de años de aportes, a cambio de una retribución económica que se corresponde con el 80% de la jubilación mínima. Esta medida tiene un impacto directo sobre las mujeres ya que aumenta de hecho la edad de ac-



ceso a 65 años (para acceder a una jubilación la edad para las mujeres es de 60 años), y por recientes reformas se hará una evaluación socioeconómica donde se evaluarán las declaraciones de Bienes Personales y gastos y consumos.

Este artículo se propuso hacer un balance de los primeros años del gobierno de Cambiemos desde una perspectiva de género al calor de la primera marcha del Ni Una Menos, y más recientemente, la Marea Verde. Los feminismos en Argentina tienen una larga trayectoria, solo basta ver a las luchadoras por el Sufragio Universal o los 33° Encuentros Plurinacionales de Mujeres, Lesbianas, Trans y Travestis. Resulta fundamental incorporar la perspectiva de género a la hora pensar las políticas públicas, porque su ausencia no solo no logra resolver las desigualdades existentes, sino que puede llegar a profundizarlas y agudizarlas.

El oficialismo utiliza de manera marketinera en sus discursos algunas de las banderas de los transfeminismos, siendo meros actos declarativos, los cuales lejos están de ser llevados a la práctica. La carencia de perspectiva de género a la hora de pensar modificaciones a políticas existentes o nuevas, agudiza las desigualdades que afectan a los cuerpos feminizados como las reformas de los programas Ellas Hacen, Hacemos Futuro, o en materia previsional. La falta de interés también se pone de manifiesto en la subejecución o directamente el recorte de las partidas vinculadas a las políticas que buscan reducir las brechas o erradicar la violencia contra las mujeres. Finalmente, Cambiemos no hizo ni más ni menos que un lavado de imagen rosa, pinkwashing, utilizando las luchas de los transfeminismos para tapar su falta de políticas reales de género.

Bibliografía

BERNIELL, I., DE LA MATA, D y MACHADO, M (2019). La dependencia en la vejez y las pensiones no contributivas, CEDLAS, UNPL, La Plata. Disponible en: <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/la-dependencia-en-la-vejez-y-las-pensiones-no-contributivas/>

BESS (2018). Boletín de la Seguridad Social 2° Trimestre 2018, ANSES. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadesocial/estudios#bess>

BESS (2017). Boletín de la Seguridad Social 3° Trimestre 2017, ANSES. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadesocial/estudios#bess>

GRUSHKA, C., GAIADA, J. Y CALABRIA, A. (2016).

Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción, DT n° 1601, ANSES, Buenos Aires.

INDEC (2013). Encuesta Del Uso Del Tiempo, INDEC, Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=117

INDEC (2018). Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 4° Trimestre 2018, INDEC, Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58



Autores

Pablo Nemiña. Sociólogo (UBA) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Germán Herrera Bartis. Licenciado en Economía (UBA) y Doctor en Historia Económica (Universidad de Barcelona). Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes.

Javier Rodríguez. Licenciado en Economía (UBA) y Doctor en Economía (UBA). Profesor de la Universidad de Nacional de Lanús y Universidad de Buenos Aires. Investigador del Centro de Estudios Sociales, Económicos y Tecnológicos.

Mara Ruiz Malec. Licenciada en Economía (UBA). Maestranda en Desarrollo (UNSAM). Investigadora del Instituto de Trabajo y Economía (ITE).

Carla Degliantoni. Licenciada en Economía (UBA). Investigadora Espacio de Géneros del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296

www.fes-argentina.org

ISBN: 978-987-4439-22-2

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-22-2

