

DOS AÑOS DE CAMBIEMOS: ECONOMÍA Y AGENDA DE REFORMAS



germanabdala.com.ar



[/itegaok](https://www.facebook.com/itegaok)



consultas@itegaweb.org



[@itegaok](https://twitter.com/itegaok)



Instituto de Trabajo y Economía
Fundación Germán Abdala

PRESENTACIÓN

Por Emiliano Bisaro¹

El 27 de mayo de 2016 se lanzó la Fundación Germán Abdala, un espacio multidisciplinario de análisis de la realidad argentina, concebido desde la mirada de los trabajadores y las trabajadoras.

En el acto de presentación en sociedad participaron el vice presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Álvaro García Linera; el filósofo y politólogo Eduardo Rinesi y el periodista y catedrático brasileño Emir Sader. Marcela Bordenave, compañera de Germán Abdala y ex Diputada Nacional, fue distinguida como presidenta honoraria de la Fundación, cargo que ocupó hasta su reciente fallecimiento.

Desde nuestra visión, el Estado está llamado a cumplir con un rol protagónico en el proceso de desarrollo nacional. Solamente a través de un Estado presente, que cumpla un rol activo en el proceso de expansión de las actividades productivas, la distribución del ingreso y que actúe como garante de derechos de los trabajadores y las trabajadoras y las clases populares, será posible lograr una patria libre, justa, soberana y verdaderamente democrática.

Es bajo esta premisa que desde la Fundación Germán Abdala apuntamos a conformar un ámbito de excelencia que impulse proyectos, programas y propuestas para fortalecer el Estado y desarrollar políticas públicas en áreas estratégicas.

Estos aspectos adquieren hoy especial relevancia, en un escenario en el cual estamos siendo testigos de un repliegue sistemático y programado del Estado en gran parte de los ámbitos de la vida pública nacional.

Por este motivo, a partir de un enfoque que abarca múltiples disciplinas (economía, educación, ciencia y tecnología, salud, vivienda, cultura, derechos laborales, género, niñez y adolescencia), desde la Fundación impulsamos una agenda de trabajo pensada desde la perspectiva de los trabajadores y las trabajadoras, pero en vista de construir una propuesta superadora para todo el país.

¹ Director de la Fundación Germán Abdala.

En este sentido, desde la Fundación Germán Abdala buscamos fomentar, desde el ámbito de la diversidad, una discusión profunda, seria y comprometida, que ponga en el centro de la escena el debate sobre las políticas públicas necesarias para promover el desarrollo de la Argentina.

PRÓLOGO

Por Diego Rubinzal²

El poder económico siempre tuvo muy en claro la importancia de la batalla cultural. En ese sentido, la derecha global y nacional ha financiado múltiples espacios formadores de cuadros y reproductores de ideología promercado. Un lejano antecedente de este accionar puede rastrearse en el Coloquio Walter Lippmann que reunió en 1938 a un conjunto de “notables” intelectuales (neo) liberales norteamericanos y europeos (Raymond Aron, Louis Baudin, Walter Eucken, Friedrich Hayek, Ludwin von Mises, entre otros). Algunos de esos cuadros se juntaron nuevamente en 1947 para crear la Sociedad de Mont Pelerin. Esa usina de pensamiento se plantó como adversaria del paradigma keynesiano. Hayek y los suyos argumentaban que el intervencionismo estatal amenazaba la libertad (económica y política) acusando de todos los males terrenales al “igualitarismo” socialdemócrata, el “excesivo” poder sindical y el “insostenible” nivel de gasto público.

Uno de los integrantes de la Sociedad de Mont Pelerin, Milton Friedman decía que “sólo una crisis –real o percibida– da lugar a un cambio verdadero. Cuando esta crisis tiene lugar, las acciones que se llevan a cabo dependen de las ideas que flotan en el ambiente. Creo que esa ha de ser nuestra función básica: desarrollar alternativas a las políticas existentes, para mantenerlas vivas y activas hasta que lo políticamente imposible se vuelve políticamente inevitable”. Como se sabe los discípulos de Milton Friedman se prepararon, esperaron y entraron en acción en la dictadura pinochetista. El programa de los “Chicago Boys” (reducción de aranceles, privatizaciones, “enfoque monetario de la balanza de pagos”, desregulación del mercado de trabajo) provocó una intensa crisis económico-social. En el bienio 1982-1983, la actividad económica chilena retrocedió un 14 por ciento. El resto de lo que pasó en Argentina y América latina es historia reciente y conocida.

Los *think-tanks* neoliberales se mantienen muy activos desde entonces. El listado de instituciones que desarrolla sus actividades en la Argentina es muy amplio: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Fundación Mediterránea, Centro de Estudios Macroeconómicos

² Director del Centro de Estudios de Desarrollo Económico “Benjamín Hopenhayn”.

Argentino (CEMA), Fundación Libertad, Instituto para el Desarrollo Social Argentina (Idesa), entre otras. En la mayoría de los casos, se presentan como instituciones técnicas desprovistas de intereses particulares. Los integrantes de esos centros de estudios y fundaciones enmascaran su ideología como si fuera “conocimiento técnico”.

En el mismo sentido, el profesor titular de la Universidad Grenoble-Alpes, Franck Gaudichaud, sostuvo en “América latina y la ‘mano negra de Washington’. El peso de la historia” (Le Monde Diplomatique. Edición 192) que “la lucha contra los gobiernos latinoamericanos considerados en el Norte como ‘populistas’ ahora descansa principalmente en el poder de influencia, el *soft power*: el ‘trabajo’ de las opiniones públicas mediante los medios de comunicación privados, pero también el desarrollo de una red de organizaciones no gubernamentales y fundaciones que reciben varias decenas de millones de dólares por año para ‘apoyar la democracia’ inspirándose en el modelo de las ‘revoluciones de color’ de Europa del Este”.

En ese marco, el surgimiento del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala (ITE-FGA) es motivo de festejo. El ITE-FGA es un espacio de análisis económico que produce materiales de excelente calidad técnica. Más importante aún, los documentos elaborados por sus investigadores son un insumo esencial para todos aquellos dirigentes que defienden los intereses populares.

La decisión de ATE Capital de propiciar un ámbito de estas características lo coloca a la vanguardia en el universo sindical. La mejor forma de proteger a los afiliados y las mayorías populares es generando conocimiento propio.

El presente documento es uno más de los tantos trabajos realizados por el ITE-FGA para entender la realidad económica argentina. Los lectores sabrán disfrutar de la claridad expositiva de los investigadores del Instituto y, al mismo tiempo, lamentarán que se repita una historia que ya sabemos cómo termina.

El informe realiza un exhaustivo balance de los primeros dos años de la Alianza Cambiemos. Explica los objetivos del programa económico (liberalización económica, reducción del peso del sector público -y de su rol distributivo-, reconfiguración regresiva de la matriz distributiva, rediseño regresivo de la estructura productiva) y sus resultados (fracaso de la política antiinflacionaria, aumento del déficit financiero, endeudamiento récord, deterioro del mercado de trabajo, retroceso industrial).

Los únicos “logros” que puede exhibir el gobierno son un modesto crecimiento en 2017 (que compensa la caída del 2016) y la suba de las reservas internacionales. La contracara de la acumulación de activos externos ha sido el mega-endeudamiento e ingreso de capitales especulativos para aprovechar los elevados rendimientos domésticos en Lebac y Bolsa de Valores.

El informe del ITE-FGA explica que “la dinámica reciente de fuerte endeudamiento posiciona a la economía argentina, respecto del bienio 2016-2017, en una situación de mayor fragilidad frente a cualquier shock externo, tanto en relación con una modificación en el sesgo de la política monetaria de EEUU, como a un cambio en la percepción y asimilación del riesgo argentino”.

En resumen, el pilar fundamental de apoyo del esquema macroeconómico macrista es el endeudamiento externo. Lo preocupante es la inexistencia de una estrategia productiva que asegure el repago de esa deuda.

Ese sendero es insustentable porque los flujos de capitales no duran para siempre. El desafío desde el campo popular seguirá siendo analizar esta realidad y proponer alternativas.

En una entrevista televisiva en 1985, Germán Abdala sostuvo “los trabajadores no necesitamos estar siempre en mameluco y pidiendo por un salario. Los trabajadores pensamos también en el país que tenemos; los sectores populares también tenemos un planteo, una propuesta que hacer. No está solo el discurso de un sector dominante”. La tarea desarrollada por ATE-Capital y el ITE-FGA es el mejor homenaje posible a la memoria de ese grande que se fue demasiado pronto.

INTRODUCCIÓN: ¿UN MUSEO DE GRANDES NOVEDADES?³

El 10 de diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió la presidencia de la Nación luego de ganar las elecciones en una reñida segunda vuelta. En diferentes aspectos, el ascenso del macrismo ha resultado un hecho novedoso de la política argentina. Por caso, vale la pena señalar dos elementos característicos. En primer lugar, es la primera vez en nuestra historia que se impone en elecciones nacionales libres y democráticas una fuerza política diferente a los dos partidos populares tradicionales que ordenaron la vida política del siglo XX⁴.

En segundo término, es la primera vez que una coalición abiertamente de derecha logra ser competitiva electoralmente, al punto de ganar las elecciones. En efecto, "Cambiemos" (en rigor de verdad el "PRO"), aunque por momentos de manera un poco vergonzante, se presentó ante la sociedad como una derecha "moderna" que venía a "refrescar" el sistema político. Esta "modernidad" se presentaba no sólo de la mano de su estrategia de comunicación, sino también a partir de una (supuesta) novedosa concepción de las políticas públicas e innovadoras tecnologías de gestión.

Esta pretendida "derecha 2.0" se mostraba tan alejada de las experiencias de los gobiernos nacionales y populares latinoamericanos de los últimos años como de las experiencias neoliberales de la década de los '90 (con las cuales muchos de los miembros de Cambiemos no sólo comulgaron, sino que incluso fueron funcionarios destacados de las mismas).

Algunas posturas tempranas de funcionarios nacionales en temas sensibles, como derechos humanos, seguridad, cultura, o convivencia democrática, mostraron que esta "nueva derecha" se parecía bastante más a la versión 1.0 de lo que Cambiemos estaba dispuesto a reconocer. Pasados más de dos años desde el inicio de la gestión, resulta evidente que estos impulsos

³ El presente documento refleja el pensamiento de los y las distintos miembros del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala, y representa la síntesis de diferentes trabajos, discusiones y debates. Sin perjuicio de ello, la redacción del mismo ha estado a cargo de Juan Ignacio Balasini, Mariano Beltrani, Juan Cuattromo, Barbara Domatto Conti, Ariel Lieutier, Mara Ruiz Malec, Nicolás Segal y Juan Manuel Telechea.

⁴ Si bien es cierto que el Partido Radical es parte de la coalición gobernante, este último ocupa hoy un rol subordinado, muy diferente al papel hegemónico que tuvo, por ejemplo, durante el gobierno de la Alianza.

iniciales confirmaron una tendencia más permanente a gobernar en línea con los principios tradicionales que los gobiernos neoliberales y conservadores suelen postular a nivel global y en nuestro país en particular.

En general, desde la heterodoxia económica, a Cambiemos no se le "concedió" ningún rasgo de novedad, y la mayoría de las veces se presentó a su programa como una repetición (casi a libro cerrado) de las políticas neoliberales implementadas en los '90 (incluso, en algunas versiones más extremas, se las suele homologar con las políticas implementadas por Martínez de Hoz en la última dictadura militar).

En los hechos, los primeros dos años del gobierno de Cambiemos han resultado un proceso bastante más complejo que la mera repetición de experiencias pasadas. Sin embargo, complejidad y novedad no quitan que el modelo de desarrollo de Cambiemos parta de la premisa (compartida por las otras experiencias conservadoras) de que una nueva distribución del ingreso es condición *sine qua non* para el crecimiento, y que el "factor trabajo" debe ser necesariamente la variable de ajuste.

La "lucidez" del proyecto de Cambiemos consistió en haber sido capaz de articular un proyecto que, en su esencia, lleva implícitas políticas profundamente antipáticas, con la construcción de un consenso social que le permitió salir airoso en las elecciones de medio término. Para ello, el gobierno tomó nota de lo endeble de sus condiciones políticas de origen, dada la fortaleza de los y las actores sociales a los que debía enfrentar, lo cual le haría imposible avanzar con mayor vehemencia en la alteración del patrón distributivo.

Es decir, Cambiemos parecería haber entendido que el ajuste "necesario" para alcanzar los equilibrios macroeconómicos que el gobierno tiene en agenda requiere una matriz distributiva que, por el momento, no es socialmente tolerable, al menos en un entorno democrático en el cual las autoridades nacionales tienen que revalidarse cada dos años.

Por este motivo, en el plano económico Cambiemos articuló una estrategia, que hemos denominado de "ajuste a dos velocidades", que combinó correcciones muy rápidas y profundas en el frente monetario y externo, de la mano de la liberalización financiera y cambiaria, con una estrategia de gradualismo fiscal, que marcha al ritmo de las necesidades políticas. La contracara de este proceso fue el inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento externo en la Argentina.

Los primeros dos años de Cambiemos se pueden caracterizar entonces como una suerte de “transición incómoda”, durante la cual el gobierno interpretó que el despliegue de su modelo de crecimiento requiere, por un lado, reconfigurar regresivamente el patrón distributivo y, por otro, la construcción de un consenso social que le permita ser vencedor en el escrutinio electoral. A la par, amplios sectores de la sociedad no parecen estar dispuestos a resignar el terreno ganado.

El gobierno parece haber interpretado el resultado electoral de octubre de 2017 como la revalidación del rumbo económico elegido, entendiendo que están dadas las condiciones para acelerar el paso de la transición, lo cual ha precipitado una serie de iniciativas trascendentes como la reforma previsional, laboral y tributaria, entre otras. La orientación de estas “nuevas políticas” está mucho más emparentada con los proyectos neoliberales “clásicos” que con la modernidad autoproclamada por Cambiemos.

Sin embargo, como era esperable, el impulso reformador del gobierno colisionó con múltiples factores de resistencia social y política que dejan de manifiesto que, más allá de la suerte electoral de las fuerzas opositoras, la matriz distributiva heredada de la experiencia kirchnerista constituye todavía un horizonte sensible para las aspiraciones de amplios sectores de la población.

El presente documento se divide en dos partes. En la primera, realizamos un análisis pormenorizado de los principales aspectos del modelo de Cambiemos y de los resultados en materia económica de los dos primeros años de gobierno. En la segunda, discutimos la agenda de reformas que ha emprendido Cambiemos en los últimos meses y las perspectivas que se abren a partir de las mismas.

PARTE 1: UNA NUEVA NOCHE FRÍA EN EL BARRIO

Desde el inicio de la gestión de Cambiemos, caracterizamos que **la apertura de la economía era el basamento central sobre el que pivotaría la dinámica macro en los primeros años del nuevo gobierno**⁵. Señalamos también que, para el Ejecutivo, este camino debía ser socialmente “tolerable”, lo que demandaba “gradualismo fiscal” y reiniciar un acelerado proceso de endeudamiento.

Además, **el gobierno prometió una baja rápida de la inflación**, priorizando un esquema experimental de Metas de Inflación con un duro ajuste monetario dentro del combo.

Denominamos a esta estrategia como de “ajuste a dos velocidades” asumiendo que, transitado el golpe inicial que produjeron la apertura externa, la devaluación y el ajuste de tarifas, **el ingreso masivo de moneda extranjera mediante deuda pública permitiría estabilizar el sector externo y daría lugar a un proceso de recuperación en la actividad económica**.

Postulamos también que, aún en ese marco de recuperación, **la apertura externa, la apreciación cambiaria y la ausencia de una política productiva consistente impulsada desde el Estado nacional atentarían contra la cantidad y calidad del empleo**, afectando de modo adverso las condiciones de vida de amplios sectores de la población.⁶

Este ordenamiento macroeconómico lleva implícito una **reconfiguración regresiva de la matriz distributiva** que pareciera haberse empezado a acelerar luego del triunfo electoral del oficialismo en las elecciones pasadas.

Ahora bien, **en la concepción oficial este futuro empeoramiento en la distribución del ingreso no será un “falencia” o una “deuda pendiente”**, sino un requisito para el despliegue de su modelo de crecimiento: la reducción del peso del sector público (y de su rol distributivo) junto con una menor carga impositiva, a la par que se intenta reducir salarios y costos laborales es un objetivo deliberadamente buscado,

⁵ Por ejemplo, pueden consultarse nuestras [Notas de Economía N°1](#), [N°6](#) y [N°15](#).

⁶ Ver [Nota de Economía N°13](#).

en la inteligencia de que eso generará condiciones para un incremento de la oferta.

El balance de estos dos años que presentamos en este documento tiende a confirmar los principales postulados de este diagnóstico, al tiempo que desnuda futuras tensiones y desequilibrios que empiezan a acumularse de modo preocupante en los fundamentos del modelo.

Por un lado, **el gobierno presenta un programa de ajuste fiscal que apunta a ir reduciendo cerca de 1 p.p. de déficit por año hasta 2020.** En gran medida, los voceros oficiales esperan que el crecimiento proyectado del PIB haga la mayor parte del trabajo. En caso de frustrarse esta expectativa, sostener la meta fiscal implicará abandonar el “gradualismo”, en un contexto donde el ajuste de tarifas ya parece haber rendido todos los “frutos” que el gobierno podría esperar. Como sostuvimos en múltiples oportunidades, y los hechos de fines de 2017 confirman, **sostener el esquema fiscal en los próximos años implicará poner en el centro del debate el sistema de seguridad social y su achicamiento en el tiempo**⁷.

Por el otro, a pesar de sostener elevadas tasas de interés durante toda la gestión, **el esquema de Metas de Inflación está lejos de generar los resultados esperados por las autoridades y pone en crisis el conjunto de la política monetaria.** Al cambiar la meta, el gobierno agrega un elemento adicional de incertidumbre.

El esquema de Cambiemos depende de la permanencia en el tiempo del proceso de endeudamiento externo, fundamentalmente del sector público, situación que nunca está garantizada. En una economía abierta y desregulada, las perturbaciones externas (que no podemos descartar como un escenario factible en 2018) impactarán con fuerza y rapidez en la economía nacional, expresando la **elevada fragilidad del modelo macro.**

La acumulación de tensiones en el esquema de política empieza a presionar sobre las prioridades del gobierno. Al momento, y quizás como un resultado derivado del proceso electoral, se observa que **el Ejecutivo comienza a abandonar elementos fiscales que contribuían a hacer “tolerable” en términos sociales el modelo de ajuste, profundizando, de este modo, el conflicto social.**

⁷ Por ejemplo, pueden verse las [Notas de Economía N°2](#), [N°8](#) y [N°16](#).

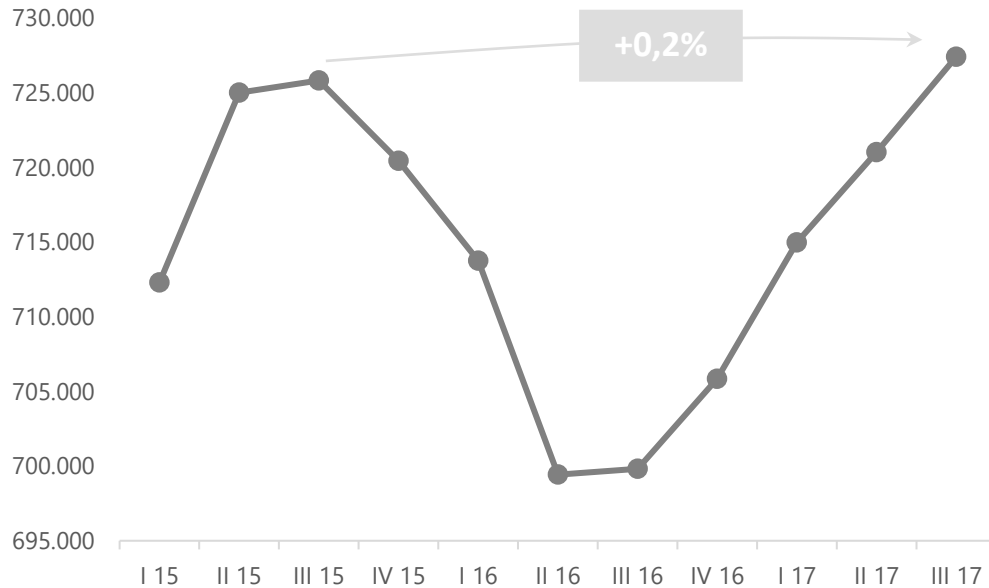
En conjunto, entendemos que **aún en “pleno funcionamiento” no debe esperarse de este modelo una mejora sostenida y sensible en las condiciones de vida de los sectores asalariados**. La mayor precarización del mercado de trabajo y el desmantelamiento del sistema de seguridad social son pruebas de ello. A futuro, esperamos que estos lineamientos tiendan a profundizarse, lo cual podría agravarse sensiblemente ante una situación de estrangulamiento en el sector externo.

ACTIVIDAD: EMPATE CON GANADORES Y PERDEDORES

La gestión de Cambiemos comenzó con números no demasiado alentadores en lo que respecta a la actividad económica. La fuerte devaluación del tipo de cambio ocurrida en diciembre 2015 y el posterior aumento en las tarifas de servicios públicos impactó significativamente en la inflación y los ingresos, hundiendo el consumo y la inversión. La ansiada recuperación, estimada por las autoridades del Ministerio de Hacienda para el segundo semestre de 2016, demoró más de lo previsto y **los niveles de producto recién recuperaron el nivel de 2015 hacia el tercer trimestre de 2017**. En efecto, en III.17 el PIB se ubicó un 0,2% por encima del nivel alcanzado el mismo trimestre de 2015.

Luego de dos años, el PIB apenas recuperó el terreno perdido

En pesos constantes de 2004



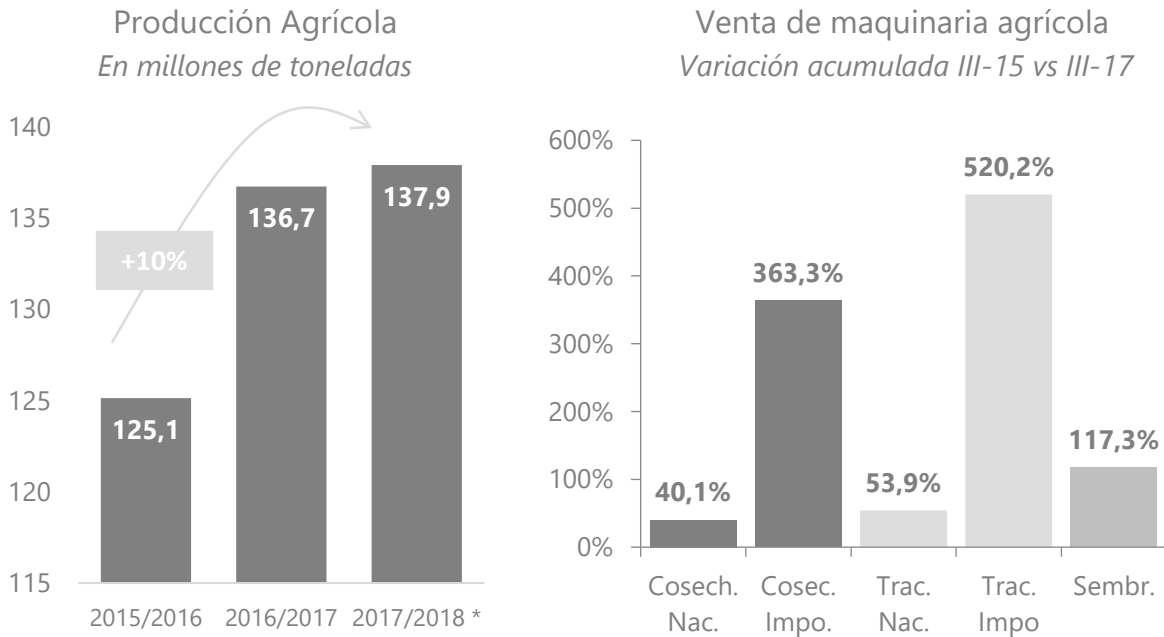
Fuente: INDEC

Sin embargo, a pesar de que efectivamente hubo una recuperación, esta fue muy desigual, observándose claros ganadores y perdedores.

Entre los sectores más beneficiados encontramos al agropecuario, el cual se vio impulsado no solo por la devaluación del tipo de cambio, sino también por mayores facilidades para importar insumos y maquinaria y una rebaja de los derechos de exportación. La producción agrícola se incrementó cerca de 10% en el periodo, mientras que la incorporación de tractores, sembradoras y cosechadoras lo hizo en un 100%⁸.

⁸ La maquinaria importada resultó mucho más dinámica que la nacional, creciendo cerca de 9 veces más.

El agro se encuentra entre los ganadores del modelo de Cambiemos



Fuente: Ministerio de Agricultura e INDEC

(*) Proyección noviembre. Incluye: Alpiste, Arroz, Avena, Cebada, Centeno, Maíz, Mijo, Sorgo, Trigo, Cártamo, Colza, Girasol, Lino, Soja, Algodón, Maní y Porotos

Por su parte, **la construcción registró una notoria recuperación en el 2017 (ver sección Inversión), luego de haber sido muy afectada en 2016, lo cual la ubica en niveles cercanos a los observados en 2015.** En los primeros once meses de 2017, los despachos de cemento crecieron un 12,4% anual y superaron los 11 millones de toneladas, un nivel apenas inferior al observado en mismo periodo de 2015.

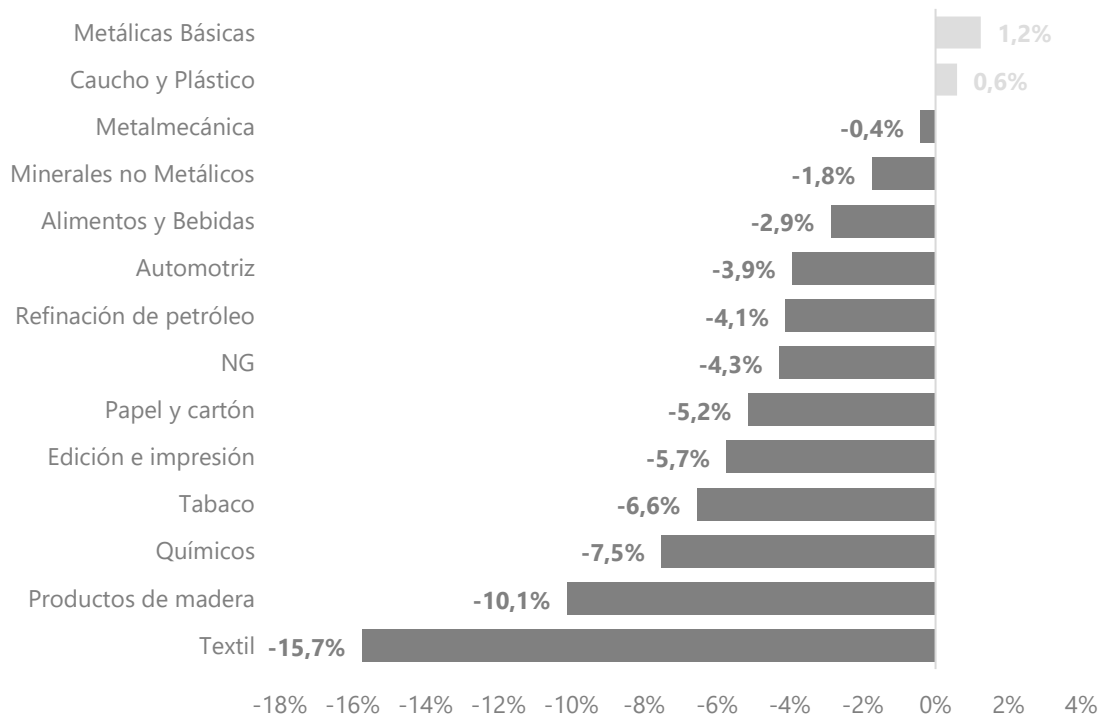
Entre los sectores que aún no logran repuntar se encuentra la Industria, que se perfila como uno de los grandes perdedores de la gestión de Cambiemos. El menor dinamismo del mercado interno, junto con la sustitución notoria por productos importados, fue una combinación letal para muchos sectores industriales. Luego de un 2016 donde la industria se contrajo -5,6%, a mediados de 2017 comenzó a mostrar ciertos sectores con crecimiento. Esto hizo que al tercer trimestre de 2017 la

industria registrara una exigua suba de 1,8%⁹, lo que ubica a la producción muy lejos de los niveles de 2015.

Mientras que, a nivel sectorial, los bloques que lideran el crecimiento en 2017 fueron aquellos traccionados por la mayor demanda desde otros sectores como la construcción y el agro (ver de nuevo sección Inversión), **los sectores mano de obra intensivos o vinculados al consumo interno no han logrado repuntar. Los más sensibles al contexto macroeconómico planteado por la gestión de Cambiemos son el textil, tabaco, papel y cartón, edición e impresión, entre otros.**

La mayoría de los bloques industriales se encuentra por debajo de 2015

Variación acumulada III-15 vs III-17



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base INDEC

La dispar evolución de la economía no sólo se observó en el sector de bienes, sino también dentro de los servicios. En los primeros nueve meses del año los servicios crecieron significativamente, y se ubican un 2,2% por encima del nivel alcanzado en 2015. El dinamismo de la actividad

⁹ El dato adelantado por el Estimador Mensual Industrial (EMI) al mes de octubre presenta también un crecimiento acumulado de 1,8% anual.

resultó más notorio en ramas como transporte y almacenamiento (vinculadas al agro), hoteles y restaurantes, actividades inmobiliarias y servicios de salud. Por su parte, **las actividades de comercio minorista y mayorista, que son aquellas que generan más empleo dentro de los sectores productores de servicios, aún se ubican por debajo del nivel de 2015.**

La desigual recuperación de la actividad y del empleo permite explicar en parte el débil comportamiento del consumo masivo. Del total del empleo registrado privado, la industria y el comercio representan cerca de un 40%, y ambos sectores experimentan dificultades para alcanzar una recuperación sostenida. Las ventas en supermercados se ubicaron en III.17 más de un -10% por debajo del mismo periodo de 2015, mientras que nuestro indicador de consumo lo hace en un -2,7%.

EL COSTO DEL MODELO: EL EMPLEO DE CALIDAD

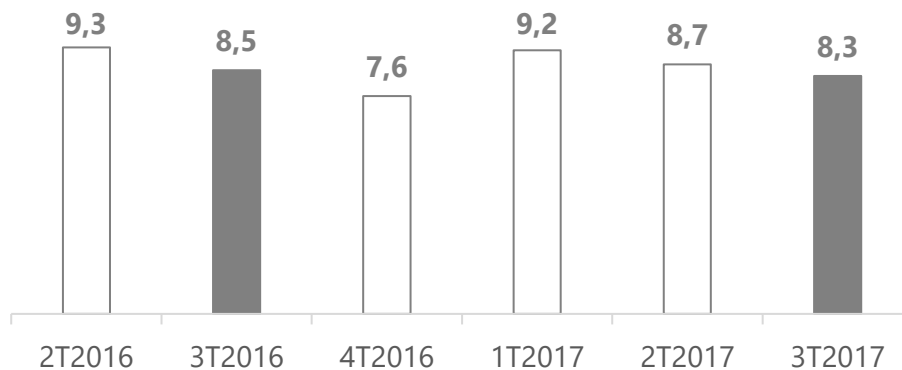
Como insistimos en varias oportunidades, **el mercado de trabajo es sin duda el flanco más débil de la gestión Cambiemos.** En un año de rebote de la actividad, la tasa de desempleo se redujo en el tercer trimestre de 2017 desde 8,5% hasta 8,3%, diferencia que según el propio INDEC es no significativa¹⁰. Como mostramos en nuestro Informe de Coyuntura de Septiembre 2017, dada la elasticidad empleo-producto, el crecimiento estipulado en la Ley del Presupuesto del año que viene (3,5%) es insuficiente para reducir significativamente la tasa de desocupación en la economía argentina¹¹.

¹⁰ El intervalo de confianza al 90% para la tasa de desempleo se ubica entre 7,8–8,8%. En el mismo período, la tasa de actividad y la tasa de empleo aumentaron ambas en un 0,3% de la población.

¹¹ Por otro lado, cabe destacar que las circunstancias de la renuncia de la responsable de elaborar las estadísticas de empleo, Cynthia Pok, vuelven a echar un manto de duda sobre la credibilidad de las estadísticas del INDEC.

El desempleo no cede

Tasa de desempleo trimestral 2016-2017



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC

Además de la incapacidad de generar puestos de trabajo en un orden de magnitud relevante cuando la economía empieza a mostrar señales de recuperación, **otro dato importante es el empeoramiento de la calidad del empleo creado**. Esto no sólo es preocupante porque afecta negativamente la distribución del ingreso sino también porque la creación de puestos de menor calidad, y por lo tanto de menor salario, puede afectar la dinámica del consumo y ralentizar la actividad económica (ver también sección Actividad).

En efecto, en el tercer trimestre de 2017 la informalidad, medida como el porcentaje de asalariados y asalariadas sin descuento jubilatorio, aumentó desde 33,8% a 34,4%. Pero no es este el único dato que da cuenta del aumento de la precariedad laboral.

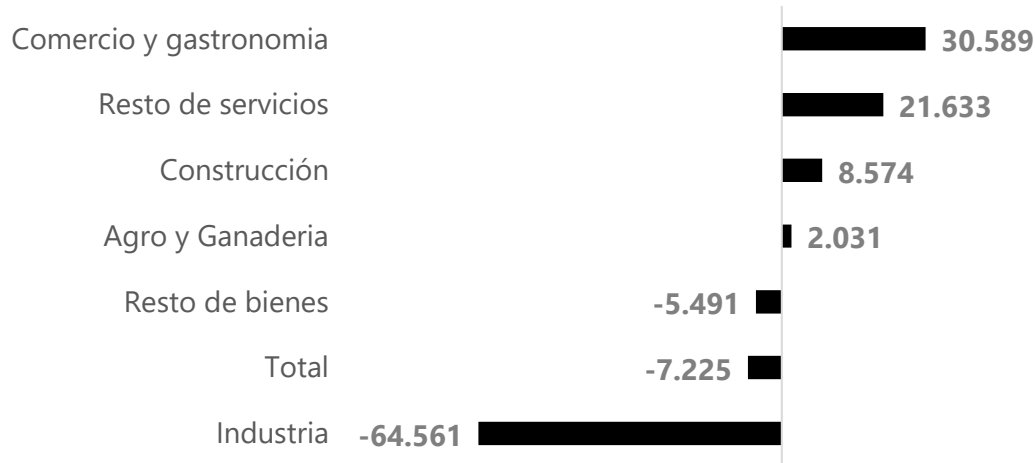
El crecimiento de lo que el gobierno ha denominado "empleo registrado" se explica en mayor medida por el aumento de la cantidad de monotributistas (categoría representativa de la precariedad laboral), en tanto que el empleo asalariado privado sufrió una fuerte caída en 2016 y hasta el momento no se ha logrado recuperar. Cuando se analiza el último dato disponible (octubre 2017) y se lo contrasta contra el mismo periodo de 2015 se observa una variación de -0,2%, es decir que en los últimos dos años no se creó, en términos netos, un solo empleo privado registrado.

Dentro del grupo de asalariados y asalariadas del sector privado la rama más golpeada fue la del empleo industrial, que cuenta en

promedio con salarios más elevados y mejores condiciones de contratación que el resto de los sectores de actividad.¹²

La industria lleva casi dos años destruyendo empleo

Variación en la cantidad de ocupados registrados entre nov-15 y oct-17



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Para mostrar resultados positivos, el gobierno recurre al crecimiento del monotributo y no sólo lo expone en sus estadísticas como una modalidad "registrada" del empleo (cuando es frecuentemente utilizado como forma de elusión laboral para precarizar las condiciones de trabajo), sino que además busca que esa "elusión" sea "legal". De esta manera, se incorpora al monotributo como forma de contratación dentro del proyecto de reforma laboral que envió al Congreso (ver [Informe de Coyuntura Noviembre 2017](#)).

Estas características del nuevo mercado de trabajo se asientan en una combinación de factores: **la (inconclusa) apertura de las importaciones y el aumento de los costos provocado por la devaluación, pero sobre todo, el incremento de las tarifas**. Como mostramos en el informe citado en el párrafo anterior, la principal apuesta del gobierno es apelar a que un impulso del lado de la oferta solucione la escasez de demanda de mano de obra.

A pesar de la escasa evidencia de efectividad que tienen este tipo de medidas¹³, el gobierno apuesta a que un cambio en el marco jurídico

¹² Ver la [Nota de Economía N°13](#).

¹³ Para un análisis sobre la efectividad de las medidas orientadas a estimular el empleo a través de la reducción de los costos laborales, ver nuestra [Nota de Economía N°8](#).

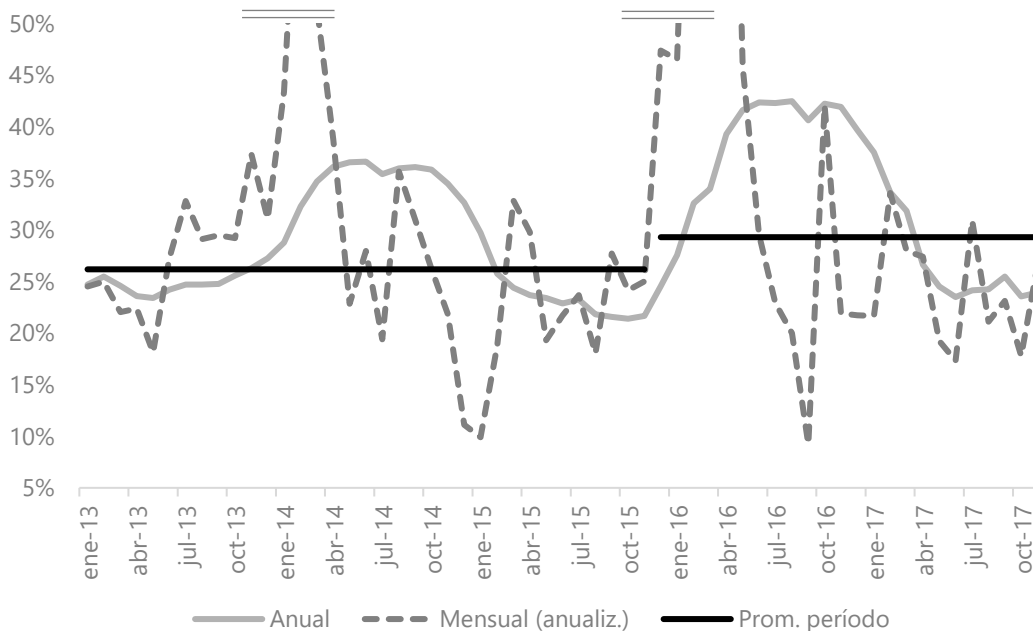
compense una configuración macro que atenta contra la creación de empleo. Por ahora, la Ley de Reforma Laboral descansa en el Congreso a la espera de un nuevo acuerdo político.

INFLACIÓN: APUNTANDO A UN BLANCO MÓVIL

Durante el proceso electoral de 2015, para el discurso económico de Cambiemos bajar la inflación a un dígito era lo más fácil de alcanzar. **Transcurridos dos años de mandato, esa promesa es una de las principales deudas pendientes del gobierno, ya que al momento no ha logrado reducir la inflación por debajo de los niveles observados en 2015.** La premisa de las propias autoridades es que una inflación baja es el mejor estímulo a la actividad¹⁴, de modo tal que la imposibilidad de reducirla estaría representando, según el propio gobierno, uno de los principales escollos para alcanzar un sendero de crecimiento robusto.

La inflación que no baja

En porcentaje



Fuente: elaboración propia en base a Instituto de Trabajo y Economía

¹⁴ Ver por ejemplo <https://goo.gl/kK7onr>.

Mucho se ha discutido sobre los factores que explican esta dinámica. **En nuestra visión, los errores de diagnóstico, la aplicación de un esquema de política experimental y la falta de instrumentos acordes explican estos resultados.**

En primer lugar, **el gobierno cometió dos errores de diagnóstico en su inicio.** Por un lado, postuló que los precios vigentes a fines de 2015 ya incorporaban la futura devaluación del peso que instrumentaría Cambiemos. De este modo, **se esperaba un “pase a precios” bajo (o nulo) lo que demostró muy rápidamente ser una hipótesis incorrecta.**

Por otro lado, el gobierno sostuvo la decisión de llevar los precios de los servicios regulados a niveles internacionales (especialmente, las tarifas de servicios públicos y transporte) **bajo el precepto de que tal ajuste de precios relativos tendría escaso efecto inflacionario**¹⁵, posición que también probó rápidamente ser incorrecta.

Sobre esta trayectoria, se montó un esquema de política “experimental” para la economía argentina. En septiembre de 2016 se anunció formalmente el ingreso a un régimen de Metas de Inflación (MI), para el cual las autoridades del BCRA mantuvieron el sendero de desinflación propuesto por Hacienda en enero de 2016, cuando todavía no se habían hecho visibles plenamente los efectos inflacionarios de la devaluación de diciembre de 2015 y de los ajustes de precios regulados de la primera mitad de 2016. Así, **la inflación se ubicó en torno al 40% durante 2016, muy lejos del 20–25% proyectado por Hacienda**, lo cual hizo que las metas para el período 2017–2019 quedarán “atrasadas”¹⁶.

El incumplimiento prematuro de las metas de inflación en 2017 (registrado en septiembre) se debió en gran medida al efecto que la inercia juega en el proceso de formación de precios¹⁷. **No cabe duda de que las expectativas empezaron a jugar un rol más aceitado en el manejo de la dinámica inflacionaria con el cambio de gobierno**¹⁸. Sin embargo, todavía no muestran una potencia suficiente como ancla nominal, lo cual queda en evidencia cuando se observa la gradual divergencia que, a lo

¹⁵ Por ejemplo, esta visión fue expresada por el Presidente del BCRA acá <https://goo.gl/bTQ14H>.

¹⁶ Para mayor detalle ver nuestra [Nota de Economía N°10](#).

¹⁷ Hemos documentado este fenómeno acá <https://goo.gl/7omg8L> y acá <https://goo.gl/6mdLwB>.

¹⁸ Prueba de esto es la proliferación de cláusulas gatillo durante la última ronda de acuerdos salariales, que tomaban como referencia la meta de inflación del BCRA para 2017.

largo de este año, han mostrado las expectativas del mercado respecto de la meta del BCRA¹⁹.

En este sentido, más allá de los problemas “de origen” del régimen de MI, **la falencia que muestra hasta ahora la meta de inflación del BCRA para coordinar precios tiene que ver con las dudas que genera la eficacia del único instrumento utilizado para señalar el sesgo de la política monetaria: la tasa de interés.**

Estas dudas están vinculadas con el hecho de que **el BCRA todavía no ha demostrado que la tasa de interés tenga la capacidad de desinflar la economía.** Que esto suceda es clave para que la autoridad monetaria pueda construir credibilidad, y que la meta de inflación pueda jugar un rol más importante como ancla nominal.

Para sumar confusión al esquema de política, y afectar de modo crítico el “canal de expectativas”, recientemente el Poder Ejecutivo anunció un cambio en las metas de inflación, incrementando el valor objetivo para 2018 desde 8 – 12% a 15% anual para el mes de diciembre y eliminando el sistema de bandas que se postuló hace un año cuando se lanzaron las metas.

¿El BCRA administra el tipo de cambio real?



Fuente: BCRA

¹⁹ Ver por ejemplo acá <https://goo.gl/X4ynqs>.

Vinculado con lo anterior, vale la pena hacer algún comentario sobre el **rol que está jugando el tipo de cambio en esta nueva etapa para la política monetaria**. Como lo exigen los manuales de MI, las actuales autoridades del BCRA permiten una mayor flexibilidad del tipo de cambio. A pesar de esto, las intervenciones selectivas estuvieron a la orden del día, tanto para poner un piso como un techo al tipo de cambio²⁰.

En los hechos, esta política demostró algún tipo de **preocupación por parte de las autoridades respecto de la evolución del tipo de cambio real**. La volatilidad al alza fue atacada por temor al traslado a precios de la devaluación (a pesar de la retórica de la “muerte del *pass through*”), pero también ha ocurrido algo similar cuando el tipo de cambio real mostró una tendencia sostenida a apreciarse.

Si bien en el discurso del gobierno la apreciación del tipo de cambio real es problemática desde el punto de vista de los costos laborales, quizás uno de los aspectos más riesgosos del fenómeno tenga que ver con las condiciones de fragilidad financiera que genera, sobre todo en un contexto como el actual, con **nulas regulaciones en materia cambiaria**.

Lo expuesto hasta aquí indica que el gobierno ha abandonado la pretensión de un sendero de desinflación más rápido que el observado en otras experiencias²¹, lo cual llevó a diferir la meta de una inflación de un dígito para 2020. Pero al hacerlo, sugirió también que el ciclo de apreciación podría verse interrumpido, poniendo aún más presión sobre la inflación, y llevando a una situación de mayor tensión al propio régimen de MI.

²⁰ Ver por ejemplo nuestro [Informe de Coyuntura Agosto 2017](#).

²¹ Ver nuevamente nuestra [Nota de Economía N°10](#).

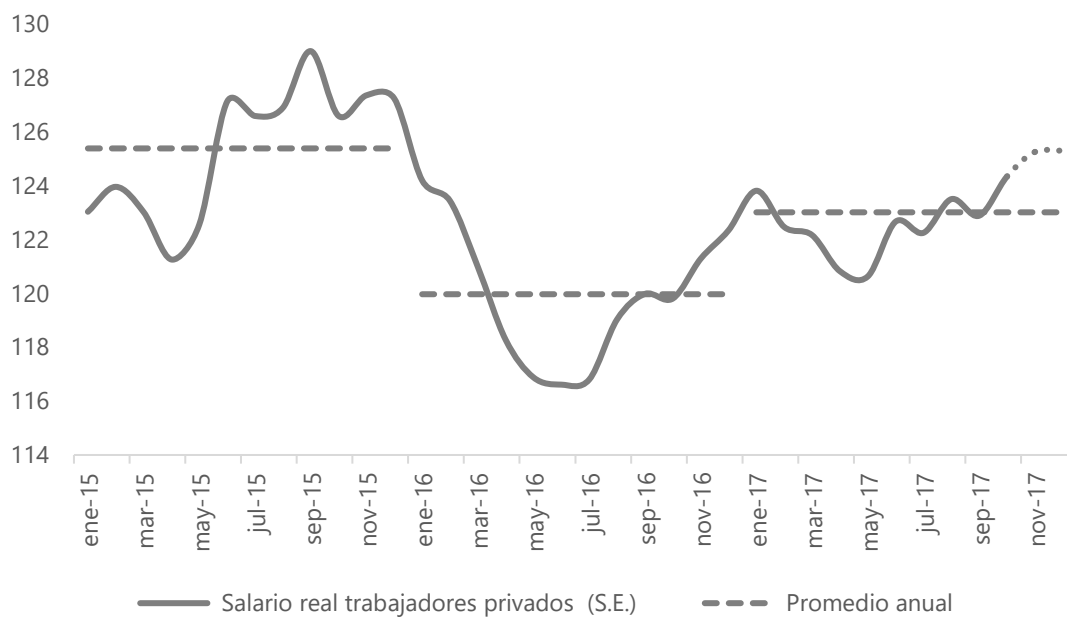
SALARIOS: Una recuperación que se demora

Los primeros dos años del gobierno de Cambiemos cerraron con un nivel salarial que todavía se ubica por debajo del año 2015. Luego de la importante caída que los salarios tuvieron en 2016 (particularmente en el primer semestre), en 2017 se registró una recuperación que estimamos en el orden del 2,5%.

En promedio el salario real de los trabajadores y las trabajadoras del sector privado con empleo registrado (sin estacionalidad) se ubicará en 2017 un -1,9% por debajo del promedio anual de 2015. Si se compara el mes de diciembre 2017 contra el máximo de 2015 (mes de septiembre) la caída es de -2,9%.

El salario real se recupera en 2017 pero no alcanza los niveles de 2015

Base 100=enero 2009



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía, en base a MTEySS

A diferencia de lo que sucedió en 2014/2015, cuando la recuperación del salario real fue mucho más acelerada, en el periodo 2016/2017 éste mostró un menor dinamismo. **De no mediar grandes cambios en la configuración macroeconómica, el nivel salarial de 2015 recién se**

alcanzará en 2018, lo que da cuenta de cuánto más complejas (para los trabajadores y las trabajadoras) se han tornado las relaciones laborales y la negociación colectiva durante la gestión de Cambiemos.

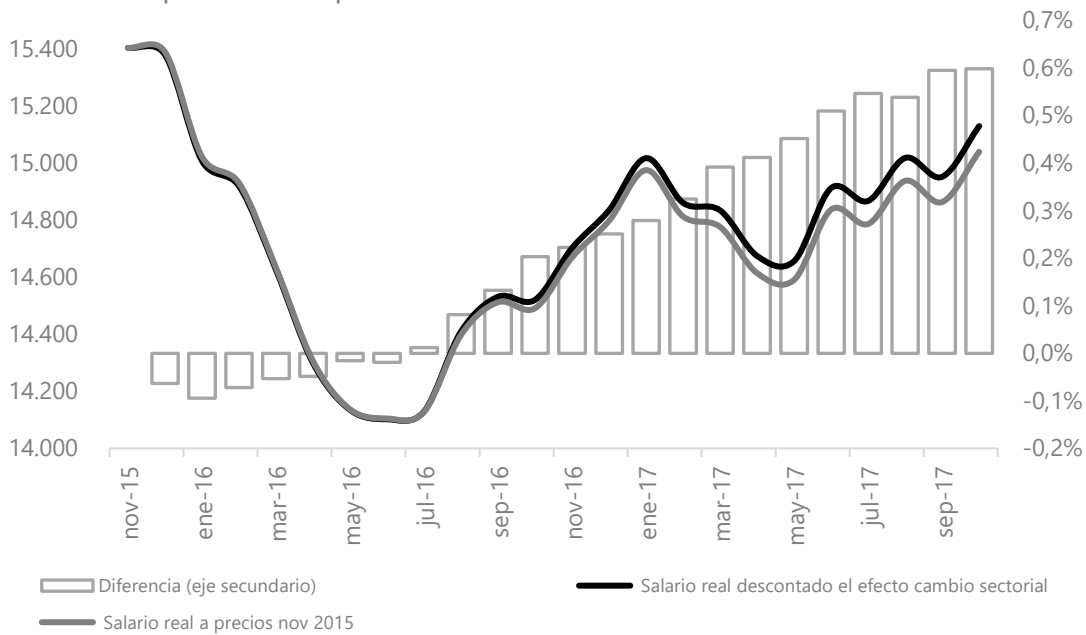
En efecto, **una de las causas que demora la recomposición del salario en los últimos años tiene que ver con un rebalanceo de las relaciones de fuerza en la puja distributiva**. Pero un factor adicional que dificulta la recuperación salarial, y que hemos destacado en nuestra Nota de Economía N° 13, es la reconfiguración del mercado de trabajo que está teniendo lugar desde el inicio de la gestión de Cambiemos, caracterizado por una **destrucción de puestos de trabajo en sectores de salarios altos y su reemplazo por empleos de menores niveles salariales (ver secciones Empleo y Actividad)**.

A partir de los niveles salariales relativos vigentes a noviembre de 2015, y analizando las variaciones sectoriales del empleo, es posible obtener una aproximación del impacto que han tenido los cambios en la composición del mercado de trabajo sobre el salario promedio²². **Nuestra estimación arroja que los cambios en la composición del empleo explican poco más de medio punto de caída del salario real (-0,6%)**.

²² El presente análisis se realiza a nivel de Letra del CIU, ya que es la mayor desagregación con la que se publica mensualmente la serie de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para un análisis más detallado es posible replicar este ejercicio con los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (del mismo Ministerio), pero su publicación es de menor frecuencia (trimestral). De todas maneras, se realizó un ejercicio de comparación con datos abiertos a cuatro dígitos entre el IV.2015 y II.2017 (último disponible), y se obtuvieron resultados compatibles con las conclusiones expuestas en el presente documento.

Los cambios en el empleo hacen caer el salario promedio

Salario real promedio a precios de Nov-15



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía, en base a MTEySS

Este fenómeno obedece, sobre todo, a **pérdidas de empleos de salarios elevados en el sector productor de bienes** (excluyendo construcción y agro), particularmente en la industria manufacturera, y a la **creación de puestos en sectores de menores salarios relativos**, como la construcción, comercio y hoteles y restaurantes.

Un aspecto a destacar es que esta dinámica en el empleo se observó con mayor intensidad a partir de junio de 2016, cuando empezó la recuperación de la economía, y no tanto durante el primer semestre de ese año, cuando tuvo lugar la gran contracción del empleo privado registrado. Esto quiere decir que **el comportamiento observado recientemente en el empleo no tiene que ver con "fallas", sino que forma parte de la configuración normal del mercado de trabajo propuesto por Cambiemos.**

MENOS GASTO, MENOS RECURSOS, ¿MÁS DÉFICIT FISCAL?

Las transformaciones que el gobierno de Cambiemos viene realizando en el plano fiscal apuntan a un solo objetivo: la reducción del déficit. Sin embargo, resulta peculiar la estrategia utilizada, que busca también la retracción del Estado en la economía, dando a entender que solo de esa manera se puede enviar señales al mercado para atraer inversiones y emprender un sendero de crecimiento sostenible (ver [Informe de Coyuntura de Noviembre 2017](#)).

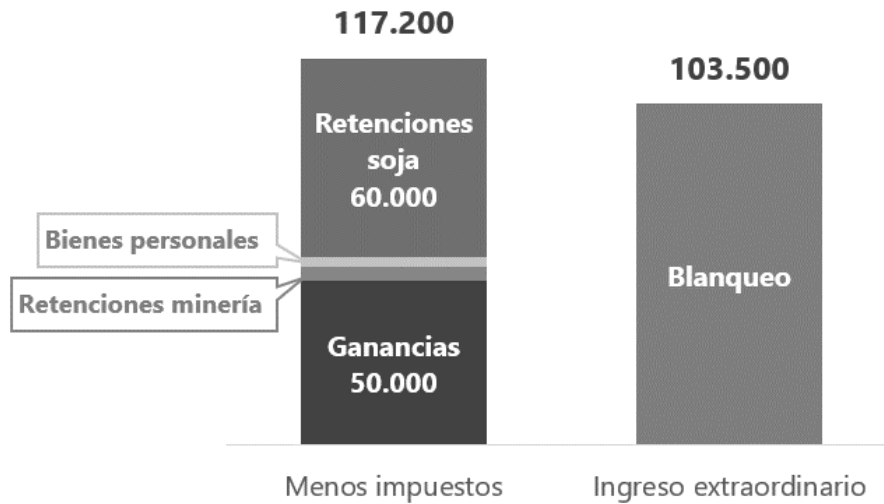
Es por ello que el gobierno no se limitó a reducir el gasto público para mejorar el resultado fiscal. Tomando nota de los reclamos de su base de sustentación por la presión fiscal que sufre el sector privado, muchas de las medidas llevadas a cabo se concentraron en la reducción de impuestos.

Solo por mencionar algunos ejemplos, la quita de retenciones a la minería, a la soja y sus derivados, y la reducción de la carga tributaria de impuestos directos (ganancias sobre personas físicas y, en menor medida, bienes personales), redundaron en una **notable pérdida de ingresos tributarios que solo para 2016 alcanzó los \$117.200 millones**.

En este punto debemos destacar que los ingresos (por única vez) del histórico blanqueo en 2016 fueron de \$103.500 millones. Por lo tanto, este último ingreso extraordinario ni siquiera llegó a compensar la pérdida de recaudación generada por los cambios tributarios. **Por donde se lo mire, el blanqueo, que batió récords respecto a experiencias previas, se quedó corto para empatar las transformaciones que Cambiemos produjo en el balance fiscal, sea por menores impuestos o por mayores gastos** (vinculados a los flujos futuros de erogaciones de la Reparación Histórica).

En 2016 el blanqueo no llegó a cubrir la pérdida de recaudación por la rebaja de impuestos

En millones de pesos



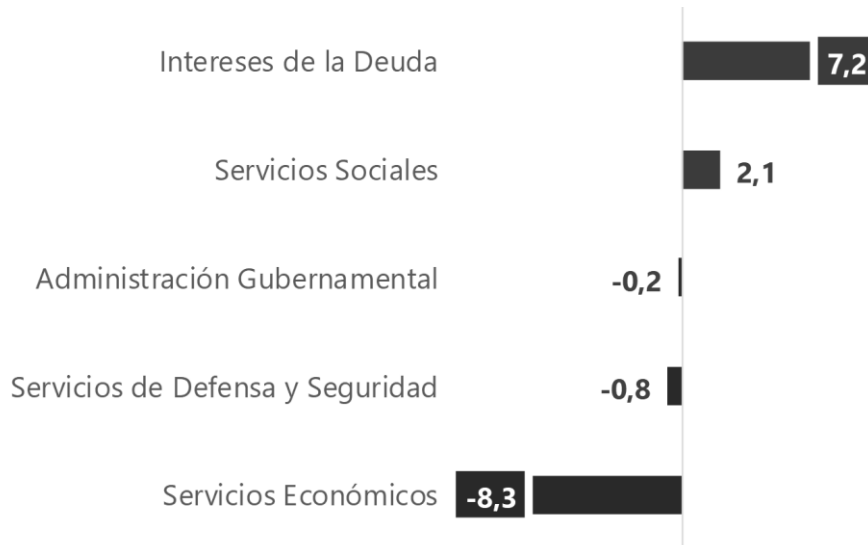
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Si miramos el gasto público, **la política del gobierno nacional en estos primeros dos años se vio marcada por la notable reducción del gasto en subsidios económicos y el creciente incremento de los intereses de la deuda pública.**

El resultado de este proceso queda oculto en las estadísticas fiscales ya que ellas suelen concentrarse sobre el gasto y el resultado primario, que no toma en cuenta los intereses de la deuda. Sin embargo, si analizamos el cambio de composición entre finalidades de gasto (principales agregados de política pública), **se advierte que cerca del 90% del "ahorro" por el recorte de subsidios terminó yendo a pagar los intereses de la deuda pública.**

Entre 2016 y 2017 el 87% del ahorro en subsidios se terminó usando para el pago de intereses de deuda

Cambio de participación en puntos porcentuales (acumulado 12 meses) entre Nov-15 y Nov-17



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Si bien el gobierno intenta sostener que el resultado de todas estas políticas ha sido una significativa reducción del déficit fiscal, lo que se ve en estos primeros años es un desequilibrio igual o incluso peor que el registrado en 2015.

Como hemos mencionado en reiteradas oportunidades²³, los diversos cambios metodológicos implementados en 2016 y 2017 hacen incomparable la serie de déficit primario que actualmente informa el Ministerio de Hacienda con la publicada hasta 2015. No obstante, es posible reconstruir la serie anterior con información complementaria publicada por el propio ministerio.

Lo que se observa en estos últimos años es un desempeño fiscal que, lejos de haber generado una notable reducción del déficit, ha producido un agravamiento, el cual pudo haber sido aún mayor de no ser por el blanqueo de fines de 2016. **Por el momento (hasta el tercer trimestre), el resultado primario de 2017 no muestra una reversión de esta dinámica.**

²³ Para un análisis detallado de este punto, véase <https://goo.gl/vKPbue>.

Lejos de disminuir, el déficit fiscal aumentó principalmente por la reducción de impuestos

Metodología 2015. Acumulado en cada año como % del PIB



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

La lógica de reducción de impuestos y gastos por ahora se ha mostrado ineficiente para equilibrar las cuentas públicas, a la vez que implicó un **preocupante desfinanciamiento de la Seguridad Social**.

Es en este contexto que el gobierno logró avanzar con los primeros pasos para la reforma previsional. El gobierno interpretó que el triunfo en las legislativas le otorgó la necesaria cuota de poder para emprender decididamente su verdadero programa de reformas.

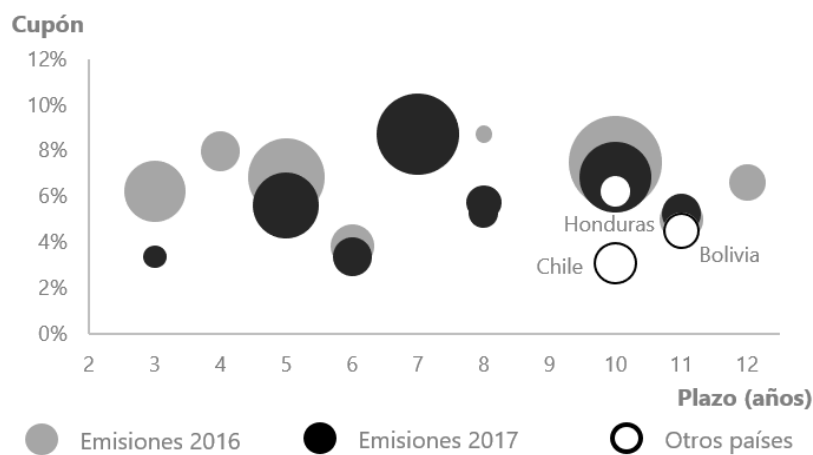
La puja por la movilidad jubilatoria es quizá el mejor ejemplo de este cambio de clima político. A tan solo nueve meses del intento fallido de recortar \$3.000 millones de las jubilaciones (actualizando los haberes en marzo por 12,65% en lugar del correspondiente 12,96%), recientemente **el gobierno se hizo con una apretada victoria que implicará un ahorro de entre \$70.000 y \$100.000 millones para el año que viene. Un ajuste casi 30 veces superior al que se intentó aplicar a comienzos de 2017.**

DEUDA: LA MAYOR FUENTE DE FRAGILIDAD

El correlato necesario de la imposibilidad del gobierno de bajar el déficit es un incremento significativo de la deuda pública. En efecto, según nuestro Observatorio de la Deuda las emisiones del gobierno nacional ascendieron a un total de USD 86.225 millones durante 2017, un 31% superior a las emisiones de 2016 (USD 65.622 millones). Esto llevaría el stock de la deuda pública a USD 307.126 millones, lo que implica un incremento de USD 31.680 millones en relación a fines de 2016. Para tener una idea del orden de magnitud de este fenómeno, debe tenerse en cuenta que en el período 2016–2017 Argentina encabezó la lista de países emergentes con mayor emisión de deuda²⁴.

Argentina sigue endeudándose a mayores tasas que el resto de la región

El tamaño de las esferas refleja el monto emitido



Fuente: Observatorio de la Deuda (ITE) y CEPAL

A pesar de estos guarismos, **al utilizar el indicador convencional para medir el peso de la deuda se observa que la relación deuda a PIB se ubicaría en 54,0% durante 2017, por debajo de los niveles de 2016 (54,2%)**. Esto se debe principalmente a que el aumento nominal de la deuda fue más que compensando por la apreciación real del tipo de cambio²⁵. En este sentido, y más allá de la retórica del gobierno, es evidente

²⁴ Ver por ejemplo acá <https://goo.gl/tYr8Nh>.

²⁵ Para un análisis sobre la composición del ratio de deuda consultar <https://goo.gl/o7uFdY>.

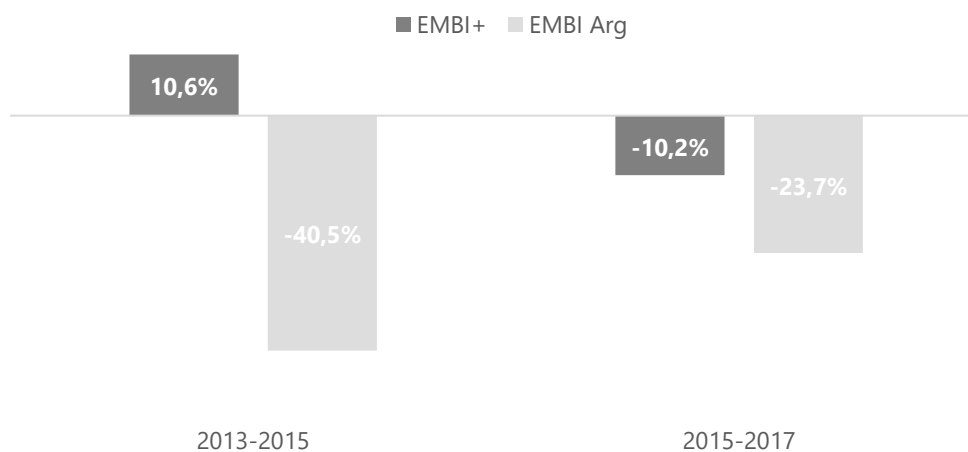
que este indicador oculta lo que en realidad quiere medir: son las devaluaciones las que “blanquean” la verdadera situación de solvencia de las cuentas públicas.

Otro aspecto que no debe soslayarse es que **el costo del financiamiento de la deuda argentina sigue siendo elevado para los parámetros regionales**. En este sentido, y más allá de los avances declamados en materia de acceso a los mercados de crédito externos²⁶, las ganancias obtenidas en términos de reducción en las tasas de rendimiento de la deuda pública han sido exiguas.

Esta observación se confirma analizando la percepción de riesgo que exhiben los mercados internacionales. Si se compara la evolución del EMBI para Argentina y el promedio de los países emergentes entre fines de 2013 y 2015, por un lado, y entre fines de 2015 y 2017, por el otro, se observa que **durante los dos años de gestión de Cambiemos la reducción del EMBI no solo fue menor a la del kirchnerismo, sino que estuvo explicada en gran medida por una caída generalizada en el resto de los países emergentes**.

Las mejoras en términos de percepción del riesgo argentino son poco significativas

Variación % Nov-15 vs Nov-13 y Nov-17 vs Nov-15



Fuente: elaboración propia en base a JP Morgan Chase

De cara al 2018, período en el cual según el Presupuesto Nacional se requiere un nivel de financiamiento similar al de este año, **la dinámica reciente de fuerte endeudamiento posiciona a la economía argentina,**

²⁶ Sobre este punto, en <https://goo.gl/kvi15g> analizamos las implicancias del endeudamiento a tasas elevadas para las finanzas públicas.

respecto del bienio 2016–2017, en una situación de mayor fragilidad frente a cualquier shock externo, tanto en relación con una modificación en el sesgo de la política monetaria de EEUU, como a un cambio en la percepción y asimilación del riesgo argentino. En este contexto, la reducción del déficit fiscal se vuelve una necesidad imperiosa para el gobierno, estrategia que, por otro lado, no está exenta de derivaciones macroeconómicas de relevancia (ver próxima sección).

EL PERFUME DE LA TEMPESTAD

Para el gobierno uno de los mayores logros parece haber sido administrar de modo relativamente eficiente la escasez de divisas que enfrentaba la economía nacional. Sobre el final del mandato del gobierno anterior, la economía atravesaba severos problemas de liquidez en moneda extranjera, que en mayor o menor medida habían condicionado la dinámica de crecimiento de los últimos años, y que el gobierno había intentado enfrentar con una combinación de controles de cambio y política monetaria moderadamente contractiva.

Cambiemos encaró la “solución” reiniciando un ciclo de fuerte endeudamiento externo a partir de una estrategia en dos etapas. Por un lado, propició una **abrupta desregulación del sector externo de la economía**²⁷ (que implicó una fuerte corrección del tipo de cambio, luego de negociar con actores de relevancia la etapa de transición) a la vez que **reforzó la política monetaria contractiva**²⁸. En segundo lugar, cerró un acuerdo con los fondos buitres que permitió la **reapertura de la cuenta capital del balance de pagos, sobre todo para el sector público.**

Si bien la apertura y consecuente devaluación derivó en una fuerte aceleración de la inflación y en una significativa contracción de la economía en el primer año de gobierno, el renovado acceso al crédito externo permitió capear las tensiones macroeconómicas, llevando a que los ajustes de precios relativos fueran bastante moderados: **transcurridos seis meses de la devaluación** (es decir, procesado el típico efecto *overshooting* de las

²⁷ La apertura de los mercados financieros internacionales fue apalancada con el abandono total del andamiaje regulatorio del mercado de cambios. No solo se salió rápidamente del “cepo cambiario”, sino que para fines de 2017 prácticamente se eliminó el Mercado Único y Libre de Cambios (MULC).

²⁸ En <https://goo.gl/jujqqK> puede consultarse el discurso del entonces ministro de economía en ocasión de la casi completa reapertura del mercado de cambios.

devaluaciones), **la depreciación real del tipo de cambio era de apenas 20%, llevándolo a un nivel similar al de principios de 2015.**

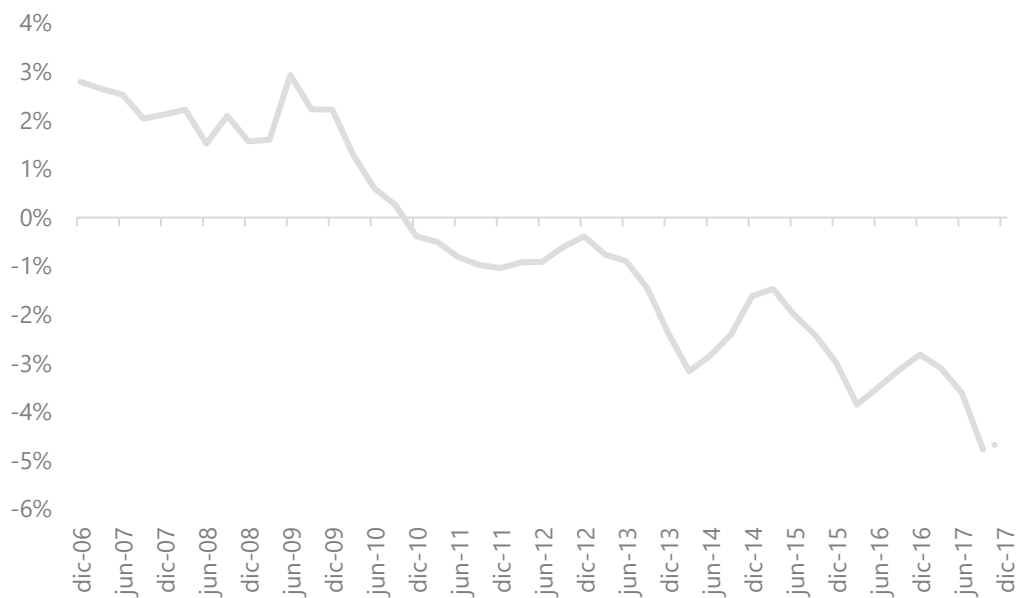
La posibilidad de acceder rápidamente a los mercados internacionales, y en una magnitud con escaso precedente (ver sección Deuda), tuvo que ver con el muy bajo endeudamiento que Cambiemos heredó del gobierno anterior.

Si bien en el corto plazo estas políticas permitieron una mejora significativa de los indicadores de liquidez externa (las reservas internacionales no solo superaron los niveles máximos de 2011 sino que salieron completamente del radar del análisis de coyuntura), **dieron inicio a un esquema macroeconómico de creciente fragilidad dinámica.**

La estrategia de financiamiento del déficit fiscal, que priorizó la deuda externa, hizo que los ingresos de divisas mantuvieran apreciado el tipo de cambio nominal, lo cual **contribuyó a que el saldo negativo de la cuenta corriente del balance de pagos alcanzara niveles muy pronunciados, que estimamos en 4,6% del PIB para 2017.**

Se deteriora el saldo de la cuenta corriente del balance de pagos²⁹

En porcentaje del PIB



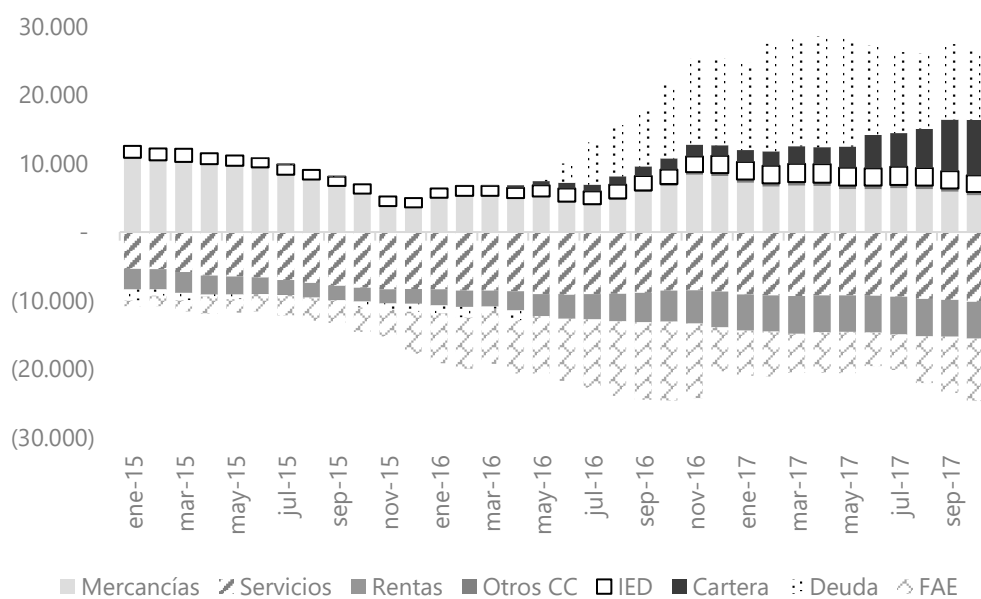
Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a INDEC y BCRA

²⁹ Proyección para el cuarto trimestre del 2017.

A octubre, el saldo de la cuenta servicios (explicado en su mayoría por los egresos por turismo y viajes al exterior) acumula en los últimos 12 meses un déficit que supera los \$10.000 millones, dando cuenta de la totalidad del déficit de la cuenta corriente, según datos del MULC. Si bien no deberían existir motivos a priori para preocuparse por los desequilibrios que puedan mostrar algunas cuentas puntuales del mercado de cambios, la profundidad y persistencia del déficit por servicios no deja de ser un aspecto llamativo de la configuración macro de la Argentina. En este sentido, la sostenibilidad de los flujos de divisas que vía la cuenta capital financian la cuenta corriente pasa a ser un tema fundamental para analizar las perspectivas del mercado de cambios.

La deuda externa y la inversión de cartera financian la cuenta corriente

En millones de dólares, acumulado 12 meses



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a BCRA

Como se observa en el gráfico anterior, **la deuda externa (sobre todo pública) y la inversión de cartera** (estimulada por los elevados rendimientos en moneda extranjera que ofrece la política monetaria) **son los puntales del pseudo-equilibrio que muestra el balance de cambios**. El sendero que el gobierno está transitando hacia un menor déficit fiscal, en un contexto internacional potencialmente inestable, junto con la posibilidad de una rápida reversión de estos flujos (sobre todo en el caso de las inversiones de cartera, que son altamente volátiles) **ponen en duda la sostenibilidad del tipo de cambio real en los niveles actuales**.

¿EN QUÉ INVIERTEN LOS QUE INVIERTEN?

El modelo económico de Cambiemos puede mostrar un resultado que por ahora parece ser exitoso, a saber, el incremento de la inversión. Luego de la fuerte caída que experimentó esta variable en 2016, sus principales componentes tuvieron un buen desempeño en el 2017. La construcción se recuperó velozmente durante el primer trimestre del año, sobre todo de la mano de la obra pública³⁰, mientras que la obra privada comenzó a repuntar con la actividad económica, recién a partir del segundo trimestre del 2017.

En este sentido, **si bien el empuje inicial en la construcción vino por el lado del Estado, en la fase alcista del ciclo y finalizada la campaña electoral éste se retiró para dar paso a la construcción privada.** Pero además del carácter pro-cíclico de la construcción privada, hubo otros dos factores que contribuyeron a que traccione este componente del gasto. En primer término, la apertura del "cepo cambiario" motivó la recomposición de cierta liquidez en moneda extranjera (moneda de pago en el sector inmobiliario). En segundo lugar, debe contabilizarse el efecto de la fuerte apuesta por los créditos UVA. Así, el sector inmobiliario terminó siendo uno de los sectores más favorecidos por el gobierno, tanto por el levantamiento del control de cambios como por el impulso que tuvo este nuevo esquema de financiación³¹.

Sin embargo, la construcción no explica por sí sola el rebote de la inversión, ya que el gasto en equipo durable de producción nacional (EDPN) también muestra una visible recuperación en 2017, empujada por metálicas básicas (hierro redondo, laminados, tubos y aluminio), químicos y plásticos (pinturas, cerramientos y tubos), minerales no metálicos y metalmecánica (autopartes, maquina agrícola y repuestos mecánicos). **El desempeño de los primeros tres sectores se vincula directamente con la construcción, mientras que en el caso del último su comportamiento se explica en gran medida por lo que ocurre con el sector agrícola-ganadero.**

Finalmente se destaca la inversión en equipo durable de producción importado (EDPI), que además de crecer en 2017 muestra la particularidad

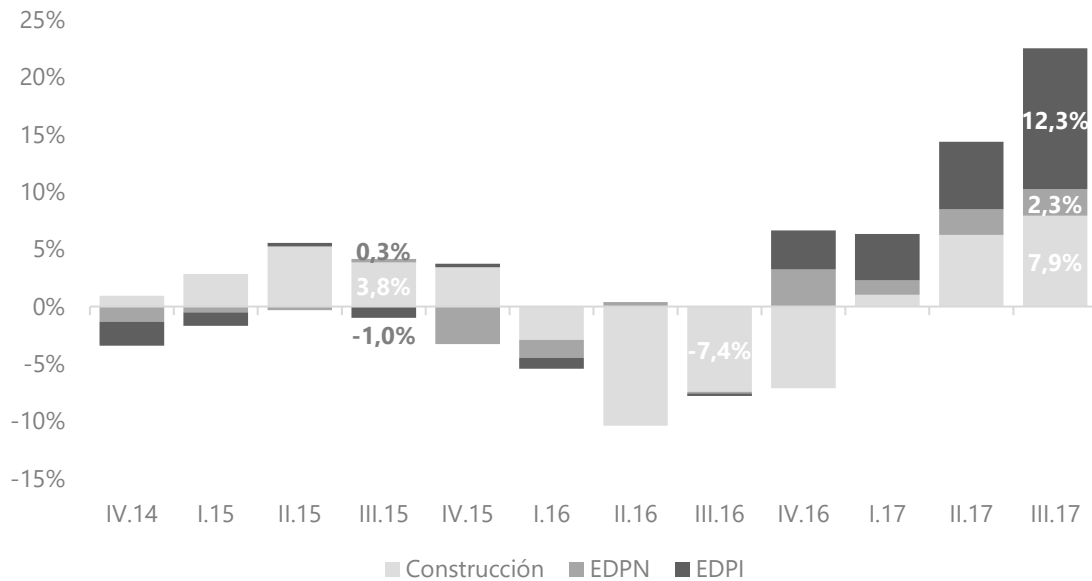
³⁰ Ver sección Actividad.

³¹ Cabe destacar que este sector no solo exhibió un incremento en las unidades vendidas sino también en su precio, con lo cual debe prestarse especial atención a la formación de una posible burbuja en el sector inmobiliario, sobre todo teniendo en cuenta la propuesta de la actual gestión de apuntalar la *securización* de los créditos hipotecarios.

de no haber retrocedido en el 2016. **La inversión importada es, en este sentido, el “caballito de batalla”, ya que sin este componente del gasto de inversión total no hubiese podido exhibir un desempeño tan positivo.**

La inversión importada fue clave para la recuperación de 2017

Participación % en el crecimiento anual



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía

¿Cuán generalizado es este fenómeno a nivel sectorial? Entre los bienes de capital más dinámicos se encuentran las importaciones de pick-ups, camiones y ómnibus, las cuales representan casi la mitad de las inversiones, seguidas de la maquinaria vial, agrícola, material ferroviario y aeronáutico y, por último, computadoras, tabletas y monitores.

El primer y segundo rubro están vinculados directamente con el sector agrícola-ganadero, el cual hizo un recambio de “chatas” e incorporación de maquinaria agrícola. Lo mismo ocurre con los camiones, que están vinculados al sector agrícola en tanto medio necesario para transportar la producción. Por su parte, el desempeño de la maquinaria vial está asociado al incremento de la obra pública en la primera parte del año, mientras que la dinámica del material ferroviario se vincula con el recambio de material rodante iniciado hace ya algunos años. Finalmente, en el caso de las computadoras, es difícil establecer si las importaciones son equipo de capital o bienes durables de uso familiar. En todo caso, la respuesta a la

pregunta del párrafo anterior parece ser negativa: **la inversión importada está circunscripta a un recambio de maquinaria en el sector agrícola-ganadero y, en menor medida, a la compra de maquinaria de transporte y vial por parte del Estado.**

En este sentido, la transferencia de recursos del Estado al agro (devaluación y baja de retenciones³²) junto con el proceso de endeudamiento externo y la ausencia de controles de cambio, parecen ser factores importantes detrás de la dinámica agregada de la inversión. **De este modo, el proceso inversor no da señales de estar generando las capacidades de repago en moneda extranjera necesarias para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.**

³² Por medio del Decreto N° 133/2015 se eliminaron los derechos de exportación para productos como el maíz, trigo y carnes, al mismo tiempo que se redujo en 5 p.p. la tasa para la soja.

PARTE 2: REFORMAR PARA PROFUNDIZAR EL MODELO

Como ya fue mencionado, es muy probable que el gobierno nacional haya leído el resultado de las elecciones de medio término como una validación a su programa económico-político, lo cual dio paso a una nueva etapa “reformista”, en la cual la administración buscó plasmar los cambios normativos e institucionales que cree necesarios para iniciar una etapa de crecimiento.

Reforma Laboral, Reforma Impositiva, Reforma Previsional, nuevo Pacto Fiscal con las Provincias y Reforma del Mercado de Capitales son algunas de las iniciativas presentadas, muchas de las cuales el Ejecutivo logró, con escaso margen para el debate, hacer aprobar en el Congreso Nacional.

Los problemas de esta estrategia resultan evidentes: **modificar de modo sustancial el soporte jurídico- institucional sobre el cuál funcionará la economía nacional en los próximos años debería contar con el tiempo suficiente para calibrar impactos y estudiar en detalle las posibles contraindicaciones de las propuestas**³³.

En el debate económico, la corriente principal de pensamiento suele remarcar el carácter “pro-crecimiento” del paquete de reformas propuesto³⁴, donde el énfasis de las políticas públicas debería estar puesto en la definición de un esquema “fiscalmente neutral” (es decir, que el Estado no altere con sus acciones el equilibrio fiscal de largo plazo), pero que apuntalen el crecimiento de la productividad agregada y que induzcan una mayor participación de los ciudadanos y las ciudadanas en el mercado de trabajo.

Este tipo de aproximación contrasta con las recomendaciones típicamente keynesianas de manejo de la demanda agregada, ya que para el

³³ Probablemente, tomando nota de este punto, el gobierno ha reformulado gran parte de sus propuestas originales. En algunos casos, los cambios son sensibles, lo que llama la atención sobre el objetivo real del gobierno, que en esta etapa parece más que nada apuntar a allanar el terreno abriendo el debate público sobre temas en los que buscará avanzar con mayor énfasis en un futuro.

³⁴ Ver por ejemplo <https://goo.gl/Ss7rRv>.

pensamiento ortodoxo estos esquemas tienen en el mejor de los casos efectos transitorios de corto plazo, sin lugar en la "agenda del crecimiento".

En este sentido, las reformas que presentó el gobierno, y que analizaremos en este documento, muestran un patrón común: la desregulación de los mercados y la liberalización de actividades económicas, la reducción de la carga impositiva sobre el sector corporativo y la "inversión" del marco de regulación del mercado de trabajo, en detrimento de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras y en favor del sector empresario. En la misma línea, se busca avanzar en el desmantelamiento de instituciones de la seguridad social, recortando beneficios previsionales (presentes y futuros).

El gobierno apuesta a que, de este modo, se presentará un conjunto de incentivos favorable para el desarrollo de la inversión privada y de la oferta agregada, en un proceso virtuoso de crecimiento. En otros términos, el Ejecutivo entiende que las regulaciones actuales son demasiado concesivas con los trabajadores y las trabajadoras, lo cual generaría una carga negativa para el crecimiento.

Este diagnóstico y su respectiva estrategia no lucen particularmente novedosos, toda vez que los programas de reforma basados en el pensamiento económico convencional suelen proponer este tipo de políticas para cualquier clase de economía, lo cual por otro lado **ha demostrado tener una baja efectividad en Argentina y en otras partes del mundo (ver siguiente sección).**

La instalación de esta agenda en numerosos sectores de la sociedad debe encender luces de alarma. Abandonada cualquier estrategia pública de crecimiento basada en la política industrial³⁵ o que pondere aspectos distributivos, el gobierno se limita a postular una serie de reformas por el lado de la "oferta", a la espera de que el sector privado "responda" al nuevo esquema de incentivos. Esto luce particularmente riesgoso, en medio de una trayectoria de expansión de la actividad basada exclusivamente en un masivo endeudamiento externo de dudosa sostenibilidad.

³⁵ En este sentido, el BCRA envió una señal fundamental a través de la Comunicación "A" 6352, que pasó relativamente desapercibida, donde se estipula un cronograma para el desarme de la Línea de Crédito para la Inversión Productiva.

¿QUÉ IMPACTO TUVIERON ESTE TIPO DE REFORMAS EN OTRAS LATITUDES?

Como se desprende de los fundamentos de las reformas, el gobierno siguió casi al pie de la letra las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales (OCDE y FMI)³⁶, con especial atención en **aquellas recomendaciones “ofertistas”** que estimularían el crecimiento y la inversión (eliminar el impuesto al cheque e ingresos brutos, indexar las jubilaciones a los precios del consumidor, alinear la edad de retiro entre hombres y mujeres, promover modelos flexibles de horario laboral, reducir las contribuciones patronales de manera temporaria para trabajadores y trabajadoras de bajos ingresos), **mientras que descartó aquellas que recomendaban mejorar la progresividad del sistema.**

Lo anterior resulta de importancia fundamental toda vez que, al analizar la literatura sobre el tema, lo que se observa es que hay un notable consenso acerca del impacto que tienen estas medidas en la distribución de los ingresos, aunque no son evidentes ni conclusivos sus efectos sobre la actividad, la productividad y la inversión.

Por ejemplo, como muestra la OCDE (1994 y 1999)³⁷, a partir de varios análisis sobre los países miembros en relación a las principales medidas proteccionistas y reguladoras del empleo (tiempo de trabajo, indemnizaciones, salario mínimo, entre otras), **no se encuentran relaciones unívocas ni directas entre estas y el nivel de desempleo o la competitividad externa.** Es decir, no es claro que desregular el mercado de trabajo induzca mejoras económicas significativas en la cantidad ni en la calidad del empleo.

En cambio, a partir de una estimación de panel para países de la OCDE y 18 países de América Latina, Gonzales y Martner (2012)³⁸ encuentran que **las políticas públicas afectan significativamente a la distribución del ingreso**, de manera directa por medio del gasto social y la progresividad tributaria, e indirectamente mediante la calidad de la educación.

³⁶ Para una síntesis de las recomendaciones de la OCDE puede consultarse <https://goo.gl/buiQ6x>.

³⁷ Ver <https://goo.gl/1HZPYs> y <https://goo.gl/ZG8ssq>.

³⁸ Ver <https://goo.gl/PQDkCN>.

La reducción de los impuestos, sobre todo aquellos vinculados con el impuesto a las ganancias sobre las personas jurídicas, sin dudas va a tener un impacto regresivo en la distribución del ingreso. Esto es particularmente importante en la Argentina actual, ya que como muestran varios trabajos recientes (FMI 2017, Lindert 2017, Lustig 2017, entre otros)³⁹, nuestro país es uno de los que presenta mayor diferencia entre el Gini del ingreso “de mercado” y aquel que resulta “después de impuestos y subsidios”, evidenciando la potencia redistributiva de la política fiscal.

No obstante, es escasa la evidencia empírica que existe sobre el impacto de la reducción del impuesto a las ganancias sobre las empresas en la economía doméstica, uno de los principales componentes de la reforma tributaria. Como advierte la CEPAL (2017)⁴⁰, esto se debe en buena medida a que **la literatura se centró en el impacto que tienen las reformas sobre las decisiones de inversión de los capitales extranjeros**, dado que uno de los principales objetivos de los gobiernos al impulsarlas es fomentar el ingreso de la inversión extranjera.

Como excepción se destaca el trabajo de Djankov et al (2008)⁴¹, quienes estiman una elasticidad de -0,22 para la inversión interna respecto de la tasa de impuestos corporativos, sobre una base de datos de 85 países (donde 13 son de Latinoamérica) para el año 2004. Es decir, según estos autores, una reducción de los impuestos a las empresas equivalente a 1% del producto sólo incrementaría el peso de la inversión en el PBI en 0,22%.

Respecto del impacto en la actividad, a partir de un estudio de caso de 104 países Gechert (2013)⁴² encuentra que el multiplicador del gasto público agregado por lo general se ubica en torno a 1, duplicando al del recorte en los impuestos, que se ubicaría entre 0,5 y 0,6. Esto implica que si se bajaran el gasto público y se redujeran los impuestos en la misma cuantía el efecto neto sería una contracción de la actividad económica. Además, este trabajo muestra que, a mayor apertura de las importaciones, menor es el multiplicador.

Independientemente de la literatura, Argentina ya aplicó varias de estas medidas durante la Convertibilidad (reducción de contribuciones

³⁹ Ver <https://goo.gl/YThHYx>, <https://goo.gl/WQEUQy> y <https://goo.gl/t2tfPL>.

⁴⁰ Ver <https://goo.gl/UESRnr>.

⁴¹ Ver <https://goo.gl/Cp1MNV>.

⁴² Ver <https://goo.gl/2PQzkg>.

patronales, mayor flexibilidad del contrato laboral, reducción de las indemnizaciones, entre otras). Como muestran de manera detallada tanto Marshall (1996) como Beccaria y Galin (2002)⁴³, **a pesar de haber sido impulsadas con argumentos y objetivos similares a los enunciados por Cambiemos, sus resultados fueron diametralmente opuestos a los objetivos buscados:** aumento de los despidos y del desempleo, desfinanciamiento de la seguridad social, incremento de la informalidad, caída del salario real y una redistribución regresiva de los ingresos⁴⁴.

En definitiva, la evidencia disponible sugiere que los paquetes de reformas “del lado de la oferta” suelen tener impactos regresivos en la distribución del ingreso, sin un impacto predecible ni significativo en la dinámica del crecimiento, el empleo y la productividad.

LAS REFORMAS EN EL PLANO LABORAL

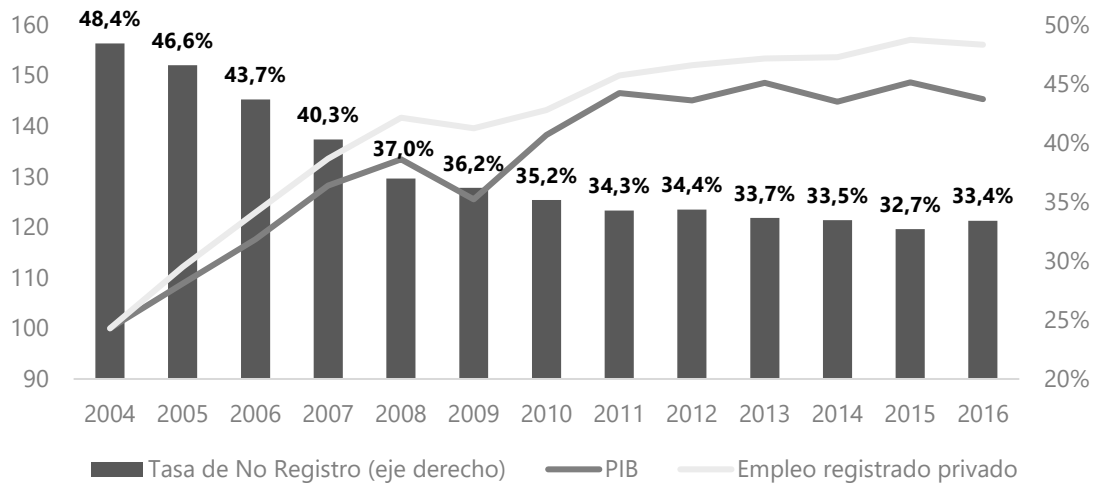
Las propuestas de reformas de las regulaciones laborales son uno de los frentes más sensibles que enfrenta el gobierno. Los datos del mercado de trabajo muestran una marcada desaceleración en la creación de empleo privado registrado en los últimos seis años y la inflexibilidad a la baja de la tasa de no registro. En este sentido **es curioso que un gobierno que resalta constantemente que el país “no crece hace seis años” no vincule la dinámica del empleo con el desempeño de la actividad económica.**

⁴³ Ver <https://goo.gl/zk3jB2> y <https://goo.gl/cXZGw7>.

⁴⁴ Consultar al respecto nuestra [Nota de Economía N°8](#).

El empleo atado al nivel de actividad

Base 2004=100, en % del total de personas asalariadas



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a INDEC y MTEySS

La lógica argumentativa del gobierno no considera que dentro de un marco regulatorio que no tuvo mayores cambios –y que en todo caso dichos cambios fueron en la dirección de ampliar derechos para los trabajadores y las trabajadoras– el empleo evidenció una etapa de crecimiento acelerado hasta el año 2012. En este sentido, **la pregunta no formulada por el gobierno pero que requiere una respuesta urgente es por qué el marco jurídico que no fue obstáculo para la creación de puestos de trabajo ahora si lo sería.**

El diagnóstico vertido en el mensaje que acompaña a los proyectos de Ley no hace ninguna mención al respecto. Declara que **el marco institucional que rodea lo laboral “comprime las capacidades” del trabajo y el capital, manteniéndolas en un marco de imprevisibilidad y en “la asfixia de su entorno regulatorio”.** Agrega además que todo ello se profundiza en un contexto de inseguridad jurídica, provocada por la alta litigiosidad, lo que desalienta la inversión y la formalidad registral, especialmente para los pequeños y medianos empleadores.

El marco jurídico que regula el derecho del trabajo se apoya en un pilar central, que es la relación asimétrica que se da en las relaciones laborales. El empleador detenta una posición dominante y está en condiciones de fijar, en función de este poder, el salario y las condiciones de trabajo, en tanto que el trabajador y la trabajadora se encuentran en una situación de dependencia económica y subordinación técnica y jurídica. El derecho laboral cristaliza acuerdos colectivos que fijan límites “socialmente

tolerables” a esta asimetría. Por lo tanto, **el Estado no reconoce como iguales a estas partes, sino que vela por igualarlas en los términos de la Ley dando una protección especial al trabajador y la trabajadora.**

Asimismo, las tareas de cada parte de la relación laboral, así como la retribución que perciben son intrínsecamente diferentes. En este sentido **la asunción de riesgo es una de las actividades centrales del empresario y en función de dicha tarea es que se acepta que capital y trabajo obtengan retribuciones diferentes** (ganancia y salario, respectivamente).

En tal sentido, la orientación general de la reforma es reestructurar las relaciones laborales, **trasladando parte del riesgo a los trabajadores y las trabajadoras y desconociendo la asimetría de “fuerzas” entre capital y trabajo.**

El anteproyecto sufrió sensibles recortes luego de una ronda de negociación con el triunvirato de la CGT, donde los aspectos vinculados a la igualación entre las partes de la relación laboral fueron suavizados, y en gran parte removidos del proyecto. De este modo, dentro de un marco general negativo para los trabajadores y las trabajadoras, el proyecto que terminó ingresando al Congreso excluyó algunas cuestiones complejas que afectaban a los derechos laborales.

De momento, no parecieran estar dadas las condiciones políticas para que avance el trámite legislativo, de modo tal que el gobierno se dispone a introducir modificaciones al marco laboral “en cuotas”. A pesar de ello, Cambiemos puede anotar como un triunfo el haber instalado en la opinión pública y en la agenda política que el marco laboral vigente puede ser un problema para el crecimiento.

Como se muestra a lo largo de este documento, **la evidencia empírica muestra que la efectividad de las reformas está muy lejos de estar garantizada, lo cual plantea un problema adicional: cuanto más ineficaces resulten este tipo de medidas, mayor será la profundización que de ellas se propicie.**

La lupa puesta sobre la reforma laboral

Las propuestas ingresadas al Congreso comprenden:

- **La reducción de contribuciones**, con la implementación de un mínimo no imponible y la unificación de alícuotas de servicios/comercio y producción de bienes/pymes en 19,5% (actualmente son de 21% y 17% respectivamente). En rigor, este punto se presentó como parte de la reforma tributaria y, a diferencia del resto de los puntos que se analizan a continuación, si obtuvo la aprobación legislativa.
- **El cambio en la modalidad de sanción ante el evento de no registro de un trabajador o trabajadora**. Antes, era el propio trabajador o trabajadora quien recibía una indemnización en relación a los salarios cobrados, pero no registrados. Esto obviamente tenía la finalidad de animar al trabajador o trabajadora a denunciar su situación. Ahora, se aplicará una multa con destino a la ANSES, del 50% del Salario Mínimo por cada mes no registrado.
- **La reducción de las indemnizaciones**, al quitar el Sueldo Anual Complementario (el aguinaldo) del cálculo, así como otros conceptos: bonificaciones por productividad, viáticos, etc.
- **La habilitación para la creación de un fondo de indemnizaciones**, que cubrirá el pago de las mismas. El aporte debería realizarlo el empleador como un porcentaje del sueldo. En la práctica, si esto conduce a una reducción del salario (o a un aumento menor que el que podría haber sido), implicará que los trabajadores y las trabajadoras integran el fondo, extinguiendo el costo del despido para el empleador⁴⁵.
- **La creación de una nueva figura de “trabajadores profesionales autónomos económicamente vinculados”**, referida a aquellas personas que presten servicios especializados, realizando una actividad de manera habitual para una persona física o jurídica, de la que genere hasta el 80% de sus ingresos anuales y/o no se superen las 22 horas semanales de dedicación, quienes se registrarán por una

⁴⁵ Esto implica un cambio en el papel que juega la indemnización en las relaciones laborales. La indemnización tiene hoy una doble función: a) garantizar al trabajador ingresos para afrontar su subsistencia hasta tanto consiga un nuevo empleo; b) generar un efecto disuasivo para desincentivar al empleador a interrumpir la relación laboral. En este sentido, que la indemnización sea afrontada por un fondo y no por la empresa no tiene efectos neutrales, sobre todo en momentos de crisis.

regulación estatutaria especial a definir con los sindicatos y empresarios⁴⁶.

- **La reformulación de las pasantías, ampliando su carga horaria** (de las 20 horas semanales actuales a 30 horas, pudiendo llegar a 40 horas en algunos casos).

Como ya mencionamos **lo cierto es que las reducciones de aportes y contribuciones no han mostrado eficacia en la Argentina**. En el marco del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” el decreto N° 2.609 del 22 de diciembre de 1993 inicia una serie de rebajas en las contribuciones patronales que prosiguieron hasta el año 2001. Las contribuciones patronales pasaron de 33% en 1993 a 16% en 2001 (al que además habría que restarle el crédito fiscal de acuerdo a la zona geográfica). No obstante, el desempleo fue siempre en alza (pasó de 6,5% en 1991 a superar el 10% en 1994 y nunca volvió a bajar a un dígito). Llegó a alcanzar al 19,7% de la PEA al final de la convertibilidad en 2001.

La creación de nuevos puestos de trabajo depende de múltiples factores dentro de los cuales el costo laboral es solo uno. La formalización de puestos de trabajo ya existentes es un fenómeno todavía más complejo. Gran parte de la informalidad se concentra en empresas pequeñas (68%) de baja productividad (casi un 30% de las personas asalariadas en la informalidad trabajan por menos del salario mínimo horario en emprendimientos de menos de 10 personas empleadas). En estos casos, la baja rentabilidad del emprendimiento no solo no permite el ingreso de los aportes y contribuciones, sino que en general no se cumplen otras normas tributarias y laborales, como el pago de impuestos generales y la determinación de los de salarios en los términos de los convenios colectivos de trabajo. En general, estos empleadores no están dispuestos a afrontar todos estos pagos, y en muchos casos, esto implicaría la desaparición del emprendimiento.

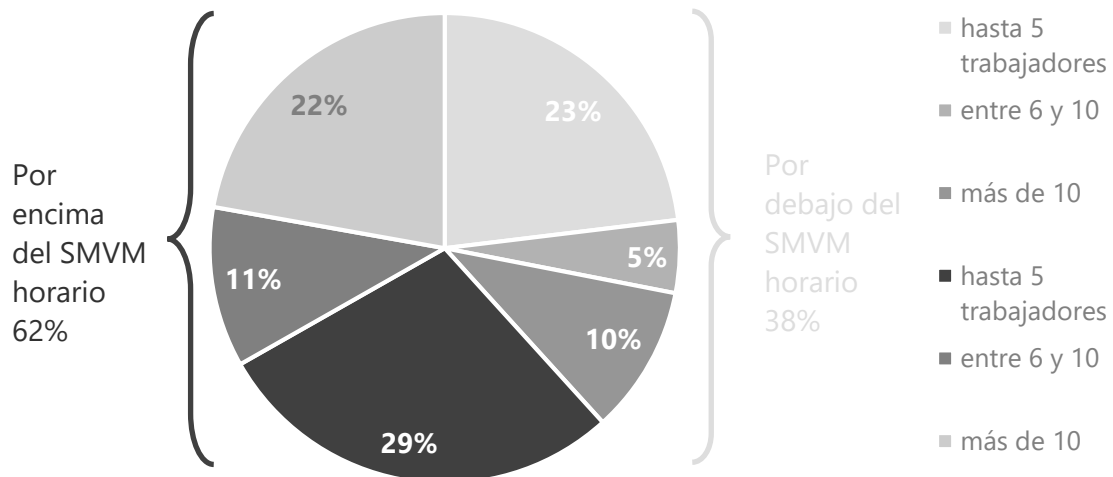
La solución propuesta (en línea con la nueva modalidad de contrato de “trabajadores vinculados”) suele ser la de implementar regímenes impositivos especiales, que en el caso de lo laboral suele implicar reducir los derechos del trabajador y la trabajadora. **La solución definitiva debería ser promover aumentos en la eficacia, gerenciamiento,**

⁴⁶ Lo que está en línea con la exaltación que el gobierno realiza del crecimiento de los monotributistas en los últimos dos años y aparece como una alternativa “aceptable” frente al deterioro de los puestos de trabajo registrados de calidad.

manejo y productividad de la empresa, para que esta pueda afrontar los impuestos generales, y mientras tanto, colaborar en el sostén de los trabajadores y las trabajadoras para no generar diferencias al interior de este colectivo.

El no registro concentrado en las pequeñas empresas

En % de personas asalariadas en la informalidad



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a EPH-INDEC

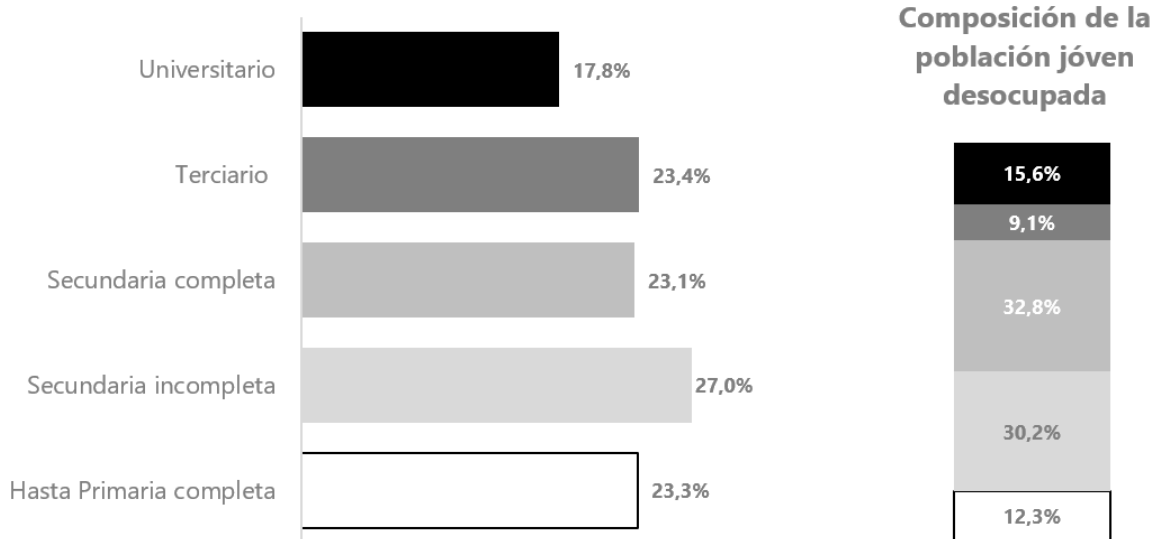
Tampoco los regímenes especiales de formación y pasantía han tenido éxito. Como se muestra en un estudio ya citado sobre las reformas laborales en los '90 (Beccaria y Galin, 2002), los distintos tipos de contratos promovidos habrían tenido el efecto de sustituir contratos por tiempo indeterminado. El creciente uso de modalidades promovidas a tiempo determinado y de la instalación del periodo de prueba contribuyó a elevar la rotación de los trabajadores y las trabajadoras registrados/as.

Esto indicaría que más que un recurso para probar la idoneidad de un trabajador o trabajadora en un puesto o inducir su capacitación y formación, estas modalidades terminan siendo una manera de bajar el costo de la mano de obra. Al respecto, llama la atención que el Ministerio de Trabajo no mencione un solo estudio en los fundamentos del proyecto que concluya que la problemática del empleo joven se relaciona con la falta de experiencia a la hora de la inserción laboral. Los datos para 2017 muestran que, si bien se mantienen tasas de desempleo elevadas para todo

el segmento joven, la situación más crítica es para aquellos y aquellas que no han terminado el secundario.

El desempleo se concentra en la población joven con bajo nivel educativo

En % de la PEA



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a EPH-INDEC

EL SACRIFICIO JUBILATORIO PARA EL PACTO FISCAL

El Pacto Fiscal al que han llegado el gobierno nacional y las provincias, definido por todas las partes como histórico por la variedad y relevancia de acuerdos logrados, consolida la estrategia de Cambiemos de avanzar decididamente con un ajuste sobre el sistema previsional.

El principal elemento del acuerdo, que obtuvo la ratificación legislativa, es la reformulación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, que define la distribución de lo recaudado por el impuesto, un monto que en 2018 alcanzaría a \$642 mil millones según proyecciones oficiales.

Anteriormente, de esa cifra el 48% iba a las provincias (incluyendo fondos específicos), el 32% quedaba en Nación y el 20% restante se destinaba a la ANSES. En el nuevo esquema, la distribución del impuesto pasa a ser

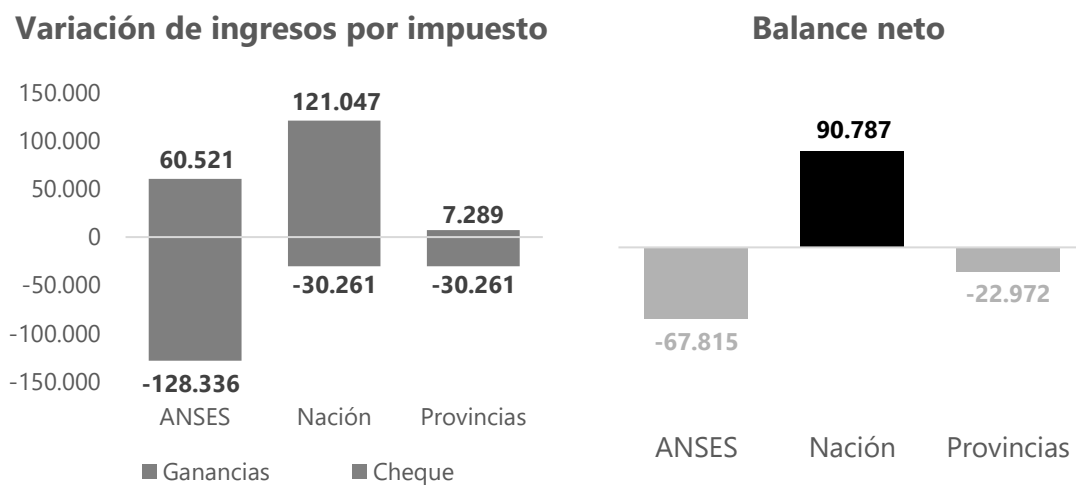
aproximadamente 51% para Nación y 49% para provincias, por lo que ANSES pierde su 20% y el principal ganador es el gobierno nacional que incrementa su porción en \$121 mil millones para 2018.

Para compensar a ANSES se decidió entregarle el 100% de lo recaudado por el impuesto al cheque, lo que implica un adicional del 30%, dado que en el Presupuesto 2018 ya se contemplaba que el 70% iba a ser destinado al organismo previsional.

De todo este pase de manos lo que finalmente queda es un balance claramente positivo para el gobierno nacional, que suma entre los dos impuestos \$91 mil millones (gana \$121 mil millones por ganancias y pierde \$30 mil millones por impuesto al cheque). Por su parte, las provincias en principio pierden \$23 mil millones, mientras que **ANSES es la gran perdedora al sacrificar \$68 mil millones**⁴⁷.

¿Quién gana y quién pierde con la nueva distribución de Ganancias e impuesto al Cheque?

En millones de \$



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a normativa vigente y Proyecto de Presupuesto 2018

Es en este escenario que se produjo el "histórico" Pacto Fiscal. **Para poder alinear las voluntades de esta reforma, el gobierno nacional se comprometió a repartir buena parte de sus nuevos ingresos con las**

⁴⁷ A esto debe sumarse que ANSES perderá recursos adicionales por la rebaja en las Contribuciones Patronales.

provincias⁴⁸. De esta manera se podrá compensar a la provincia de Buenos Aires por su reclamo sobre el Fondo del Conurbano sin que ninguna de las provincias pague la cuenta. Como queda claro en este punto, el escenario de “ganan todos” pasa a ser en verdad un “juego de suma cero” cuando se tiene en cuenta al tercer actor de este esquema: el sistema previsional.

Sin embargo, el reparto de ingresos desde Nación a las provincias no es automático, sino que está sujeto a una lista de múltiples reformas fiscales que las provincias, más temprano que tarde, deben llevar a cabo. Como es de esperar, **esto deja la puerta abierta a la discrecionalidad y a acrecentar las presiones políticas que le será muy útil a Cambiemos frente a su agenda de reformas que requieren tratamiento legislativo.**

El segundo paso en el Plan de Reforma Previsional

El Pacto Fiscal le dio un marco de consistencia al nuevo escenario que deberá enfrentar la seguridad social. **La nueva realidad de una ANSES con menos recursos impone también un ajuste en sus prestaciones.** La propuesta del gobierno nacional de ajustar las jubilaciones por la inflación fue en primer término reformada con un texto en el Pacto Fiscal que dice “garantizando aumentos por encima de la evolución de la inflación”⁴⁹, para luego pasar a una propuesta “superadora” de parte de la oposición en el Senado en la que el aumento se regiría por un 70% de la variación del IPC y un 30% por la variación de salarios formales (RIPTTE)⁵⁰.

Ahora bien, **esa aparente concesión del gobierno nacional terminó por ser insignificante en el proyecto de Ley que ingresó al Congreso.** La propuesta definía un “plus” por encima de la inflación del 5% del crecimiento del PIB. Por ejemplo, si el crecimiento de la economía en el segundo semestre de 2017 resultaba ser de 4%, la movilidad sería la

⁴⁸ También se debe destacar que el proyecto de reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal resulta beneficioso para las provincias, planteando reglas de comportamiento del gasto público muy difíciles de monitorear y eliminando casi todas las restricciones actuales para la toma de deuda externa (para más detalles ver acá <https://goo.gl/BXb7Tp>).

⁴⁹ Por otro lado, también se presentó como una novedad la propuesta de “garantizar haberes equivalentes al 82% del salario mínimo, vital y móvil”. Sobre este punto valen dos aclaraciones, la primera que no alcanza a quienes se jubilaron por moratoria previsional, y la segunda que no implica un cambio relevante respecto a la situación actual ya que en los últimos años el haber mínimo ha mantenido esa relación con el salario mínimo, vital y móvil.

⁵⁰ Se destaca del acuerdo final que las jubilaciones pueden incluso crecer por debajo de la inflación, toda vez que los salarios privados no logren superarla. Al igual que en el caso de la reforma de ganancias de fines de 2016, el gobierno nacional logró imponer una propuesta final que le resultaría incluso más favorable que la propuesta original.

inflación más 0,2 puntos porcentuales ($0,05 \times 0,04$), por lo que para todo 2018 este “plus” implicaría un incremento de los haberes reales de solo \$16,5. En cambio, con la propuesta introducida en el Senado, que finalmente fue la aprobada, se propuso un cambio en la fórmula que resulta insignificante, ya que el aumento en marzo 2018 pasaría de 5,1% con la fórmula propuesta por el Ejecutivo a 5,7% en la fórmula propuesta por el Senado, apenas 43 pesos de diferencia para el caso de la mínima.

Un punto importante del cambio propuesto para la fórmula de movilidad es que el aumento sería trimestral. Pero dado que la última actualización fue en septiembre de este año, el primer aumento debería contemplar la variación semestral para compensar la inflación transcurrida entre septiembre y marzo. Esto no es así, y eso explica **gran parte del ahorro fiscal estimado para 2018. Con la movilidad vigente, el aumento en marzo debería estar cerca del 12%, en vez del 5,7% que se aplicará luego de la reforma**⁵¹.

De ahí en adelante, las diferencias entre la fórmula vigente y la propuesta por el Senado dependerán de la evolución relativa de precios, salarios y recaudación. Este último componente es el que se elimina de la fórmula y el que mayor dinamismo viene presentando.

El gobierno entendió la dificultad de presentar un proyecto integral de reforma previsional, y parece optar por ir avanzando por etapas. Dado que cualquiera de los cambios que han trascendido implican un bajo ahorro fiscal al operar sobre las nuevas jubilaciones (aumento de la edad jubilatoria, por ejemplo), la prioridad fue colocada sobre una reforma que impacte sobre los jubilados y las jubiladas actuales y garantice un considerable ahorro en las cuentas públicas.

De esta manera, el gobierno nacional ha dado el segundo paso sobre su plan de reforma previsional, luego de haber avanzado con la “Reparación Histórica” que implicó una notable tensión sobre la sostenibilidad del sistema. Como ya se ha dejado trascender, **el proyecto completo implicaría el surgimiento de un pilar de ahorro voluntario y, posiblemente, el aumento en la edad jubilatoria.** Es así que va

⁵¹ Luego de la aprobación legislativa, el gobierno otorgó a modo testimonial un “bono compensatorio” por única vez (que va de \$375 a \$750), que está muy lejos de recuperar el terreno que jubilados, pensionados y titulares de AUH perdieron por la nueva fórmula.

conformándose la desarticulación y reducción del incipiente Estado de Bienestar que se fue gestando en la última década.

COMENTARIOS FINALES

A lo largo del presente documento, se han expuesto los principales resultados que el modelo económico de Cambiemos arrojó en sus primeros dos años de vigencia.

En un entorno de creciente apertura comercial y desregulación financiera, la posibilidad de apelar a un fuerte endeudamiento externo (lo cual por otro lado fue facilitado por la "herencia" de un bajo nivel de deuda) permitió al gobierno aplicar, durante la primera mitad de su mandato, una estrategia de ajuste gradual (pero ajuste al fin) sobre las cuentas públicas.

Hasta el momento, los resultados en materia económica han sido magros: la economía crece, pero a tasas muy moderadas, el empleo no se recupera y se deteriora en calidad, la inflación definitivamente no desacelera, el déficit fiscal no mejora (como consecuencia de la baja de impuestos y el pago de intereses de la deuda), y el nuevo ciclo de endeudamiento externo está lejos de garantizar un sendero sostenible. Sin embargo, a pesar de las novedosas fuentes de fragilidad, el gobierno ha logrado evitar situaciones de crisis que erosionen de modo irreversible su base de sustentación.

En este sentido, Cambiemos ha demostrado pericia para administrar las consecuencias políticas que el secuencial deterioro de la matriz distributiva ha tenido sobre su posibilidad de sostenerse como primera fuerza a nivel nacional. Prueba de esto último han sido los resultados positivos que el gobierno ha obtenido en las elecciones de medio término.

Esto no quiere decir que la orientación económica del gobierno esté exenta de problemas (como, de hecho, reflejamos en este documento) o que no se hayan acumulado desequilibrios. Por el contrario, en lo que se refiere al comportamiento de la economía, el gobierno está lejos de contar con un panorama despejado de cara a los próximos años de gestión.

En efecto, las tensiones macroeconómicas (materializadas en la incapacidad de bajar la inflación, en el abultado déficit de cuenta corriente y en el elevado endeudamiento externo), sumadas a la creciente

incertidumbre que han exhibido los mercados internacionales, hacen que no pueda descartarse un escenario de mayor volatilidad y un peor desempeño económico para la segunda mitad del mandato de Cambiemos.

Es por esto que el gobierno aprovechó los resultados de las elecciones de medio término para impulsar una agenda de reformas “pro-crecimiento” (en los términos de la ortodoxia económica), con efectos decisivamente regresivos en términos distributivos, que han sido resistidos por amplios sectores políticos y sociales y que (por el momento) no han podido ser llevados a su máxima expresión.

El panorama que enfrentará Cambiemos en los próximos años será entonces el de una carrera por implementar una serie de reformas, que en su esencia impulsan una alteración en el patrón distributivo y una retracción en el papel del Estado en la economía, en un contexto de mayor vulnerabilidad y agudización de las tensiones macroeconómicas, lo cual promete ser un desafío no menor para la coalición de gobierno.

Es en este escenario que las autoridades de Cambiemos ya han indicado que buscarán la reelección presidencial en 2019. Esto constituye en sí mismo otra novedad política, en el sentido de un oficialismo que aspira a ganar una elección presidencial sin tener en el horizonte la perspectiva de un ciclo de alto crecimiento económico, sino más bien lo contrario.

En estas circunstancias, para el campo nacional, popular y democrático el desafío para el futuro será eminentemente político. Aspirar a derrotar electoralmente la experiencia neoliberal y su poder mediático, económico y judicial, requiere de una densidad política que no podrá depositar su eficacia solamente en el fracaso económico de Cambiemos.