

*Nicolás Arceo, Mariana González,  
Nuria Mendizábal y Eduardo M. Basualdo*

**• LA ECONOMÍA ARGENTINA  
DE LA POSCONVERTIBILIDAD  
EN TIEMPOS DE CRISIS MUNDIAL**

La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial /

Nicolás Arceo ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Atuel, 2010.  
308 p. ; 20x14 cm.

ISBN 978-987-1155-68-2

1. Economía Argentina. I. Arceo, Nicolás  
CDD 330.82

## **Cara o Ceca**

Composición y armado: [estudio dos] comunicación visual.  
Diseño de Tapa: [estudio dos] comunicación visual.

© Atuel-2010

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina.

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, idéntica o modificada, escrita a máquina, por el sistema "multigraph", mimeógrafo, impreso por fotocopia, fotoduplicación, etc., no autorizada por los editores, viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

ISBN 978-987-1155-68-2

**Distribuye** Editorial Atuel

Pichincha 1901 4º "A" - (C1249ABO)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires - ARGENTINA

Tel/Fax: 4305-1141 - info@editorialatuel.com.ar

## **CARA O CECA**

### **CONSEJO EDITORIAL**

**Enrique Arceo**

(Doctor en Economía del Desarrollo, Universidad de Paris)

**Victoria Basualdo**

(Doctora en Historia, Universidad de Columbia)

**Eduardo M. Basualdo**

(Doctor en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, UBA)

**Axel Kicillof**

(Doctor en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UBA)

# PRÓLOGO

Ni bien el conflicto en torno a las retenciones traspaso los límites de un reclamo corporativo, para convertirse en la encarnizada disputa con la que el sector agrario intentaba definir su hegemonía dentro del bloque dominante, pretendiendo encolumnar tras de sí a la "*ciudadanía inteligente*" en su embestida contra lo que ellos caracterizaban como el despojo del intervencionismo estatal, nuestra Central se vio surcada por un debate que fue adquiriendo mayor intensidad a medida que la profundización de ese conflicto provocaba posicionamientos discordantes de un lado y del otro del campo popular.

En medio de ese fragor y dispuestos a no dejarnos llevar por la corriente mediática del "utilitarismo que pretende que la sociedad sea una gran empresa administrada con criterio contable", fue que decidimos recurrir a aquellos economistas que nos permitieran analizar los intereses en disputa, no desde la pureza de un gabinete aséptico, sino desde una perspectiva decididamente comprometida con los intereses de clase que como miembros de la CTA defendemos.

Así fue que con la urgencia propia de las turbulencias del momento fuimos contando con el generoso aporte de Eduardo Basualdo y de Nicolas Arceo que ya venían colaborando con nosotros en temas vinculados a la

Federación de Trabajadores de la Industria (FETIA). A ellos se sumaron luego, Axel Kicillof, Mariana González y otros del grupo CENDA, integrantes todos de una camada de jóvenes economistas que terminaban la escuela secundaria cuando Cavallo daba inicio al ensayo económico neoliberal.

Fue en esos días, viendo la avidez con que de un rincón a otro del país nuestros militantes demandaban el insumo teórico de estos economistas que rompían la letanía monocorde del coro de "gurúes" disciplinados en el relato oficial del bloque sojero, que se instaló muy fuerte entre nosotros la necesidad de recuperar como herramienta clave de la lucha de los trabajadores la construcción de un espacio de investigación y formación económica. Puestos a trabajar la idea nos pareció sustancial unir dos elementos claves: rigor cognitivo en el tratamiento de las cuestiones teórico-prácticas vinculadas a la esfera de lo económico y compromiso de clase, desde una mirada impregnada con el *ahora* latinoamericano, para eludir el riesgo de quedar atrapados en disquisiciones abstractas que sirven para llenar horas de simposios pero que no iluminan—cuando no lo oscurecen— un solo instante de la disputa real de los trabajadores.

Así surgió la necesidad y después vino la voluntad de abrir el camino. Voluntad de un colectivo de organizaciones de la CTA que nos dispusimos a impulsar y a sostener la producción de una usina intelectual de pensamiento comprometido con la construcción de un proyecto transformador y emancipatorio. Esto es CIFRA, el Centro de Investigaciones y Formación de la República Argentina. Una rara síntesis que marca el punto de encuentro entre dos tradiciones que generalmente suelen aparecer distantes, cuando no incompatibles, la de la militancia sindical y la de la militancia académica.

Este libro que ahora me toca presentar con el orgullo de saber que estamos avanzando, es apenas la primera expresión de otros con los que seguiremos aportando para construir colectivamente la herejía de una economía cuya principal razón de ser ya no esté en la apropiación individual y el lucro, sino en la justicia distributiva y el bienestar de las mayorías populares.

*Hugo Yasky*  
(Secretario General de la CTA)

## PRESENTACIÓN

Este libro analiza la evolución económica de nuestro país desde el 2002 en adelante, pero poniendo especial atención en los acontecimientos y procesos que se desplegaron a partir de la irrupción de la última crisis internacional en septiembre de 2008.

Su contenido está basado en los trabajos realizados en el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) que fue creado a mediados de 2009 por la Secretaría General de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y un conjunto de representaciones gremiales, que son las siguientes: el Sindicato Único de Trabajadores del Neumático Argentino (SUTNA); la Regional Santa Fe de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE); la Federación de Trabajadores de la Industria y Afines (FETIA) a través del Centro de Estudios y Formación Sindical (CEFS); la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA); la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) a través de su Instituto de Estudios y Capacitación, y el Sindicato Único de Trabajadores de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA).

También participan del Consejo Directivo, los representantes de los centros de investigación vinculados históricamente a la CTA. La

experiencia acumulada en este sentido por la Central, y corroborada en la práctica de CIFRA, demostró la importancia de la presencia de los mismos al contar con sus aportes en temas relevantes que son el resultado de sus propias investigaciones. Así, por ejemplo, esto ocurrió en problemáticas tan relevantes como los programas de privatización de los servicios públicos, el tema de la deuda externa y la fuga de capitales locales al exterior, la evolución de la productividad del trabajo, la participación de los asalariados en el ingreso, etc. Así, en el Consejo Directivo se encuentran representadas tres de ellas: el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO (Sede Argentina), la Carrera de Economía de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA). La primera de ellas es una institución que históricamente estuvo vinculada al IDEP primero y luego al IDEF, y en la actualidad colabora con la FETIA y la Secretaría General. El CENDA y el grupo de la UNGS tienen una relación más reciente a través de su colaboración con la Secretaría General y la FETIA. Los representantes de esas organizaciones sindicales y académicas constituyen el Consejo Directivo de CIFRA, mientras que Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal son los investigadores que realizaron los informes bajo la coordinación de Eduardo M. Basualdo.

La mención de ambas instancias no tiene únicamente la intención de aludir al carácter que asume CIFRA, sino también a su concepción acerca de cómo se genera el conocimiento. En efecto, los informes de coyuntura realizados por los investigadores fueron presentados y debatidos con el Consejo Directivo, lo cual no sólo permitió enriquecerlos sino también identificar aquellas problemáticas que por su importancia debían ser investigadas con mayor profundidad. De esta manera, a partir de esta dinámica se pudieron incorporar los aportes derivados de la formación y la práctica de dirigentes con una vasta experiencia sindical.

Obviamente, se trata de un proceso en ciernes porque su consolidación requiere la conjunción de una serie de elementos -como el

conocimiento, el afecto mutuo y el intercambio de opiniones- que sólo pueden lograrse con la continuidad del trabajo compartido. No obstante, a pesar de tratarse de una experiencia reciente, este libro muestra sus primeros resultados que ciertamente consideramos dignos de ser publicados porque, desde nuestro punto de vista, aportan elementos para esclarecer algunos aspectos relevantes de la enconada disputa que se despliega actualmente en nuestro país por definir la hegemonía de un patrón de acumulación de capital que dé por terminada la etapa de transición que se abrió en el 2001, con el agotamiento de ese régimen económico y social específico que estuvo sustentado en la valorización financiera y rigió el rumbo de la sociedad argentina desde 1976 hasta esa fecha.

De esta manera, el análisis de la evolución económica permite afianzar un aspecto vital para la CTA, y en consecuencia para CIFRA, que es la identidad propia y de la clase trabajadora. Al respecto, es oportuno recordar los conceptos de Rubén Dri sobre esta problemática, específicamente cuando sostiene que: *“Todo grupo humano transita el camino de su propia constitución, o sea, el de su identidad, que coincide con el de su propia creación. Las identidades son una tarea y un problema. En realidad no existe la identidad, sino el proceso de identificación, en el cual juegan un papel fundamental los símbolos que, tanto en la historia del sujeto individual como en la del sujeto colectivo, aparecen hacia atrás como arquetipos y hacia adelante como ideales”* (Rubén Dri, “Evita símbolo insoportable”, Página 12, diciembre 2008).

Ciertamente, la CTA encuentra sus símbolos en las luchas que llevó a cabo la clase trabajadora y que efectivamente aparecen hacia atrás como arquetipos y hacia adelante como ideales. Sin embargo, la identidad no es una problemática autorreferenciada sino que, por el contrario, implica necesariamente identificar a los sectores sociales que enfrenta la clase trabajadora. Al respecto, el autor mencionado indica acerca del sujeto individual y social que: *“Nunca es lo que es, siempre es lo que no es, y esto se aplica no sólo al ser*

*humano sino también y esencialmente al colectivo*" (Rubén Dri, op. cit.). En consecuencia, la CTA, y por extensión también CIFRA, está indisolublemente unida a la clase trabajadora y a los sectores populares en general, en su disputa con los sectores dominantes constituidos por la oligarquía y el capital extranjero.

Congruente con estas concepciones, este libro no consiste sólo en la recopilación y ordenamiento de los trabajos realizados en CIFRA desde el año pasado a la actualidad, sino mediante el enriquecimiento que implica su articulación, que permite reconstruir la concepción general que guió su realización originalmente, la cual no es posible visualizar cuando se los analiza aisladamente. La misma, reconoce dos criterios básicos que fueron mencionados, pero en los cuales cabe insistir ahora considerando el contenido de este libro.

El primero de ellos consiste en integrar en su contenido los comentarios y aportes que surgieron en el momento de su presentación ante el Consejo Directivo. El otro, también relacionado con la participación del mencionado Consejo, se refiere al enfoque adoptado por los investigadores de CIFRA para indagar la evolución económica argentina, del cual el presente análisis constituye un caso específico que se replicará en el futuro con otros estudios posteriores de la coyuntura.

Dicho enfoque consiste en que las alternativas más destacadas del análisis general de la coyuntura económica -en este caso de la posconvertibilidad y los efectos de la crisis mundial- den lugar a un conjunto de investigaciones específicas que abarquen lapsos de tiempo más amplios, permitiendo de esta manera aprehender sus características y trascendencia con mayor profundidad.

Ciertamente, la estructura del libro refleja esta concepción, ya que en el primer capítulo se aborda el análisis general de la posconvertibilidad intentando comprender la evolución de esa coyuntura, así como los efectos de las transformaciones estructurales que se despliegan y las contradicciones sociales que irrumpen y, a su vez, las insuficiencias que se manifiestan en las políticas económicas aplicadas durante el período.

De este análisis de coyuntura, que originalmente comprendía dos informes, se desprenden los capítulos que lo suceden. Así, en el segundo capítulo se aborda un análisis de la crisis mundial que irrumpe en septiembre de 2008 con el colapso de la economía que constituye el núcleo central del capitalismo actual. Siendo ese su objetivo central, su desarrollo implica una revisión de sus antecedentes, especialmente de las reiteradas crisis que se suceden durante la hegemonía del neoliberalismo que comienza a fines de la década de 1970 con las presidencias de M. Thatcher y R. Reagan en Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente. En ese contexto, allí se indagan los efectos y las políticas que se desplegaron en los países latinoamericanos durante la crisis 2008/09. De este modo, es posible apreciar la situación de la Argentina en una perspectiva comparada que permite dar cuenta de la situación relativa de nuestro país.

En el capítulo tres, el análisis gira de los fenómenos internacionales a las transformaciones internas. Ahora, se estudian las dos transformaciones más relevantes que se desplegaron durante la irrupción de la crisis mundial, y quizás durante toda la posconvertibilidad, en favor de los sectores sociales más postergados: la reestatización del sistema jubilatorio y la ampliación del régimen de la asignación por hijo para, aproximadamente, seis millones de menores más.

Nuevamente en este caso, se encara una revisión histórica de esta problemática tan trascendente porque, desde la consolidación durante los primeros gobiernos peronistas de un sistema jubilatorio estatal organizado sobre el criterio de la solidaridad intergeneracional, su evolución ha estado jalonada por notorios retrocesos que culminaron con la reforma de 1994, la cual formalmente instauraba un sistema mixto que en realidad escondía la privatización del mismo, debido a los sesgos que contenía.

En ese contexto, adquieren toda su dimensión las transformaciones que se despliegan durante la posconvertibilidad y que en ocasiones quedaron oscurecidas por la discusión de las normativas que las rigen. El significativo incremento del número de aportantes debido a

la recuperación del empleo formal y las moratorias jubilatorias, la reestatización del sistema y la Ley de Movilidad fueron hitos que culminaron con el régimen de ampliación de las asignaciones por hijo. En conjunto, plantean una reversión de la situación que requiere una profundización de las reformas que las vuelvan irreversibles al asegurar su sustentabilidad en el tiempo, como es la recuperación de, al menos, una parte de los aportes patronales que se redujeron notablemente durante las últimas décadas.

En el cuarto capítulo del libro se encara el análisis de otro aspecto especialmente trascendente durante la posconvertibilidad, como es el incremento de la concentración económica y la centralización del capital que durante estos años converge con el predominio del capital extranjero en la economía interna.

Ciertamente, no se trata de procesos que se iniciaron con el agotamiento del régimen convertible sino de una consolidación del mismo, pero con características distintivas. Durante la década de 1990, el aumento de la concentración económica, la centralización del capital y la extranjerización estuvo férreamente sustentado en las transferencias del capital social de las firmas, conjuntamente con las fusiones y absorciones de firmas. Inicialmente, esas transformaciones estructurales tuvieron como epicentro a las empresas estatales, por la aplicación del programa de privatización de las mismas, seguido luego por un intenso proceso de transferencias de capital dentro del sector privado, en el cual los principales compradores fueron inversores extranjeros. A partir de 2002, esos procesos reconocen a la modificación de los precios relativos, que se despliega a partir de la devaluación del tipo de cambio, como la causa principal del acentuamiento de la situación. Ciertamente, el proceso de adquisiciones de capital por parte de intereses extranjeros continuó, pero lo hizo mucho más atenuadamente y al mismo tiempo comenzó a desplegarse una contratendencia, especialmente en la prestación de servicios públicos, ya que se produjeron estatizaciones de empresas y compras de paquetes accionarios por parte de los grupos

económicos y sectores de las oligarquías provinciales. Esta breve alusión al capítulo cuarto no puede obviar una mención a la notable recomposición de la rentabilidad que registran las grandes empresas de la economía local y de la no menos importante incidencia de las mismas en las exportaciones de bienes.

Finalmente, el quinto capítulo incursiona en un análisis estructural del sector agropecuario pampeano, cuyo protagonismo económico y social desde 1995 en adelante -cuando se consolida el paradigma sojero- y su irrupción política a partir de 2008 -con el conflicto por la Resolución 125 que establecía las retenciones móviles- parecen poco discutibles. En este capítulo se encara el análisis de dos problemáticas que tienen una significativa importancia en la actualidad: la génesis de la conformación de la expansión productiva del sector desde la dictadura militar hasta la actualidad, y la incidencia que detenta este complejo productivo en la generación de valor agregado y en las exportaciones.

Respecto a la primera de ellas, se destaca la importancia decisiva que asumen los propietarios de la tierra -especialmente los terratenientes- en el desarrollo del paradigma sojero, tanto por las economías de escala que el mismo supone como por la acumulación financiera que llevaron a cabo a partir de la dictadura militar, sobre la base de la mayor liquidación ganadera que se registra hasta el momento y que se extendió durante 17 años. En relación a la segunda problemática tratada, se constata que la mayor devaluación del tipo de cambio real registrada históricamente produjo un salto en la participación conjunta de la etapa primaria e industrial de este complejo productivo. Sin embargo, también se verifica que de allí en más no lidera el proceso de crecimiento sino que, por el contrario, pierde posiciones en términos del producto global, pero ello no impide su proyección a la arena política, registrándose entonces, lo que Antonio Gramsci describe cuando trata las relaciones de fuerza y que bien vale citar textualmente porque parece escrito para las circunstancias que transita el agro pampeano.

*“Un tercer momento es aquél en que se alcanza la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan el círculo corporativo, de grupo meramente económico, y pueden y deben convertirse en intereses de otros grupos subordinados [...] Esta es la fase más estrictamente política, que señala el tránsito neto de la estructura a la esfera de las superestructuras complejas, es la fase en que las ideologías germinadas anteriormente se convierten en ‘partido’, entran en confrontación y se declaran en lucha hasta que una sola de ellas o al menos una sola combinación de ellas, tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse por toda el área social, determinando, además de la unidad de los fines económicos y políticos, también la unidad intelectual y moral, situando todas las cuestiones a las cuales hierve la lucha no en el plano corporativo sino en un plano ‘universal’, y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados.” (A. Gramsci, “Cuadernos de la cárcel”, edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de V. Gerratana, Biblioteca Era/Universidad Autónoma de Puebla, México, 1999, tomo 5, pág. 36/37).*

Eduardo M. Basualdo  
Marzo de 2010

## CAPÍTULO I

# EL NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO Y SU IMPACTO SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

### Introducción

Durante los años que median entre 2003 y 2008, la economía argentina creció a tasas anuales sumamente elevadas en términos históricos e internacionales, no solamente considerando el Producto Interno Bruto (PIB) sino también la ocupación de mano de obra, ya que durante ese período se crearon más de cuatro millones de puestos de trabajo. Si bien la demanda interna fue el principal factor que impulsó la expansión económica, las exportaciones también se caracterizaron por su dinamismo.

Sin embargo, tras seis años de crecimiento económico elevado y sostenido, expansión del empleo y mejoras relativas en los salarios reales, la situación durante 2009 se alteró significativamente. En ese año la economía argentina registró un importante deterioro y sus consecuencias se hicieron sentir sobre los trabajadores, especialmente en el nivel de ocupación. La crisis mundial tuvo una indudable influencia

en esta modificación al igual que la severa sequía que afectó a la producción agropecuaria pampeana, pero cabe destacar que esos factores actuaron sobre una situación económica que ya venía enfrentando una sensible desaceleración en el crecimiento, en especial en la producción manufacturera, así como dificultades para continuar expandiendo el empleo. Problemas, especialmente la última, sumamente importantes de tener en cuenta, ya que parecen expresar el agotamiento de la política macroeconómica que se implementó tras el colapso del régimen de convertibilidad, la cual exige ser profundizada mediante enfoques e instrumentos de política económica no utilizados hasta este momento. En otras palabras, la superación de esas limitaciones y restricciones no se encuentra en una nueva devaluación del tipo de cambio real, que necesariamente implica un desmejoramiento del nivel de vida de la clase trabajadora, sino en la adopción de medidas que permitan la profundización y consolidación del proceso en marcha, manteniendo el crecimiento económico pero mejorando la distribución del ingreso a favor de los asalariados.

La crisis mundial se expresó en la economía argentina en la caída del producto, de la actividad industrial, del comercio exterior (exportaciones e importaciones) y del empleo. Estos cambios fueron evidentes, aunque no sea posible determinar con exactitud la magnitud que asumieron los mismos, debido tanto a la falta de confiabilidad de las estadísticas oficiales como a la precariedad y a los sesgos de las originadas en el ámbito privado.

En el mercado de trabajo, a lo largo de 2009 se asistió a una reversión de las tendencias existentes como consecuencia de la crisis internacional, pero también de las propias limitaciones que ya venía evidenciado el patrón de crecimiento adoptado tras el colapso del régimen de convertibilidad. A comienzos del tercer trimestre de 2009 se habían perdido aproximadamente 93 mil puestos de trabajo registrados, a pesar de que el gobierno otorgó subsidios para sostener una cantidad considerable de empleos a través de un programa especial del Ministerio de Trabajo.

En la actualidad, los problemas que enfrentaba la economía argentina antes de la crisis internacional continúan vigentes. A pesar

de ello, la estabilización del contexto internacional, sumada a cierta corrección parcial del nivel de tipo de cambio, están teniendo consecuencias positivas en la economía local. De todas formas, parece poco discutible que la experiencia de los últimos años puso de relieve las limitaciones crecientes de una política económica que sitúa el manejo del tipo de cambio como el principal instrumento macroeconómico. Todo parece indicar que esta política enfrenta serias dificultades para continuar garantizando el crecimiento y conciliarlo con una substancial mejora de los salarios reales y la ocupación.

En este contexto, este trabajo aborda el análisis de las principales características que presentó el nuevo patrón de crecimiento económico adoptado tras el colapso del régimen de convertibilidad, en particular sus efectos en materia de empleo y salarios reales. A su vez, se diferencian a lo largo del mismo las distintas etapas por las cuales atravesó el proceso económico, analizando en primer término la fase de elevada expansión económica e incremento del empleo registrada en el período comprendido entre los años 2003 y 2007, para posteriormente evaluar los factores que definieron el paulatino agotamiento de un esquema macroeconómico basado centralmente en el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo. Por último, se analiza el impacto de la crisis internacional sobre el ya alicaído nivel de actividad interno.

## La adopción de un nuevo patrón de crecimiento y su efecto sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora

El colapso del régimen de convertibilidad a finales del 2001 condujo, en el marco de intensas pugnas sociales, a la configuración paulatina de un nuevo patrón de crecimiento que tuvo consecuencias sumamente positivas sobre la evolución agregada de la economía argentina. Sin embargo, tras más de un quinquenio de elevado crecimiento económico no logró revertir plenamente el profundo deterioro

en las condiciones de vida de la población que se había desplegado durante las décadas anteriores, específicamente desde el golpe militar de 1976 en adelante, y de su agravamiento durante la crisis del régimen de convertibilidad.

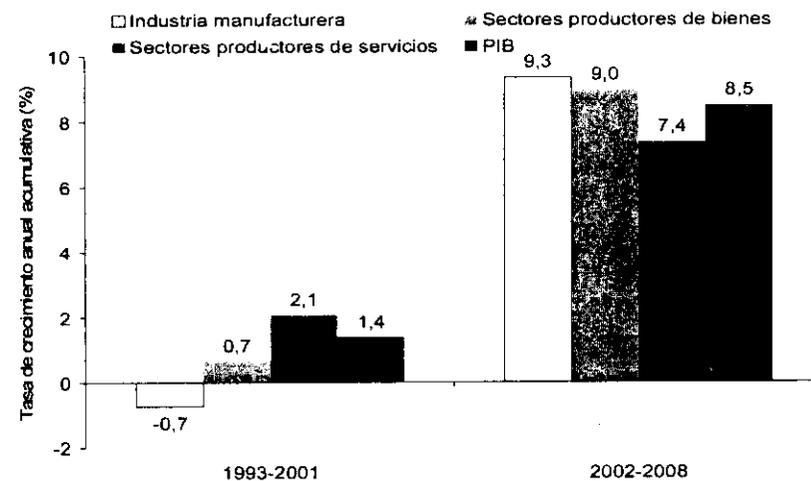
En el período comprendido entre los años 2003 y 2008, la economía argentina se expandió a una tasa anual acumulativa del 8,5%, generando algo más de cuatro millones de puestos de trabajo. La nueva estructura de precios relativos conformada tras la devaluación de la moneda potenció el desarrollo de los sectores productores de bienes al encarar las importaciones y hacer más competitivas las exportaciones. A la vez, la persistencia de reducidas tasas de interés en el mercado local favoreció aún más la actividad productiva tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda, al hacer más barato el crédito para la producción y el consumo. Estos procesos posibilitaron una acentuada recuperación de la rentabilidad relativa de las inversiones productivas, la que evolucionó por encima de la proveniente, de las inversiones financieras, evidenciando no solamente una ruptura de carácter estructural con respecto al período precedente sino el agotamiento definitivo del patrón de acumulación basado en la valorización financiera que se desplegó entre 1976 y 2001.

Sin embargo, se debe resaltar que la inédita, por su cuantía, devaluación real de la moneda implicó una muy significativa transferencia de ingresos desde el trabajo hacia el capital, ya que los trabajadores vieron reducido su salario real en, aproximadamente, un tercio por el efecto causado por el aumento de los precios internos sin una contrapartida de los salarios nominales, conduciendo a una acelerada y significativa recomposición de la tasa de ganancia en el conjunto de la economía.

Por lo tanto, el reducido nivel de los salarios reales resultante de la devaluación fue uno de los factores que posibilitó una acelerada recuperación de la rentabilidad en el conjunto de la economía argentina, a la vez que la nueva estructura de precios relativos potenció el desarrollo de los sectores productores de bienes, que lideraron

la expansión económica entre los años 2002 y 2008 al crecer a una tasa anual acumulativa del 9,0%, tal como se puede observar en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1. Tasa de crecimiento anual acumulativa de los principales sectores económicos, 1993-2008. (a precios constantes de 1993)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

Se debe destacar, en primer lugar, que bajo las nuevas circunstancias se produjo una ruptura con la década de 1990, cuando los sectores proveedores de servicios habían evidenciado un mayor dinamismo dentro de la economía real. En segundo término, que la expansión de los sectores industriales fue un fenómeno complejo en el cual se combinaron varios procesos diferentes, pero complementarios y por ello virtuosos en términos del crecimiento económico. Por un lado, se reabrieron un conjunto plantas industriales de diferente tamaño, no únicamente pequeñas y medianas, que habían cesado sus actividades durante la década anterior al ser desplazadas del mercado por la

competencia externa, pero cuyo cese no había sido acompañado por la venta de sus instalaciones fabriles ni sus equipos productivos. Por otro, se produjo la instalación de nuevas plantas en sectores que habían sido fuertemente afectados por la competencia extranjera durante el régimen de convertibilidad, cuyo ejemplo más paradigmático fue la industria textil. Asimismo, se registró dentro de las firmas que permanecieron en la producción industrial, nuevamente incluidas las grandes firmas oligopólicas, una ampliación de su espectro productivo al volverse rentables una serie de producciones que habían sido abandonadas durante la década anterior. Finalmente, se verificó una expansión de las producciones que estaban en curso a raíz del incremento tanto de su demanda interna como externa.

Ciertamente, la importancia que asumió cada uno de estos procesos es motivo de polémica; mientras algunos autores destacan que el mencionado en último término fue decisivo en la reactivación de la industria manufacturera, otros enfatizan la incidencia que alcanzaron los tres primeros en la notoria expansión de la producción industrial de esos años. De todas formas, lo que ninguno de ellos niega es que todos, en mayor o menor medida, estuvieron presentes en la reactivación económica registrada en la posconvertibilidad.

Como se mencionó, la sensible expansión de los sectores productores de bienes en la posconvertibilidad se sustentó fundamentalmente en el sostenido crecimiento que experimentó la producción manufacturera y la construcción. La primera de ellas, no sólo aumentó con respecto a los deprimidos niveles de 2001 sino también sobre el nivel alcanzado en la década del noventa, creciendo a una tasa anual acumulativa del 9,3% entre los años 2002 y 2008. La construcción registró una tasa de crecimiento aún más elevada (18,8% anual acumulativo), en el marco de la recuperación del nivel de actividad, ante la extraordinaria contracción -superior al 50%- que había experimentado durante la crisis final del régimen de convertibilidad.

Los restantes sectores que componen la producción de bienes tuvieron un desempeño positivo pero menos descollante que la industria.

La producción agropecuaria ciertamente creció pero lo hizo a una tasa que fue aproximadamente la mitad de la registrada en el conjunto de la economía, debido centralmente a que su crecimiento sustentado en el nuevo paradigma sojero se había iniciado a mediados de la década de 1990 y no había sido mayormente afectado por la profunda crisis que marcó el final del régimen de la convertibilidad, dada su creciente independencia del ciclo económico local.<sup>1</sup> En tanto, las producciones pesquera y minera si bien presentaron tasas de crecimiento positivas, evidenciaron un menor dinamismo al crecer a tasas inferiores al 2% anual acumulativo.

Este perfil de crecimiento implicó un giro copernicano respecto de la situación vigente durante la década de 1990, cuando rigió el régimen de convertibilidad. En esa etapa la elevada rentabilidad de las colocaciones financieras, la apertura externa y la sobrevaluación de la moneda determinaron la contracción de los sectores productores de bienes, exceptuando las actividades ligadas al procesamiento de recursos naturales y aquellas que actuaban bajo regímenes especiales, como lo fue el destinado a la producción automotriz. En efecto, si se centra la atención en la evolución de los distintos sectores a lo largo de la vigencia del plan de convertibilidad, se verifica una expansión de los servicios por encima de la media de la economía, mientras que los sectores productores de bienes, en particular el sector manufacturero, lo hicieron claramente muy por debajo de la misma.

Se debe remarcar que el elevado dinamismo que presentó la economía argentina durante la posconvertibilidad, si bien se produjo en un contexto internacional favorable, no tuvo a éste como su principal, ni única, causa. Por el contrario, fue la demanda interna el motor fundamental sobre el que se sustentó una de las fases de crecimiento económico más significativas de la historia argentina. Al evaluar la contribución de los distintos componentes al incremento de la demanda global en el período comprendido entre los años 2002 y 2008 se observa que el consumo doméstico, tanto público como privado, y la inversión dieron cuenta del 90,5% de su crecimiento, en tanto que las

exportaciones, a pesar de su extraordinaria expansión en términos históricos, explican sólo un 9,5% del crecimiento en este período.

La elevada rentabilidad de los sectores productores de bienes condujo a una rápida recuperación del nivel de inversión, que pasó de representar el 11,3% del PBI en el año 2002 al 23,1% en el año 2008. Se debe destacar que la inversión no sólo se recuperó con respecto al período de crisis sino que se ubicó a partir de 2006 en niveles inéditos, por lo elevados, en los últimos veinticinco años. Este proceso fue posibilitado, al menos parcialmente, por una aguda contracción en la fuga de capitales locales al exterior, que pasó de un promedio de US\$11.258 millones anuales en el segundo quinquenio de la década del noventa a sólo US\$3.450 millones en el período comprendido entre los años 2003 y 2007.

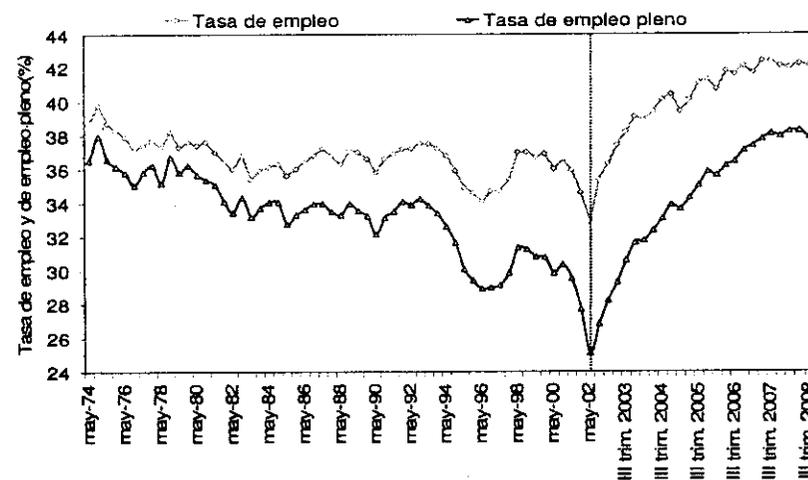
De todas formas, no se puede dejar de mencionar que desde mediados de 2007 se asistió a un nuevo incremento en el flujo de los fondos al exterior por parte de residentes locales, en un contexto de paulatina pérdida de rentabilidad en algunos sectores productores de bienes. En efecto, la fuga de capitales al exterior pasó desde los US\$ 8.872 millones en 2007 a más de US\$ 23.000 millones en 2008, para posteriormente reducirse en 2009 pero a niveles muy superiores a los registrados en la primera etapa de la posconvertibilidad. Cabe señalar al respecto que la naturaleza de esta fuga de capitales es diferente a la verificada entre 1976 y 2001, ya que la misma no operó sobre la base del endeudamiento externo sino del abultado superávit comercial verificado en los últimos años.

La modificación de los sectores que impulsaron el crecimiento de la economía en la etapa bajo análisis tuvo un profundo impacto sobre la evolución del mercado de trabajo. En efecto, tras casi dos décadas de contracción del empleo y aumento de la desocupación, se generaron más de cuatro millones de puestos de trabajo, entre mayo de 2002 y el primer trimestre de 2008, que no sólo posibilitaron recuperar la tasa de empleo existente en la fase expansiva del régimen de convertibilidad, sino que además superaron claramente

los máximos históricos que se habían alcanzado a mediados de los años setenta, tal como se puede observar en el Gráfico N° 2.

Durante la posconvertibilidad, la tasa de empleo -es decir la proporción de ocupados con respecto a la población total-, se elevó desde un 32,9% en mayo de 2002 a un 42,2 en el primer trimestre del 2008, provocando una notoria contracción de la tasa de desocupación que pasó desde un 22,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) a un 8,4% en el mencionado período.<sup>3</sup> A su vez, el incremento en el nivel de empleo en la economía fue acompañado por un crecimiento aun mayor del empleo pleno. En efecto, la proporción de ocupados plenos como porcentaje de la población total pasó de 25,1% a 38,2% en el período mencionado. Este proceso se explica por la reducción que experimentó la tasa de subocupación que disminuyó desde el 19,9% de la PEA a finales de 2002 al 8,2% en el primer trimestre de 2008.<sup>3</sup>

Gráfico N° 2. Evolución de las tasas de empleo y de empleo pleno en el total de aglomerados urbanos, 1974-2008. (como porcentaje de la población)



Nota: Se empalmaron las series puntual y continua de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) sobre la base de información del segundo trimestre de 2003.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH - INDEC.

También es preciso destacar que la recuperación del nivel de empleo durante la posconvertibilidad no solamente produjo una disminución del desempleo sino que además, por las características que asumió, mitigó las profundas heterogeneidades que se desplegaron en las décadas anteriores en el mercado de trabajo. En este sentido, cabe recordar que especialmente durante la década de 1990 se registró un notable incremento no sólo de la desocupación sino también del trabajo no registrado (“en negro”), el cual evidenció una notoria contracción desde el 2005, permitiendo revertir, al menos parcialmente, las brechas en los ingresos y en las condiciones laborales dentro de la clase trabajadora.

Si bien la elevación de los niveles de empleo en la posconvertibilidad obedeció a diversos factores, la fuerte expansión de los sectores productores de bienes fue uno de los determinantes centrales de este proceso. En efecto, la elevada demanda de mano de obra por parte de estos sectores productivos, en particular de la industria manufacturera, posibilitó un crecimiento basado en producciones que exhibían una significativa intensidad en el uso de mano de obra divergiendo, también en este aspecto, de la situación vigente en la década de 1990 donde regía el sesgo inverso, es decir producciones más intensivas en el uso de capital. A la vez, la caída de los salarios reales durante la crisis del 2002 abarató el costo relativo de la mano de obra, en un contexto de encarecimiento de los bienes de capital como consecuencia de la devaluación de la moneda, reforzando el sesgo trabajo intensivo del nuevo patrón de crecimiento en el conjunto de la economía argentina. De todas formas, no se puede dejar de mencionar que el elevado nivel de capacidad ociosa existente en la inmensa mayoría de las ramas productivas tras el colapso del régimen de convertibilidad, posibilitó una relativamente rápida recuperación del nivel de actividad productiva y del empleo de mano de obra.

En conjunto, todos estos procesos impulsaron un incremento significativo de la elasticidad empleo-producto. Mientras que durante el régimen de convertibilidad por cada punto porcentual que se incrementaba

el producto, el empleo se expandía sólo un 0,19%, en el período 2003-2007 dicha relación se elevó a un 0,52%.<sup>4</sup> De todas formas, es preciso remarcar que posteriormente se asistió a una disminución tendencial en dicha elasticidad como consecuencia del estancamiento en los niveles de empleo, encontrándose actualmente en valores cercanos a los existentes en el promedio del régimen de convertibilidad.

Como se mencionó anteriormente, las transformaciones acontecidas en el patrón de crecimiento se expresaron en el mercado de trabajo a través de la modificación de los sectores económicos que lideraron la creación de puestos de trabajo (Gráfico N° 3). En efecto, si consideramos la evolución del empleo registrado de acuerdo al sector de actividad en el período comprendido entre el primer trimestre de 2002 y el mismo trimestre de 2008, se observa que los sectores productores de bienes lideraron el crecimiento con una tasa anual acumulativa del 9,1%.<sup>5</sup> Es más, el empleo manufacturero se incrementó al 7,5% anual, contrastando fuertemente con lo acontecido a lo largo del régimen de convertibilidad en donde se contrajo a una tasa del 1,3%.<sup>6</sup> En tanto, el empleo en los sectores productores de servicios se expandió a una tasa anual acumulativa del 7,3%, valor que de todas formas fue mayor al que había exhibido durante la vigencia del régimen de convertibilidad (5,0%).

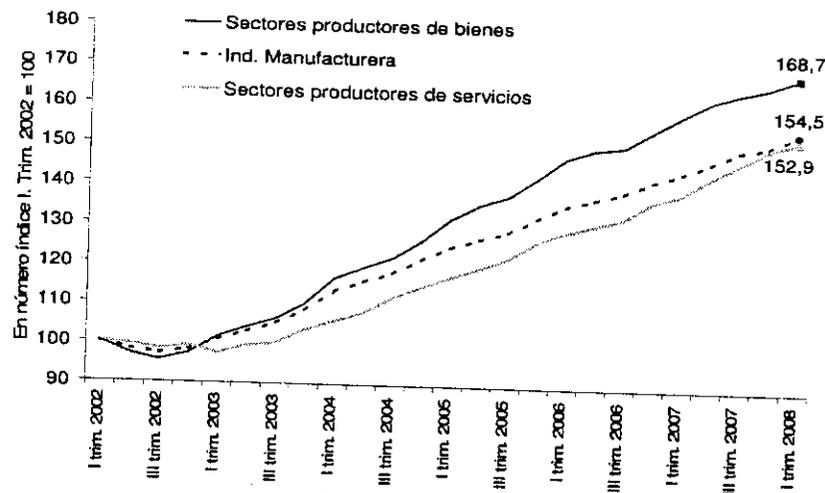
Sin embargo, esta situación se modificó posteriormente, ya que desde comienzos de 2007 las crecientes restricciones que presentó el modelo económico y sus repercusiones sobre los sectores productores de bienes condujeron a una desaceleración en las tasas de crecimiento del empleo, a la vez que se modificaron los sectores que lideraron el mismo, proceso que se analiza en detalle en la próxima sección.

El nuevo patrón de crecimiento, si bien posibilitó, como se pudo observar, un notorio incremento en los niveles de empleo, no revirtió la tendencia descendente en las remuneraciones de los asalariados vigente desde el abandono del modelo sustitutivo de importaciones a mediados de los años setenta. En efecto, mientras que en el período comprendido entre los cuartos trimestres de los años 2001 y 2008 la economía argentina

creció un 58,5%, los salarios reales de los trabajadores registrados se elevaron sólo un 7,5%, desde los ya extraordinariamente bajos valores registrados a finales del régimen de convertibilidad.

En este contexto, no se puede dejar de remarcar, tal como se mencionó anteriormente, que la recuperación de los sectores productores de bienes, y con ellos la expansión del empleo, se sustentó principalmente en una extraordinaria transferencia de ingresos desde el trabajo hacia el capital, proceso que posibilitó una abrupta recomposición de la tasa de ganancia en el marco de la nueva estructura de precios relativos surgida tras la devaluación, que claramente perjudicó al salario real. En este sentido, la adopción de un tipo de cambio competitivo, y la imposibilidad de alcanzar una rápida recomposición salarial ante los extraordinarios niveles de desempleo, consolidaron la inequitativa estructura distributiva gestada en las décadas previas, específicamente desde la dictadura militar en adelante.

Gráfico N° 3. Evolución del empleo registrado por sector de actividad, 2002-2008. (en número índice base 1er. trimestre de 2002 = 100)



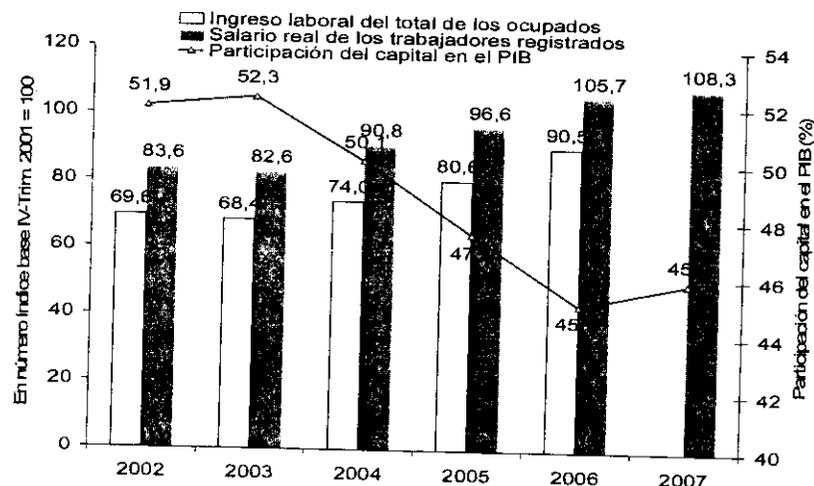
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

En el período comprendido entre los años 2001 y 2005 la participación del capital en el producto se incrementó en casi nueve puntos porcentuales con respecto a los valores prevalecientes a mediados de la década del noventa, agudizándose la ya de por sí inequitativa distribución del ingreso existente en nuestro país en dicho período (Gráfico N° 4). Si bien al analizar la evolución de la distribución del ingreso desde 2002 se evidencia una recuperación de la participación de los trabajadores en el producto, en el 2007 ésta continuaba siendo 3,6 puntos porcentuales inferior a la registrada en promedio en el período 1993-2001.

Sin duda, dicha transferencia de ingresos fue motorizada por la declinación que en el año 2002 experimentaron los salarios reales y, aun más, los costos laborales, que se contrajeron en la industria manufacturera 35,7% tras la devaluación de la moneda. Recién a fines de 2003 los salarios reales comenzaron a recuperarse, impulsados por la política oficial de ingresos, el reestablecimiento de las negociaciones colectivas y la expansión del nivel de empleo, aunque sólo en 2007 alcanzaron a recuperar lo perdido por la devaluación (Gráfico N° 4).<sup>7</sup>

En este contexto, la recuperación de la participación en el ingreso que tuvieron los trabajadores desde el 2002 hasta el 2008, estuvo sustentada centralmente en el crecimiento del empleo y sólo complementariamente en el incremento del salario real. Esta especificación es relevante porque señala los límites precisos que enfrenta todo proceso redistributivo sustentado en la reducción de la desocupación, que sin duda era un flagelo acuciante para la clase trabajadora, pero cuya drástica disminución resulta insuficiente para alcanzar una mejora sensible en la estructura distributiva.

Gráfico N° 4. Evolución del ingreso laboral real del total de los ocupados y del salario real de los trabajadores registrados y de la participación del capital en el valor agregado, 2001-2007. (en número índice base 4to. trimestre 2001 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC y del SIPA.

Se debe remarcar que la progresiva recuperación de los salarios reales desde el 2003 y la expansión de la ocupación posibilitaron una sensible mejora en las condiciones de vida de los trabajadores respecto de la situación vigente a finales del régimen de convertibilidad. Sin embargo, tampoco se puede dejar de señalar que el comportamiento general de la economía argentina durante los primeros años de la posconvertibilidad, y del mercado de trabajo en particular, parecen indicar que la situación privilegiada alcanzada por los sectores productores de bienes no radicó únicamente en la fijación de un elevado tipo de cambio real sino en la conjunción del mismo con la vigencia de salarios muy reducidos en términos históricos.

En la etapa que se abrió a mediados de 2007 esta situación se vio modificada, ya que el propio proceso de recuperación de los salarios

reales registrado desde el año 2003, conjuntamente con la apreciación tendencial de la moneda, fueron erosionando los pilares sobre los que se sustentaba el crecimiento de la economía argentina durante la etapa bajo análisis, proceso que se tradujo en una desaceleración en el crecimiento de los sectores productores de bienes y en el estancamiento en los niveles de empleo.

No obstante, es preciso destacar que esa nueva situación no afectó a la mayoría de los sectores productores de bienes que continuaron presentando niveles de rentabilidad extraordinariamente elevados en términos históricos, pero sí condicionó a los sectores productivos con menor fortaleza para enfrentar la competencia externa. En este sentido, la recuperación de los salarios reales y la tendencia descendente del tipo de cambio real implicó un cierto desplazamiento de la producción local por productos de origen extranjero, proceso que tuvo un sensible impacto en el empleo, ya que se trata de sectores o actividades cuyas producciones son por lo general fuertes demandantes de mano de obra.

## El fin de la etapa de alto crecimiento

El extraordinario aumento de la ocupación en el período comprendido entre los años 2002 y 2006 provocó una aguda disminución del "ejército industrial de reserva", lo cual se tradujo en una abrupta contracción de la tasa de desocupación, posibilitando entonces la irrupción de crecientes reivindicaciones por incrementos salariales y mejoras en las condiciones de trabajo.<sup>8</sup>

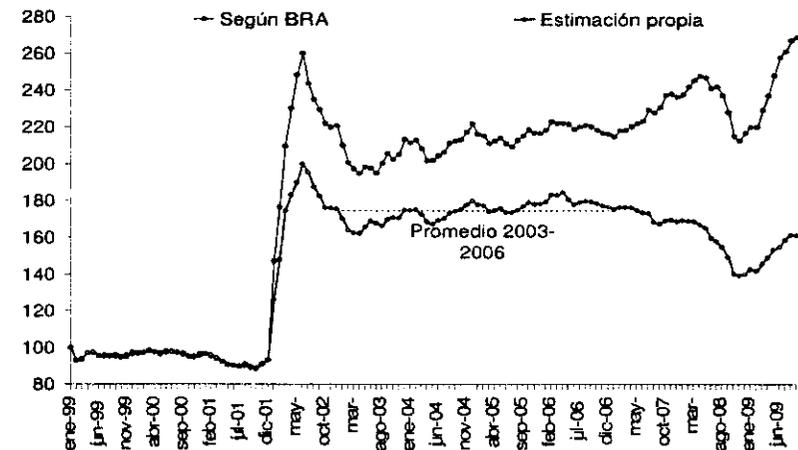
Sin embargo, a finales de la etapa expansiva y comienzos de la actual comenzaron a verificarse presiones inflacionarias que neutralizaron el incremento salarial, a pesar de que el costo salarial evolucionaba muy por debajo del salario real, impidiendo de esta forma una mejora significativa en la distribución del ingreso. En efecto, a la vez que se estancaban las remuneraciones de los trabajadores, pro-

ducto de la inflación, la productividad por ocupado continuó su ritmo ascendente determinando la apropiación de ganancias extraordinarias por parte del sector empresario, especialmente de las grandes firmas oligopólicas.<sup>9</sup>

Por otro lado, la intensificación del ritmo de variación de los precios desde el 2007 condujo a una apreciación tendencial del tipo de cambio real. Si bien se trata de un tema controvertido, dada la inexistencia de series de precios confiables, tanto públicas como privadas, todo parece indicar que el tipo de cambio nominal se mantuvo relativamente estable, con muy leves ajustes, entre 2003 y 2006, para luego comenzar a verificarse un incremento significativo en el nivel de precios que no fue acompañado por una variación equivalente en la tasa de cambio nominal, produciéndose en consecuencia una apreciación relativa del tipo de cambio real. Es más, en el segundo semestre de 2008 el tipo de cambio nominal incluso se redujo, lo cual implicó que se agravara esta situación, tal como se puede observar en el Gráfico N° 5.

En esta última etapa se desplegaron las discrepancias aludidas, ya que mientras las cifras oficiales indican, debido a una subestimación del ritmo inflacionario, una tendencia creciente del tipo de cambio real multilateral desde 2007 en adelante, otras estimaciones que consideran el mismo tipo de cambio nominal, pero Jeffectado por la evolución de los precios en varias jurisdicciones provinciales, señalan una reducción sensible del mismo.<sup>10</sup> Ciertamente, por detrás de estas mediciones se encuentra una controversia para nada desdeñable porque implica determinar si la política económica privilegió, mediante la modificación de la política cambiaria, la preservación del nivel de vida de los asalariados en el corto plazo mediante la lucha antiinflacionaria o, por el contrario, jerarquizó el crecimiento económico a mediano plazo, a través del mantenimiento del tipo de cambio real y el empleo.

Gráfico N° 5. Evolución del tipo de cambio real multilateral, 1999-2009. (en número índice base enero-1999 = 100)



Nota: El índice de tipo de cambio real multilateral se calculó respecto de los diez principales socios comerciales de Argentina (Brasil, Estados Unidos, Chile, España, Alemania, Italia, México, Holanda, Japón y Francia). Como índice de precios de Argentina se utiliza el IPC-INDEC hasta 2006 y, desde entonces, el IPC-7 provincias. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de la República Argentina (BCRA), Centro de Economía Internacional (CEI- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), EUROSTAT, Bancos Centrales, INDEC y Direcciones Provinciales de Estadística de 7 provincias.

En este sentido, sin intentar cerrar la cuestión, se puede afirmar que, como mínimo, la política económica durante esta etapa comenzó a ser ambivalente. Si bien no se adoptó una política ortodoxa, devaluando y deprimiendo los salarios, tampoco se desplegaron otros enfoques e instrumentos de política económica tendientes a compatibilizar el sostenimiento del nivel de actividad con una progresiva distribución del ingreso posibilitando, de esta manera, la conformación de nuevas alianzas sociales que permitieran profundizar y consolidar el proceso en marcha.

Si bien esta actitud respecto de la política cambiaria no tuvo efectos inmediatos en términos del crecimiento global, ya que el PIB

siguió expandiéndose a tasas elevadas, sí produjo una modificación relevante en el crecimiento relativo de los sectores productores de servicios versus los de bienes. En efecto, tal como se constata en el Gráfico N° 6 durante el 2008 se revirtió la situación vigente desde el comienzo de la posconvertibilidad y fueron los servicios quienes lideraron el crecimiento de la economía, mientras que el aumento de la producción de bienes fue menor y declinante en el tiempo. Es más, la producción manufacturera comenzó a declinar desde el principio de 2008 (antes del estallido de la crisis internacional), lo cual obviamente se reflejó en un menor ritmo de creación de empleo.

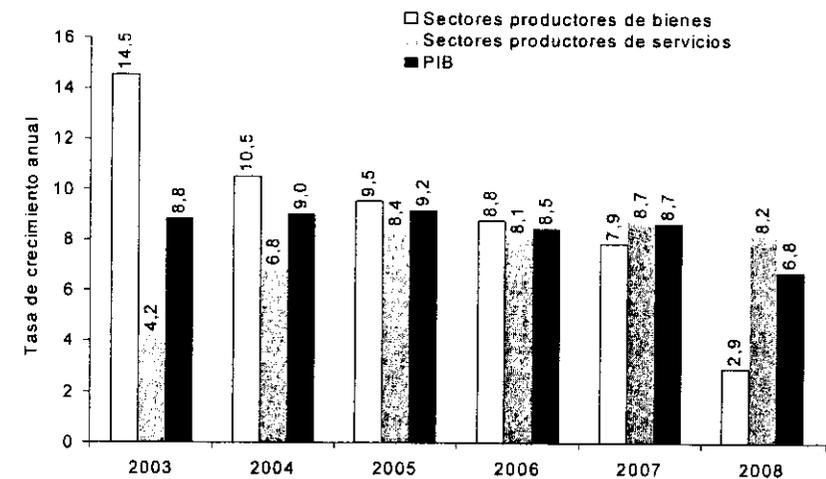
La situación de la economía interna se agravó desde septiembre de 2008, con el colapso financiero a nivel mundial que dio lugar a una profunda crisis económica internacional, proceso que es analizado en detalle en el segundo capítulo del presente trabajo. La misma impactó en la economía doméstica a través de diferentes vías. La caída relativa de los precios de los productos que Argentina exporta y la reducción de la demanda de nuestras exportaciones, en especial de las manufacturas, fue una de ellas, a la cual se le sumó la severa sequía que afectó los saldos exportables. Además, ante la situación de crisis, los principales países latinoamericanos devaluaron rápida y acentuadamente sus monedas, lo cual implicó para Argentina –que no realizó tal modificación sino muy lentamente– una nueva apreciación relativa del tipo de cambio real.<sup>11</sup>

Por otro lado, la reversión de los flujos de capitales internacionales hacia los países en desarrollo implicó cierta disminución en los, de por sí escasos, flujos de inversión extranjera directa y un reforzamiento de las dificultades para acceder al crédito que ya enfrentaba nuestro país. Finalmente, las casas matrices de las compañías transnacionales realizaron ajustes y recortes de gastos en todas sus filiales a través del mundo –más allá de su situación económica particular en cada país– lo cual tuvo como resultado una disminución del empleo y de la demanda a nivel local. Todos estos procesos implicaron una caída en el nivel de actividad, especialmente en el sector industrial, y una merma en los ingresos fiscales y en las divisas generadas por las exportaciones.

La desaceleración en la economía argentina se hizo evidente en las estadísticas oficiales sobre el Producto Interno Bruto desde fines de 2008, con una fuerte disminución en el ritmo de su crecimiento trimestre a trimestre. Incluso desde el segundo trimestre de 2009 se verificó una disminución en términos interanuales (Gráfico N° 7).<sup>12</sup>

Esta caída se explica por la disminución de la inversión y el consumo privado, ya que por otra parte tanto el gasto público como el saldo comercial mostraron incrementos interanuales. Sin embargo, cabe acotar que el consumo privado y la inversión constituyen los dos factores que tienen mayor incidencia en la demanda agregada. De hecho, en el tercer trimestre de 2009, representaron el 57,8% y el 18,9% de dicha demanda, respectivamente. Por el contrario, tanto el gasto público como las exportaciones exhiben una menor importancia relativa al incidir en un 11,5% y un 10,9% de la misma, respectivamente.

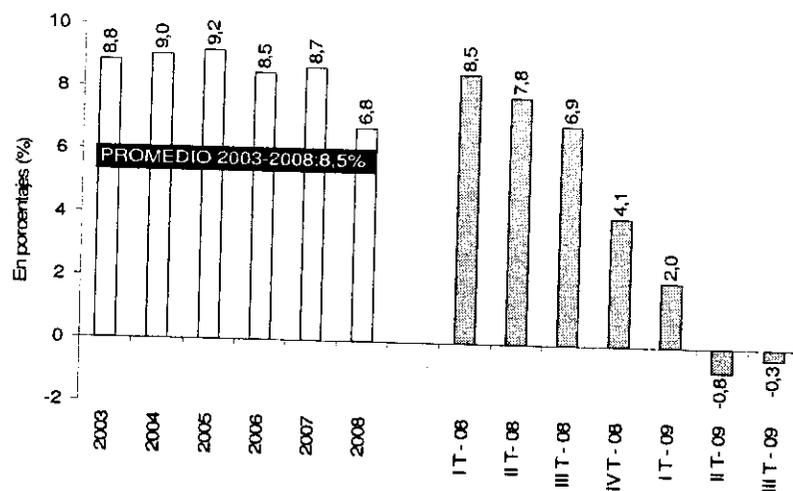
Gráfico N° 6. Tasa de crecimiento anual del PIB por sector de actividad, 2003-2008. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

La Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) presentó desde fines de 2008 una modificación importante respecto de la tendencia seguida entre 2003 y 2007, cuando había crecido a una tasa acumulativa anual del 25,1%. En efecto, la inversión mostró una disminución en términos interanuales desde el cuarto trimestre de 2008; esta declinación llegó a ser de 14,2% en el trimestre siguiente, y se mantuvo por encima del 10% hasta el tercer trimestre de 2009. Por su parte, el consumo privado exhibió una reducción interanual recién en el segundo trimestre de 2009 en que resultó ser un 1,8% inferior al valor del mismo trimestre del año anterior. Cabe aclarar que, si se observan las series de inversión y consumo privado en términos desestacionalizados, las caídas comenzaron con anterioridad.<sup>13</sup> En el caso de la inversión, se redujo desde el segundo trimestre de 2008; en el caso del consumo, desde el cuarto trimestre de ese año.

Gráfico N° 7. Tasa de crecimiento anual del PIB a precios constantes, 2003-2009. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

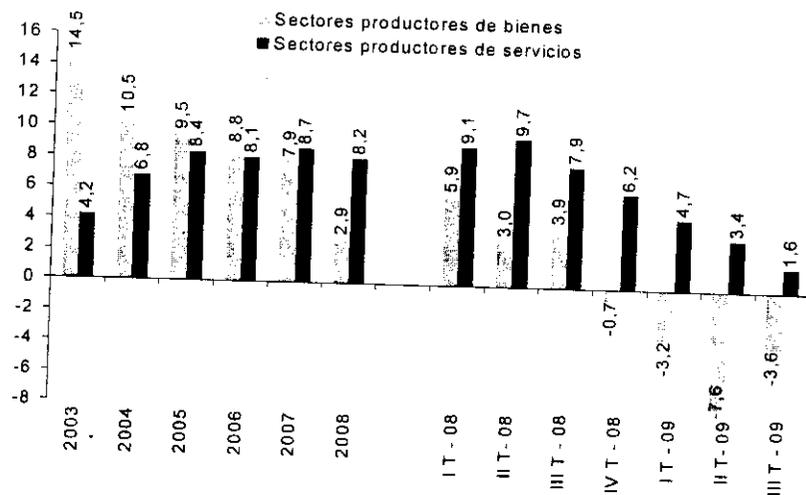
En lo que respecta al gasto público, la evolución del mismo fue inversa al de las variables anteriormente mencionadas, ya que no sólo no se redujo ante la situación recesiva de la economía, sino que incluso aumentó su ritmo de crecimiento, comportándose como una variable anticíclica de suma relevancia. En efecto, el aumento del gasto del sector público en los tres primeros meses de 2009, que fue de 7,1%, superó el incremento promedio entre 2003 y 2008 (5,0%), y fue también más elevado que el promedio de los anteriores cuatro años (6,5%). El hecho de que el nivel del gasto público se haya incrementado a mayor ritmo que cuando la expansión económica global fue más acelerada es una señal inequívoca de que el mismo constituyó una pieza fundamental en la estrategia gubernamental para enfrentar los efectos de la crisis internacional. Es decir que, contrariando la postura y recomendación de la ortodoxia económica, la política económica utilizó el gasto público como un instrumento anticíclico en un contexto recesivo a nivel internacional, al igual que lo hicieron la inmensa mayoría de los países tanto en desarrollo como desarrollados.

Por su parte, las exportaciones de bienes y servicios registraron una significativa reducción desde el cuarto trimestre de 2008, como resultado de la crisis internacional. Esta caída no fue excepcional ya que la crisis afectó, con sus más y sus menos, el comercio exterior del conjunto de los países latinoamericanos.<sup>14</sup> Sin embargo, en el caso argentino el volumen exportado se vio deteriorado, adicionalmente, por una sequía de singular importancia que afectó seriamente a la producción agropecuaria. En total, el valor de las exportaciones cayó 9,1% en los tres primeros meses de 2009 respecto al año anterior. En lo que respecta a las importaciones, se registró una caída aún más acentuada, reflejo principalmente de la disminución del nivel de actividad en el país, sumado al efecto generado por la política de otorgamiento de licencias no automáticas de importación. En los tres primeros meses del año la reducción fue del 23,7% en relación al año anterior. Dado que las compras externas se redujeron aún más que las ventas al exterior, el saldo comercial se incrementó.

En términos de la composición sectorial del PIB, es notorio que los sectores productores de bienes, cuyo crecimiento ya venía desacelerándose des-

de inicios del año 2008, fueron los más afectados por la crisis económica internacional (Gráfico N° 8). El nivel de producto de estos sectores comenzó a caer en el cuarto trimestre de ese año y ya en el tercer trimestre de 2009 era 3,6% inferior al registrado en el mismo período del año anterior. La mayor caída la registró el sector agropecuario, debido a que sobre éste influyeron no sólo la crisis sino principalmente, como fue mencionado, las condiciones climáticas adversas que afectaron sensiblemente el nivel de producción.

Gráfico N° 8. Tasa de crecimiento anual del PIB por sector de actividad, 2003-2009. (en porcentajes)

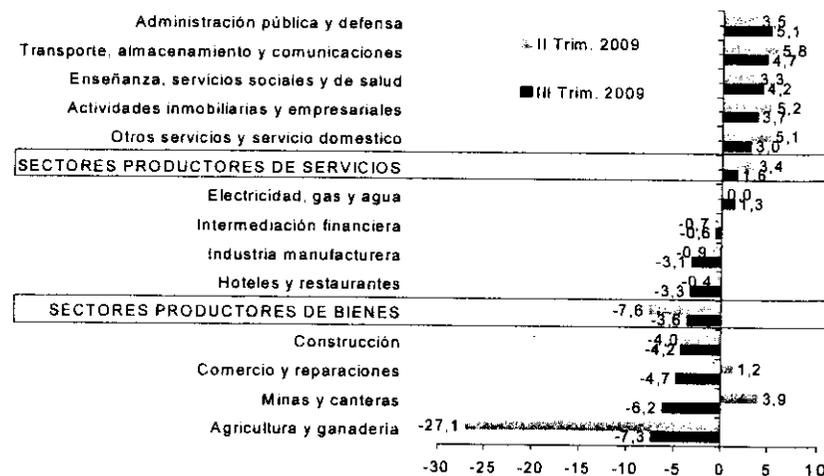


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

La construcción y la industria manufacturera, dos sectores que lideraron el crecimiento en el período de la posconvertibilidad, tuvieron también sensibles caídas interanuales, del 4,2% y 3,1% respectivamente, en el tercer trimestre de 2009 (Gráfico N° 9). En el comportamiento de ambas actividades tiene una indudable influencia la retracción de la inversión y del consumo privado, pero en el caso industrial además influyó la disminución que tuvieron las exportaciones durante el período analizado.

Por su parte, el valor agregado generado en los sectores productores de servicios, aunque continuó su crecimiento, tuvo una fuerte desaceleración. Su tasa de expansión interanual había sido de 7,9% en el tercer trimestre de 2008 y disminuyó desde entonces, hasta llegar a ser 1,6% en el tercer trimestre de 2009. Dentro de los servicios, las distintas actividades muestran comportamientos heterogéneos (Gráfico N° 9). La mayor parte de las actividades con fuerte presencia del Estado (ya sea a través de la provisión directa de servicios o de los subsidios económicos) siguió teniendo un desempeño positivo. Es el caso de transporte, almacenamiento y comunicaciones, administración pública y defensa, y servicios de enseñanza y salud. En el tercer trimestre de 2009, las mayores caídas se registraron, por el contrario, en las ramas comercio y reparaciones, y hoteles y restaurantes debido a la influencia ejercida por la contracción del consumo privado.

Gráfico N° 9. Tasa de crecimiento anual del producto por rama de actividad, 2008-2009. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC.

En la próxima sección se analiza, en primer término, el impacto que tuvo la desaceleración del ritmo de crecimiento en los sectores productores de bienes sobre el mercado de trabajo, en particular sobre la generación de nuevos puestos desde 2007. Posteriormente, se evalúan los efectos de la crisis internacional sobre las principales variables ocupacionales, en donde se pasó de un contexto de estancamiento a uno de franca contracción.

### La situación laboral de los últimos años: estancamiento y contracción

Desde mediados de 2007, comenzaron a expresarse en el mercado de trabajo los efectos de la significativa heterogeneidad existente en la estructura productiva argentina, que hasta ese momento se había mantenido latente en un contexto de bajos salarios y de un tipo de cambio extraordinariamente competitivo. El agotamiento de esa política no se expresó en el conjunto de las grandes empresas que prosiguieron obteniendo una elevada rentabilidad, sino en aquellos sectores y actividades sustitutivas mencionados precedentemente, en donde la acentuada devaluación inicial y los bajos salarios que impuso la salida del régimen de convertibilidad los había protegido de la competencia externa.

En efecto, las industrias sustitutivas desarrolladas a partir de la devaluación de la moneda eran particularmente vulnerables a variaciones en los salarios reales, ya que el incremento de estos últimos conducía a una elevación en los costos de producción y a una creciente incapacidad para competir con los productos de origen externo. A la vez, la paulatina apreciación de la moneda durante este período, como consecuencia del elevado ritmo de variación de los precios, no hizo más que exacerbar este proceso.

De esta manera, el propio patrón de crecimiento, basado en un tipo de cambio competitivo, le impuso límites estrechos a la

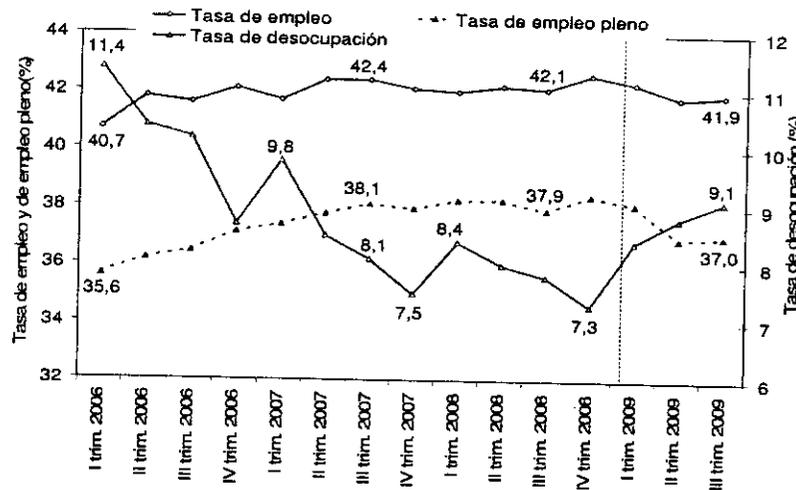
expansión del empleo y especialmente a los salarios, ya que los sectores productores de bienes destinados al mercado doméstico, que se vieron favorecidos con la devaluación de la moneda, requieren para su supervivencia no sólo del mantenimiento de un tipo de cambio elevado sino también de salarios relativamente bajos. Pero, a la vez, fueron dichas actividades las que colaboraron en el extraordinario crecimiento del empleo en los últimos años y, en consecuencia, su estancamiento implicaría una escasa creación de empleo y la caída tendencial de los salarios, tal como ocurrió desde mediados de la década pasada. Todo parece indicar que, paradójicamente, tanto el mantenimiento como el desmantelamiento de los sectores productores de bienes que más se han expandido en los últimos años imponen límites estructurales a la recuperación de los salarios reales y consiguientemente a una mejora significativa de las condiciones de vida de la población, al menos en el corto plazo.

En este sentido, la política económica no se propuso adoptar un enfoque alternativo ni utilizó consecuentemente otros instrumentos de política económica para que la apreciación relativa del tipo de cambio acontecida en los últimos años, conjuntamente con la recuperación parcial de los salarios reales, no determinaran una creciente pérdida de competitividad de los sectores sustitutivos de importaciones, proceso que se reflejó en un menor dinamismo en la expansión de los niveles de empleo desde el 2007 y en un menor crecimiento del conjunto de la industria manufacturera.

En el período previo al estallido de la crisis mundial, desde comienzos del 2007 hasta el tercer trimestre de 2008, la pérdida de las ventajas iniciales percibidas por los sectores productores de bienes orientados a la provisión del mercado doméstico condujo a un estancamiento en los niveles de empleo en torno al 42% de la población. Al mismo tiempo, se estabilizó el empleo pleno como consecuencia del quiebre de la tendencia descendente en la tasa de subocupación (Gráfico N° 10).

Como ocurrió en términos del crecimiento económico, los problemas que se expresaron en el mercado de trabajo tuvieron un carácter incipiente. Prueba de ello es que el estancamiento de los niveles de empleo acontecido desde comienzos de 2007 no fue acompañado por un incremento en la tasa de desocupación; por el contrario, la misma mantuvo su tendencia descendente hasta finales de 2008 (Gráfico N° 10). Este comportamiento estuvo asociado a la contracción en la tasa de actividad que se registró en este período. En efecto, el porcentaje de la población que se encontraba ocupada o buscando trabajo activamente se redujo desde 46,3% en el promedio del año 2006 a 45,9% en 2008, posibilitando el mantenimiento de la tendencia descendente de la tasa de desocupación, que pasó de 10,2% de la población económicamente activa en 2006 a 7,9% en 2008.

Gráfico N° 10. Evolución trimestral de las tasas de empleo, empleo pleno y desocupación, 2006-2009. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

El estancamiento en las principales variables ocupacionales se agravó desde fines de 2008 debido al impacto interno que tuvo la crisis internacional, dando lugar a un significativo empeoramiento de la situación laboral. A lo largo de 2009 se verificó una contracción interanual en la tasa de empleo en el segundo y tercer trimestre, alcanzando sus niveles más bajos desde el primer trimestre de 2007. En tanto, la tasa de subocupación no sólo detuvo su tendencia descendente sino que se ubicó en este período nuevamente por encima de los dos dígitos (10,6%). Estos procesos se reflejaron en una reducción de la tasa de empleo pleno, que cayó, durante el tercer semestre de 2009, al 37,0%, valor similar al existente a fines del 2006.

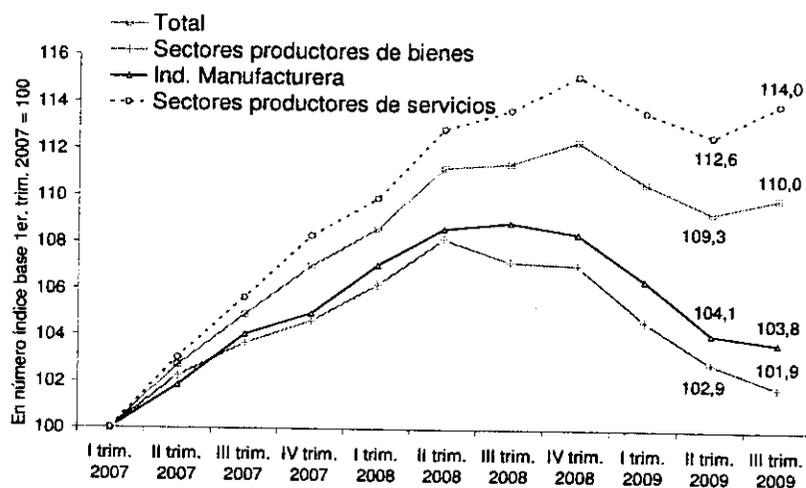
La contracción en los niveles de empleo se tradujo en la alteración de la tendencia descendente que había presentado la tasa de desocupación durante los años anteriores. En el tercer trimestre de 2009, la tasa de desocupación se elevó hasta el 9,1% de la población económicamente activa, valor que no se alcanzaba desde el primer trimestre de 2007 cuando la misma se había ubicado en el 9,8%. A su vez, se debe resaltar que el incremento en la tasa de desempleo se vio morigerado por una nueva contracción de la tasa de actividad, que registró el nivel más bajo respecto a los nueve trimestres anteriores.

Sin lugar a dudas, el contexto recesivo por el que atravesó la economía argentina desde mediados de 2008, en el marco de una aguda crisis internacional, tuvo un sensible impacto sobre las principales variables ocupacionales que, como se mencionó, pasaron de un escenario de estancamiento a uno de franca contracción. De todas formas, aún en dicho contexto, los puestos de trabajo registrados siguieron presentando una tendencia creciente en los años 2007 y 2008, aunque con un menor dinamismo que el registrado en el período previo (Gráfico N° 11).

En este sentido, se podría suponer que el incremento del empleo registrado se produjo conjuntamente con una reducción del empleo no registrado, hipótesis que no puede verificarse debido a la falta de confiabilidad de la información oficial provista por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC desde comienzos de 2007.

Sin embargo, en los dos primeros trimestres de 2009, y en consonancia con la evolución de la tasa general de empleo, se asistió a una contracción en los puestos de trabajo registrados, proceso que alteró la tendencia vigente desde mediados de 2002. A su vez, al evaluar la evolución del empleo registrado entre 2007 y 2009, se verificó que los sectores productores de bienes dejaron de ser determinantes en el proceso de expansión del empleo, ante el mayor crecimiento de la ocupación en los sectores prestadores de servicios. En efecto, mientras que entre el primer trimestre de 2007 y el tercero de 2009 el empleo registrado en los servicios se expandió a una tasa anual acumulativa del 6,8%, en los sectores productores de bienes dicha tasa fue sólo del 0,9%. Es más, la recuperación del empleo registrado en el tercer trimestre de 2009 con respecto al trimestre anterior (no así si se considera el tercer trimestre del 2008) se explica por la expansión del empleo en los sectores productores de servicios, en tanto que los sectores productores de bienes mantuvieron su tendencia descendente vigente desde el segundo trimestre de 2008.

Gráfico N° 11. Evolución trimestral del empleo registrado por sector de actividad, 2007-2009. (en número índice base el 1er. Trimestre - 2007 = 100)

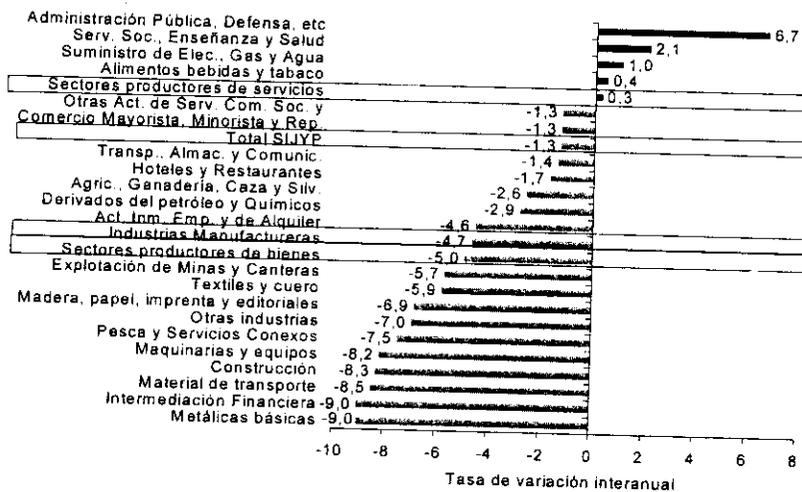


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INDEC y el SIJYP.

En síntesis, la profundización de la recesión en la actividad económica a lo largo de 2009 no sólo determinó el fin de la expansión del empleo registrado sino incluso su contracción. Si comparamos la evolución del mismo entre el tercer trimestre de 2009, último dato disponible, e idéntico período del año anterior, se observa que la reducción alcanzó a la mayoría de los sectores que integran la estructura económica. De todas formas, como se mencionó, el impacto fue mucho mayor en los sectores productores de bienes que registraron una contracción interanual del 5,0%, en tanto los sectores productores de servicios se expandieron levemente (0,3%), aunque como consecuencia centralmente del comportamiento de una sola rama de actividad.

Efectivamente, la rama administración pública y defensa registró un incremento en el nivel de empleo del 6,7%, contrastando con lo acontecido en la inmensa mayoría de los restantes sectores de actividad, e implicando la generación de 83 mil puestos de trabajo. Se debe resaltar que, sin dicho incremento, el sector productor de servicios hubiera presentado una contracción en el nivel de empleo del 1,4%, en tanto que a nivel general la reducción del empleo registrado hubiera ascendido del 1,3% al 2,5%. En este sentido, el aumento del empleo público logró disminuir, en casi un 50%, el impacto del contexto económico recesivo sobre la evolución del empleo registrado. A su vez, a esta política anticíclica se le debe sumar la implementación, que se analiza en el segundo capítulo de este trabajo, del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) llevado adelante por el Ministerio de Trabajo tendiente a lograr el sostenimiento 90 mil puestos de trabajo pertenecientes a cerca de 1.800 empresas, en su gran mayoría, de pequeño y mediano tamaño.

Gráfico N° 12. Variación interanual del empleo registrado por rama de actividad, 2do. trimestre 2009. (en porcentajes)



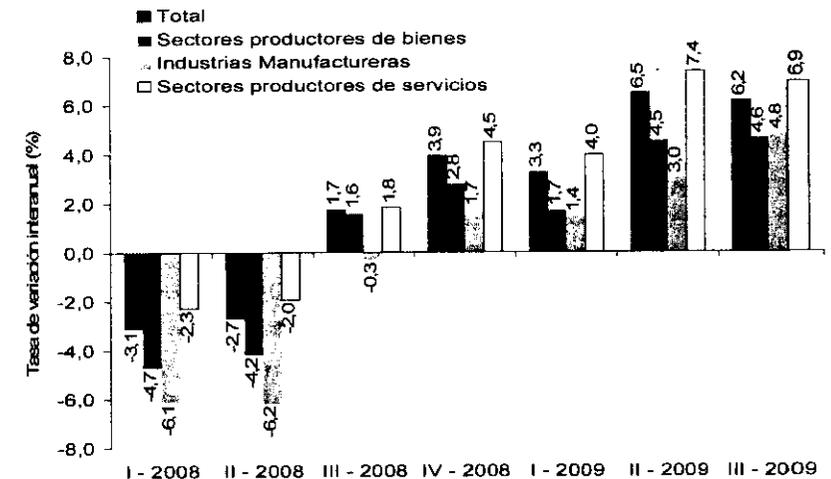
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SIPA.

En definitiva, el empleo registrado durante el tercer trimestre de 2009 se contrajo 1,3% con respecto al mismo período del año anterior, determinando la pérdida de poco más de 93 mil puestos de trabajo, cifra considerable de trabajadores pero que sólo representa el 0,6% de la Población Económicamente Activa. Se debe destacar que a finales del 2009 el nivel de empleo registrado era similar al existente a comienzos de 2008, es decir en términos netos se perdieron todos los puestos de trabajo generados desde esa fecha. A su vez, si bien se produjo una disminución del empleo registrado en la mayoría de los sectores de actividad, fueron los sectores productores de bienes los más afectados por dicha contracción, tal como se pudo verificar en los Gráficos N° 11 y N° 12.

Se debe resaltar que a pesar de la disminución de los niveles de empleo, las remuneraciones reales de los asalariados registrados, según los últimos datos disponibles correspondientes al tercer trimestre

de 2009, mantuvieron la tendencia creciente registrada desde el tercer trimestre de 2008.<sup>15</sup> En efecto, si se comparan las remuneraciones reales de los asalariados registrados en el tercer trimestre de 2009 con respecto a idéntico período de 2008, se observa que las mismas se incrementaron en promedio 6,2%, en tanto que en los sectores productores de servicios dicho incremento alcanzó el 6,9% y en los sectores productores de bienes el 4,6% (Gráfico N° 13).

Gráfico N° 13. Variación interanual de la remuneración neta promedio por sector de actividad, 1er. Trimestre 2008 - 3er. Trimestre 2009. (en porcentajes)



Nota: Las remuneraciones reales se estimaron considerando el IPC-7 provincias. Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SIJYP y Direcciones provinciales de estadística de 7 provincias.

La elevación de los salarios reales de los trabajadores registrados durante este período seguramente estuvo asociada a la disminución en el ritmo de variación de los precios durante el 2008 y 2009 respecto de 2007, que fue consecuencia de la sensible contracción del nivel de actividad económica. En buena medida, muchos de los

convenios acordados en el último período tomaron como referencia una expectativa de inflación superior a la que luego efectivamente se produjo. Si bien este proceso posibilitó una acotada recuperación de los salarios reales, no fue suficiente para compensar las pérdidas de poder adquisitivo registradas durante las décadas anteriores.

Se debe resaltar que la política cambiaria llevada adelante ante la elevación en el ritmo de variación de los precios desde comienzos del 2008, y posteriormente ante la crisis internacional, donde confluyeron con las medidas anticíclicas antes mencionadas, tuvieron una influencia destacada en que aun en un contexto recesivo los salarios reales de los trabajadores registrados se hayan recuperado, al menos, parcialmente. Efectivamente, el mantenimiento de la competitividad externa de los sectores productores de bienes a través de una devaluación abrupta de la moneda hubiera implicado una aguda contracción en las remuneraciones reales de los trabajadores como consecuencia de la intensificación del ritmo inflacionario y del encarecimiento relativo de los bienes salario, ya que son por lo general transables. Por otro lado, cabe destacar que durante el último trimestre de 2009, mediante el Decreto 1602 se puso en marcha la ampliación del régimen de asignaciones familiares, constituyéndose en la política de ingresos más significativa de las últimas décadas por su potencial impacto sobre la indigencia y la pobreza.<sup>16</sup>

En síntesis, a lo largo de 2009 como consecuencia de la crisis internacional, pero también de las propias limitaciones del patrón de crecimiento adoptado tras el colapso del régimen de convertibilidad, se asistió a una reversión de las tendencias existentes en el mercado de trabajo desde que se inició el proceso de recuperación económica en 2003. En particular, la última información disponible, muestra un deterioro de las principales variables ocupacionales, dejando atrás la etapa de estancamiento del nivel de empleo iniciada en 2007 para dar paso a una fase de franca contracción, aunque no así de los salarios reales. No obstante, en el marco de la recuperación

que exhiben algunos sectores desde finales del 2009 es probable que las condiciones adversas del mercado de trabajo no se profundicen e incluso puedan revertirse al menos parcialmente si continúa la recuperación económica y se adoptan políticas activas tendientes a potenciar el desarrollo de los sectores productores de bienes, en particular la industria manufacturera, dada su elevada demanda de mano de obra.

## Comentarios finales

Tal como se presentó en este capítulo, luego de un período de fuerte crecimiento económico con aumento del empleo y mejoras relativas en los salarios reales, en los últimos años la situación comenzó a revertirse por las propias limitaciones del patrón de crecimiento vigente desde el colapso del régimen de convertibilidad, proceso que se vio agudizado posteriormente por el impacto de la crisis internacional.

A lo largo de 2009, los principales indicadores de la economía argentina dieron cuenta de una significativa desaceleración en el crecimiento, en particular de la producción manufacturera. Esto se tradujo en un desmejoramiento del mercado de trabajo, que pasó de un estado de estancamiento a uno de franca contracción en las tasas de empleo y de pleno empleo, a la vez que se asistió a un aumento en los niveles de desocupación y subocupación. En este sentido, no quedan dudas respecto a que la economía argentina ha sufrido un deterioro de significación cuyas consecuencias se hicieron sentir sobre los trabajadores.

Como se mencionó, si bien el estallido de la crisis mundial impactó negativamente a nivel local y regional, la economía interna ya venía presentado signos de agotamiento desde 2007 cuando el patrón de crecimiento comenzó a expresar crecientes limitaciones para compatibilizar, por un lado, el sostenimiento de elevadas tasas de expansión

en los sectores productores de bienes, y por otro, mejoras sensibles en las condiciones de vida de la clase trabajadora.

En efecto, desde el comienzo de 2007 el mantenimiento de un tipo de cambio nominal prácticamente fijo en un contexto de inflación produjo una apreciación real de la moneda que, como se dijo, se tradujo en un deterioro de la situación de los sectores productores de bienes, especialmente de los sectores manufactureros sustitutivos de importaciones que se habían reactivado o habían abierto sus puertas durante la primera etapa de la posconvertibilidad. Es decir, en esos sectores o actividades que se habían instalado o reabierto sus puertas protegidos por la magnitud de la devaluación inicial y beneficiados por el bajo nivel salarial. Este proceso se puso de manifiesto con la contracción de la producción industrial, la pérdida del liderazgo del sector productor de bienes en la expansión económica en manos del sector productor de servicios y el estancamiento de las principales variables ocupacionales.

Posteriormente, el deterioro en la protección de estas actividades respecto a los productos importados se agudizó como consecuencia de la crisis internacional, ante la devaluación de las monedas de nuestros principales socios comerciales y la reducción de los precios internacionales de los principales productos de exportación. Frente a esta situación, la política cambiaria llevada adelante por el Banco Central (BCRA) hasta fines de 2008 no estuvo dirigida a sostener el tipo de cambio en niveles competitivos. De hecho, el mecanismo de mini-devaluaciones periódicas sólo logró un ajuste parcial en el mismo, a la vez que exacerbó a través de las persistentes expectativas devaluatorias una significativa salida de capitales locales al exterior, incentivada a la vez por la reducción de oportunidades de inversión, producto de la desaceleración del crecimiento y la pérdida de competitividad de los sectores productores de bienes.

De todas formas, todo indica que la salida devaluatoria hubiera implicado una caída aún mayor en las condiciones de vida de la clase trabajadora que la acontecida por el proceso recesivo en el que ingre-

só la economía argentina desde mediados de 2008, como consecuencia de la contracción de las remuneraciones reales. Especialmente en un contexto crecientemente inflacionario como el que presentó la economía argentina hasta que el impacto de la crisis internacional le impuso un freno al incremento de los precios domésticos.

En suma, la experiencia de los últimos años puso de relieve, una vez más, las limitaciones de una política económica basada en el manejo del tipo de cambio como principal y casi único instrumento, ya que impide, una vez recuperados parcialmente los salarios reales, conciliar el crecimiento económico con una mejora significativa y sustentable en las condiciones de vida de la población.

Efectivamente, el propio patrón de crecimiento le impone límites estrechos a la expansión del empleo y especialmente a los salarios, ya que los sectores productores de bienes destinados al mercado doméstico impulsados tras la devaluación de la moneda requieren para su supervivencia no sólo del mantenimiento de un tipo de cambio elevado sino también de salarios relativamente bajos. Pero, a la vez, fueron dichas actividades las que colaboraron en el extraordinario crecimiento de la ocupación en los últimos años y, en consecuencia, su desaparición implicaría la contracción del empleo y la caída tendencial de los salarios, tal como ocurrió desde mediados de la década pasada. En el marco de este patrón de crecimiento, todo parece indicar que, paradójicamente, tanto el mantenimiento como la desintegración de los sectores productores de bienes que más se han expandido en los últimos años imponen límites estructurales a la recuperación de los salarios reales y, por consiguiente, a una mejora significativa de las condiciones de vida de la población.

En este sentido, la política económica no propuso medidas alternativas sustanciales para que la apreciación relativa del tipo de cambio acontecida en los últimos años, conjuntamente con la recuperación parcial de los salarios reales, no determinara una creciente pérdida de competitividad de los sectores sustitutivos de importaciones y un menor dinamismo en la expansión de los niveles de empleo.

Se requiere, en cambio, la aplicación de una política integral de desarrollo que permita asegurar, por un lado, la competitividad de los sectores productivos (en particular de la industria) en el largo plazo y, por otro, que garantice una mejora sustantiva y sustentable en las condiciones de vida de la población y en la distribución del ingreso. Para ello, el estímulo productivo no debe provenir exclusivamente del nivel cambiario, sino que la instrumentación de tipos de cambio diferenciales debe combinarse con políticas arancelarias e incentivos sectoriales.

Se debe resaltar que el desarrollo de los sectores sustitutivos de importaciones, de considerable influencia en la expansión del empleo, requiere de políticas de desarrollo específicas que posibiliten su expansión, a la vez que se elevan los salarios reales. En este sentido, la utilización del tipo de cambio como única medida de protección resulta ineficaz y se basa en la perduración de bajos niveles salariales en la economía local. Por lo tanto, la instauración de medidas de protección arancelaria para dichos sectores se plantea como una necesidad central en pos de garantizar elevados niveles de empleo y crecientes remuneraciones reales. Por otro lado, una política de este tipo garantizaría mayores niveles de empleo y de pleno empleo, lo que otorgaría mayor fuerza de negociación a los trabajadores para presionar por el incremento real de sus ingresos y la mejora de sus condiciones de trabajo.

Sin dudas, una política de este tipo, basada en la protección de la producción de bienes, el incremento de los salarios reales y la realización de transferencias directas de recursos hacia los sectores de menores ingresos, con una mayor propensión marginal al consumo, hubiera tenido un impacto sobre la demanda agregada interna muy superior al alcanzado mediante las medidas sectoriales y de promoción al consumo instrumentadas por el gobierno nacional en el marco de la crisis internacional, que implicaron, de hecho, una transferencia de recursos a sectores de altos ingresos sin impactar ni clara ni positivamente sobre el conjunto de la economía.<sup>27</sup>

De todas formas, en lo que respecta a la política de ingresos, es importante resaltar el reciente decreto de extensión del régimen de asignaciones familiares<sup>28</sup> hacia los hijos de los trabajadores informales y desocupados, que ha sido una de las medidas más importantes y progresivas de las últimas décadas, junto a la reestatización del sistema previsional. Sin dudas, esta medida implicará un incremento considerable en los ingresos de los sectores populares más postergados, alcanzando de esta manera un efecto positivo sobre el mercado interno y la economía local en su conjunto.

## Notas

1. Un análisis más detallado de la evolución del sector agropecuario a lo largo de las últimas décadas se encuentra en el quinto capítulo del presente trabajo, bajo el título: "Las transformaciones estructurales en el agro pampeano".
2. La información referente a la evolución de las tasas de empleo, empleo pleno, desocupación y subocupación surge de empalmar la información correspondiente a las series puntual y continua de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) sobre la base de los datos referentes al segundo trimestre de 2003.
3. La tasa de subocupación mide la proporción de ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales y desearían trabajar más horas, realicen o no una búsqueda activa, como proporción de la Población Económicamente Activa (PEA). La PEA agrupa a la población ocupada y a los no ocupados que buscan activamente un empleo.
4. La estimación de la elasticidad empleo-producto durante la vigencia del régimen de convertibilidad se realizó considerando sólo los años de crecimiento del PIB; en tanto que para la estimación de la elasticidad empleo-producto durante la posconvertibilidad se consideró el período comprendido entre el primer trimestre de 2003 y el cuarto trimestre de 2007, obviándose el año 2002 cuando se produjo una aguda contracción del PIB.
5. Como consecuencia del proceso vigente en el INDEC, no se puede realizar una estimación de la evolución del empleo total por rama de actividad hasta 2009, ya que no se dispone de información desde el año 2007. Por esta razón, se consideró la evolución del empleo registrado sobre la base de la información suministrada por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJYP). Esta base posee la información declarada por los empleadores sobre los empleados en relación de dependencia y sus remuneraciones.
6. Se consideró el período comprendido entre los años 1994 y 2001 ante la falta de información para el período previo.
7. La política llevada adelante por el Estado nacional tendiente a lograr una recuperación de los salarios reales se basó en la instrumentación de incrementos de suma fija sobre los salarios y en la elevación del salario mínimo, a la vez que se incentivó la realización de negociaciones colectivas en diferentes sectores económicos.
8. Para un análisis pormenorizado de los conceptos de población obrera sobrante y ejército industrial de reserva se puede consultar Nun, José (1969): "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en la Revista Latinoamericana de Sociología N°2.
9. Un análisis detallado de la rentabilidad empresaria de las grandes firmas asociado al proceso de concentración y centralización del capital durante los últimos años, se encuentra en el cuarto capítulo del presente trabajo, bajo el título: "Concentración, centralización y extranjerización. Continuidades y cambios en la posconvertibilidad".
10. Como fue mencionado previamente, el índice IPC-7 provincias es elaborado a partir de los índices de precios de las direcciones de estadísticas provin-

- ciales, correspondientes a algunas ciudades del interior (Jujuy, Neuquén, Paraná, Rawson-Trelew, Salta, Santa Rosa y Viedma). El índice se elaboró ponderando los índices de cada ciudad según el peso del gasto de consumo de los hogares residentes en cada provincia (sobre la base de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/1997). Si bien los índices utilizados se calculan a partir de metodologías diferentes de la que utilizaba el INDEC para el IPC-GBA, y se basan en canastas de productos en muchos casos desactualizadas, su evolución hasta diciembre de 2006 era similar a la de los datos oficiales.
11. Entre agosto y diciembre de 2008, el tipo de cambio nominal se incrementó 50,3% en Brasil, 33,0% en México y 28,1% en Chile (Fuente: Centro de Economía Internacional sobre la base de fuentes nacionales y FMI).
  12. Dados los problemas existentes con la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) se puede asumir que las cifras de crecimiento del producto están sobreestimadas, por lo cual la situación seguramente fue más grave de lo que se reconoció.
  13. Algunas variables económicas, como el producto, presentan variaciones regulares a lo largo del año, explicadas por razones estacionales. La desestacionalización consiste en eliminar de la serie el efecto de la estacionalidad, de modo de poder apreciar más claramente el ciclo y la tendencia.
  14. Un tratamiento más extenso del tema se encuentra en el artículo "La crisis mundial y sus consecuencias en América Latina", que forma parte de esta publicación.
  15. Como consecuencia de los problemas mencionados del sistema estadístico nacional, no se dispone de información sobre la evolución de las remuneraciones para el conjunto de los asalariados entre los años 2007 y 2009.
  16. Un análisis detallado de esta política forma parte del análisis de las profundas transformaciones acaecidas en el sistema jubilatorio, antes y después de reestatización del mismo, que se encuentra en el tercer capítulo de este libro, bajo el título: "La reestatización del sistema previsional argentino, la movilidad jubilatoria y la ampliación del régimen de asignaciones familiares".
  17. En el segundo capítulo del presente trabajo se desarrollan las principales características de las políticas instrumentadas por el gobierno nacional ante el contexto recesivo internacional que afectó a la economía desde el segundo semestre de 2008.
  18. Cabe destacar que por más de una década la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) ha levantado a la universalización de las asignaciones familiares como parte de sus reivindicaciones centrales. No obstante, el gobierno nacional tomó en consideración esta medida sólo frente a la peor crisis socio-económica desde el colapso del régimen de convertibilidad.

## CAPÍTULO II

# LA CRISIS MUNDIAL Y SUS CONSECUENCIAS EN AMÉRICA LATINA

### Introducción

La crisis mundial desatada a fines de 2008 ha tomado desprevenidos a la mayor parte de los funcionarios, economistas y otros especialistas. Guiándose por la teoría económica ortodoxa, nadie esperaba que se desatara una crisis de tal escala. La incredulidad persistió incluso en los primeros meses que siguieron a septiembre de 2008, cuando algunos insistían en considerar que el estallido financiero llegaría a controlarse y no se reflejaría en una contracción de la actividad real.

Hoy en día, habiendo transcurrido más de un año desde aquel momento, las consecuencias funestas de esta crisis no pueden negarse. El desconcierto, sin embargo, sigue a la orden del día. Esta vez, en torno a la posibilidad de que la economía mundial se encuentre ante el inicio de final de esta recesión, o de una nueva caída.

En cualquier caso, como toda crisis profunda en la economía capitalista, esta crisis marcará seguramente el inicio de procesos de transformación en la economía mundial y en la organización de la producción y del trabajo.

Para los trabajadores, la crisis internacional no es una cuestión abstracta. Todo lo contrario: sus efectos son palpables a lo largo de todo el mundo, a través del incremento de la desocupación, de la intensificación del trabajo y, en general, del empeoramiento de las condiciones para la negociación de condiciones salariales y de trabajo. El fantasma de la crisis suele ser blandido como bandera que busca justificar el disciplinamiento de la clase trabajadora.

Por ello, es importante conocer y comprender el verdadero alcance de este fenómeno y su probable evolución. También, para poder contrarrestar los avances del capital con propuestas y medidas que puedan impedir que todo el peso del ajuste recaiga sobre los trabajadores.

Este documento busca ser una contribución en ese sentido, aún considerando la dificultad que tiene el abordaje de una problemática tan compleja. El capítulo consta de dos partes. La primera de ellas se refiere a la economía mundial. Para proporcionar algunos elementos explicativos de la crisis actual, se comienza resumiendo las transformaciones que tuvo la economía mundial desde mediados de los años setenta, y se describen las sucesivas burbujas especulativas desarrolladas desde la economía estadounidense, hasta culminar en el estallido de la crisis. Se explica también cuáles fueron sus consecuencias, y cuáles las políticas implementadas por los gobiernos de los países centrales como respuesta. Se abordan, finalmente, los argumentos del debate acerca del fin de la recesión.

La segunda parte profundiza en las consecuencias que la crisis tuvo sobre los países de América Latina. Se explica cuáles fueron los canales a través de los cuales la situación de los países desarrollados impactó sobre nuestra región, y se muestran los signos de la disminución de la actividad y de la ocupación. Para finalizar, se realiza un *racconto* de las medidas que los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile han tomado frente a esta situación.

## PRIMERA PARTE

### Crisis mundial: su desarrollo y sus determinantes

En esta primera parte se busca brindar elementos que permitan comprender el proceso histórico económico en el que se enmarca la crisis mundial. Se parte de una concepción de las crisis como procesos periódicos e inherentes al propio desarrollo del sistema capitalista de producción, a través de las que se destruyen los capitales obsoletos, se despliegan los procesos de centralización y concentración de capital y se impulsan innovaciones tecnológicas en búsqueda de aumentos en la productividad.

Este planteo se contrapone con la teoría económica neoclásica convencional, que piensa a las crisis como excepciones o “anormalidades” en el devenir del sistema capitalista, el cual tendería siempre al equilibrio y la armonía. Esta perspectiva ortodoxa no sólo no ha podido analizar los factores que anunciaban la fragilidad sobre la que se asentaba el crecimiento de la economía en las últimas décadas sino que además, una vez producido el estallido, lo ha mal interpretado como un fenómeno exclusivamente financiero. De esta forma, el pensamiento económico dominante ha desestimando la estrecha vinculación entre las burbujas financieras y el patrón de crecimiento de la economía real.

En suma, a partir de una perspectiva que considera a las crisis como parte intrínseca del sistema capitalista y a la economía productiva como el eje sobre el que la acumulación de capital se sustenta en última instancia, se intentará abordar el análisis de los determinantes estructurales de la actual crisis, apelando a una mirada de largo plazo.

## Caracterización general de la etapa iniciada tras la crisis del petróleo

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, el capitalismo inició una etapa conocida como “Edad de Oro” dado el prolongado período de bonanza económica vivido tanto en Estados Unidos y el resto de los países centrales como en gran parte de los países periféricos. Este crecimiento estuvo caracterizado por la combinación de elevados niveles de rentabilidad, sostenido pleno empleo y la expansión del denominado “Estado de Bienestar”, lo que determinó también un sustancial mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores impulsado, a su vez, por el creciente poder de sus organizaciones sindicales.

No obstante, desde fines de la década de 1960 aparecieron los primeros signos de estancamiento, al conjugarse un ascenso en los niveles de precios y una paralización del nivel de crecimiento de la economía. Esta combinación de estancamiento e inflación fue bautizada como “estanflación”. Se trató de las manifestaciones en el orden macroeconómico de una tendencia de carácter estructural: la reducción de la tasa de ganancia empresaria, causada por una progresiva caída en la productividad, producto del agotamiento de las tecnologías imperantes y la ausencia de un cambio tecnológico de envergadura y, a su vez, de la creciente combatividad de la clase trabajadora en el marco de reducidas tasas de desocupación. La contracción del crecimiento económico no pudo ser contrarrestada —como hasta ese momento— por la expansión del gasto público y del déficit fiscal. Este escenario fue la antesala de la crisis mundial desencadenada hacia mediados de los años setenta.

Los años siguientes fueron testigos de una transformación estructural en las formas de producción. La necesidad de recomponer la tasa de ganancia junto con el desarrollo de nuevas tecnologías determinaron, por un lado, una extraordinaria destrucción de capital e impulsaron, por otro, dos tendencias (contradictorias sólo en apariencia)

que habrían de cambiar sustancialmente los mecanismos productivos. Por una parte, con la difusión de la electrónica y la robótica, se produjo la mecanización de parte de los procesos productivos, lo que determinó el reemplazo de la cadena de montaje en esos procesos y la utilización intensiva de mano de obra altamente calificada. Por otra parte, se produjo una simplificación de parte de la producción al expandirse la fabricación de productos industriales hacia ciertos países periféricos (especialmente de Asia, aunque también de América Central), proceso posibilitado por las nuevas tecnologías de transporte y comunicación. La industrialización en dichas regiones estuvo impulsada por políticas de los Estados nacionales tendientes a fomentar el ingreso de inversión extranjera directa de grandes capitales transnacionales que, al trasladar parte de su producción hacia países con niveles salariales bajos, conseguían reducir sus costos. Si bien ambos fenómenos posibilitaron una significativa recomposición de la tasa de ganancia empresaria, ésta nunca alcanzó los valores de la posguerra.

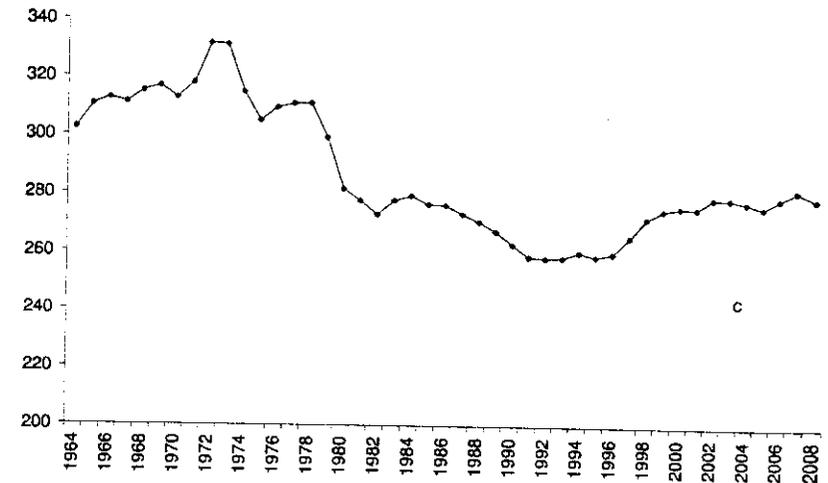
A su vez, estos cambios supusieron una importante transformación en la división internacional del trabajo. En los países centrales se extendieron redes de prestación de servicios y sólo permanecieron aquellas porciones del proceso productivo de alta complejidad tecnológica y con bajos niveles de ocupación de mano de obra, aunque de alta calificación y remuneración. En cambio, en amplias regiones periféricas (sobre todo, del sudeste asiático) se desarrollaron procesos de industrialización intensivos en la utilización de mano de obra y orientados a la exportación.

En este sentido, pocos años después de la ruptura del acuerdo de *Bretton Woods* en 1971<sup>19</sup>, se dio un cambio fundamental en el plano de los sistemas financieros. Desde inicios de los años ochenta, los gobiernos de los países centrales dispusieron la liberalización de las cuentas de capital (Plihon, 2001). Ello permitió, jurídica y prácticamente, el enorme movimiento internacional de capitales que implicaba la relocalización de la producción en gran escala. Sin la libe-

ración del movimiento internacional de capitales y del comercio mundial, el traslado de la producción hacia zonas con bajos costos hubiera sido limitado, aún cuando las condiciones tecnológicas y de comunicación permitiesen enlazar los distintos eslabones del proceso de producción fragmentados en diversos territorios. La ampliación de la libertad en el movimiento de capitales fue fundamental para que las empresas pudiesen invertir fuera de sus fronteras, interconectar financieramente sus subsidiarias y luego repatriar sus ganancias. Como contrapartida, estos cambios determinaron que los distintos países aplicasen políticas de "seducción" para atraer hacia sus fronteras los flujos internacionales de capital, impulsando la elevación de las tasas de interés. La nueva dinámica económica implicó que los flujos internacionales de capital financiero se incrementaran a una fuerte velocidad, seguidos por la inversión directa extranjera y el comercio internacional.

En el plano laboral, estos cambios implicaron también una reestructuración profunda. En los países centrales, el traspaso de porciones trabajo intensivas de los procesos productivos hacia los países periféricos implicó la reducción de los niveles de empleo. La desocupación resultante tendió a debilitar la capacidad organizativa de la clase trabajadora y posibilitó una fuerte reducción en los salarios reales. En efecto, luego de la crisis de la década de 1970, los salarios en los países centrales sufrieron una significativa reducción, descendiendo sostenidamente hasta mediados de los noventa. Si bien entre 1996 y 2002 mostraron una leve recuperación —que ni siquiera alcanzó los niveles de comienzos de la década de 1980— a partir de 2003 terminaron mostrando un marcado estancamiento (ver Gráfico N° 1). Asimismo, se expandieron condiciones laborales desfavorables para los trabajadores, como la intensificación de los ritmos de trabajo, la polivalencia funcional y la precarización de las relaciones laborales.

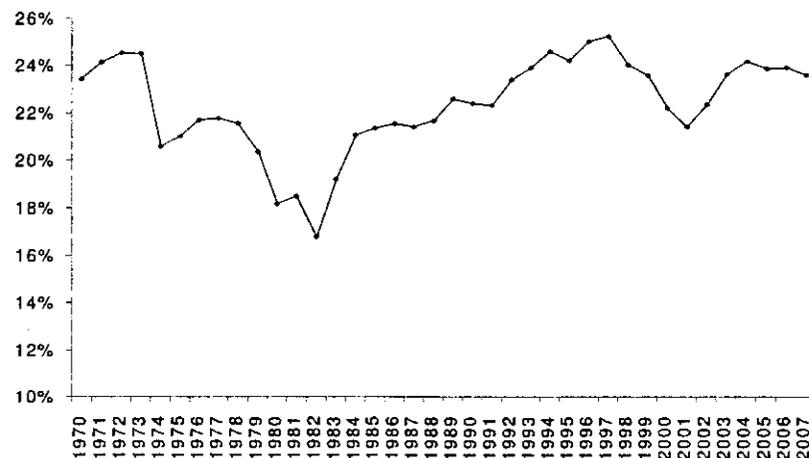
Gráfico N° 1. Ingresos de los trabajadores del sector privado en Estados Unidos, 1964-2008. (en dólares constantes de 1982)



Fuente: Current Employment Statistics - US Bureau of Labor Statistics.

En suma, la nueva etapa —signada por las transformaciones estructurales detalladas— ha presentado dos factores distintivos que la diferenciaron claramente del período previo. El primero de ellos se encuentra asociado con el estancamiento de los niveles salariales, lo que impactó negativamente en las condiciones de vida de la clase trabajadora en su conjunto. El segundo factor resulta del hecho de que, si bien las transformaciones estructurales desplegadas posteriormente a la crisis del setenta permitieron al capital recomponer la tasa de ganancia, no lograron revertir su estancamiento en el largo plazo. Esto se vio reflejado en los niveles de rentabilidad que, a pesar de los cortos movimientos oscilantes, tendieron al estabilizarse (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2. Índice de rentabilidad del capital fijo privado en Estados Unidos, 1970-2007.



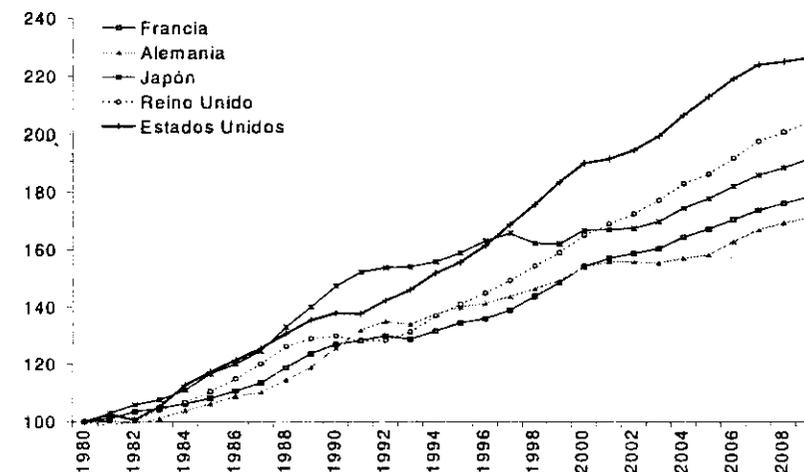
Fuente: Arceo (2009a) sobre la base de información del US Bureau of Economic Analysis.

Si bien la actividad económica mundial se incrementó en esta etapa, dicho crecimiento nunca alcanzó los valores registrados en el período anterior (la Edad de Oro), fundamentalmente por el menor desempeño de las economías centrales.

A partir de este marco general, es preciso concentrar el análisis en los elementos específicos que mostró el patrón de crecimiento de Estados Unidos. Este país, epicentro de la crisis actual, es la principal potencia mundial y ha consolidado su posición hegemónica en las últimas décadas. Como se observa en el Gráfico N° 3, su nivel de producto ha crecido a tasas superiores a las del resto de los países centrales. Estos últimos años significaron, por un lado, el despliegue de la regresión sistemática en la distribución del ingreso, situación que estuvo posibilitada por el debilitamiento de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales. Por otro lado, la deuda tendió a sustituir al salario como elemento dinamizador

del consumo. En efecto, los elevados niveles de consumo no se sostuvieron por medio de un ascenso en los ingresos de la población asalariada sino a través de la expansión del crédito, evitando la contracción del ciclo económico. Resulta indispensable considerar ambos elementos a la hora de analizar los condicionantes estructurales de la crisis global.

Gráfico N° 3. Evolución del Producto Bruto Interno de países seleccionados. Índice 1980=100, 1980-2009.



Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database.

## El ciclo expansivo asociado a las puntocom. Creciente desvinculación entre rentabilidad real y financiera<sup>20</sup>

Para analizar la forma en que la actual crisis se desarrolló en Estados Unidos y se desplegó en el resto del mundo, es preciso describir brevemente el ciclo de crecimiento económico que la precedió, así como el modo en que se internacionalizaron algunas de

sus características. Con este objetivo, serán destacadas las particularidades de los ciclos de crecimiento que en los últimos quince años ha experimentado esta economía.

En el período iniciado a mediados de los años setenta, Estados Unidos fue el motor de la nueva dinámica económica internacional, sobre todo al convertirse en el principal consumidor de la producción mundial (especialmente de los productos del sudeste asiático). Diversos factores explican este hecho, entre ellos, la amplitud de su mercado financiero, los niveles de crecimiento de su economía (superiores al resto de los países centrales) y el crecimiento exponencial de su déficit comercial.

Entre 1995 y 2000, se produjo en este país una primera burbuja especulativa asociada al novedoso desarrollo de internet donde se articularon, por primera vez, la informática y las comunicaciones. Este desarrollo supuso un impacto positivo en la economía real: la tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) (4,1%) superó los valores de los años previos, la inversión creció anualmente un 8,9% y la rentabilidad del capital fijo privado se incrementó alrededor de 1,5%. En este marco, el ascenso de los índices bursátiles elevó los precios de los activos financieros e impulsó la expansión del crédito, provocando un “efecto riqueza” que incrementó rápidamente los niveles de consumo. Este hecho se vio reflejado en la contracción de la tasa de ahorro en relación con el ingreso disponible que, a lo largo del período, pasó de 4,6% a 2,3%.

Ahora bien, en este ciclo se observan dos momentos diferenciales. Mientras en una primera etapa el crecimiento se vinculó con los incrementos en la productividad y la inversión en la economía real, ya hacia 1998 el eje propulsor se desplazó desde la economía productiva hacia el ascenso de los niveles de consumo a partir de la expansión del crédito. Si bien entre 1995 y 1997 el consumo explicó, en promedio, el 64% del crecimiento del PIB, en 1998-2000 lo hizo en un 85%.

Paralelamente, hacia 1998 se comenzó a manifestar el agotamiento del ciclo expansivo y se redujo el índice de rentabilidad (Gráfico N° 2). En este contexto, un creciente flujo de recursos se dirigió

hacia el sector financiero, incentivando la elevación del precio de los activos financieros, la expansión del crédito y, por ende, el efecto ilusorio de riqueza. Mientras se motorizaba el consumo y expandía la acumulación financiera, el crecimiento en la mayoría de las ramas productivas se encontraba estancado, ya que no se producían incrementos en la productividad que permitieran absorber el ascenso de salarios —efecto de la reducción del ejército de reserva de mano de obra por la expansión económica de los años previos— sin impactar negativamente sobre la rentabilidad empresarial.

De esta forma, la situación de aparente prosperidad impulsó un proceso de sobreinversión en el sector de internet (fuerte expansión de empresas denominadas puntocom) que, a su vez, fogueó aún más la especulación financiera, elevando el valor de los índices bursátiles de los países occidentales. La combinación del rápido incremento de estos precios, la especulación individual y la gran disponibilidad de capital de riesgo desencadenó, hacia el año 2000, el estallido de la burbuja, dando fin al ciclo expansivo e iniciando una fase recesiva.

En suma, si bien en un primer momento el financiamiento destinado a empresas tecnológicas logró motorizar la economía real, al poco tiempo este crecimiento se vio frenado por el estancamiento de los niveles de rentabilidad empresarial. A pesar de esto último, las acciones de las empresas de nuevas tecnologías informáticas y de comunicación continuaron en ascenso, lo que determinó que siguiera fluyendo hacia ellas un creciente flujo de inversión financiera, sin importar el estancamiento que registraban sus ventas. Hacia fines de los noventa, el distanciamiento cada vez mayor entre la especulación financiera y los beneficios reales de estas empresas culminó desatando el estallido de la burbuja de las puntocom, que desencadenó una fuerte desaceleración en el conjunto de la economía estadounidense. Resulta fundamental tener en cuenta la forma en que se desarrolló esta fase económica en Estados Unidos, ya que este fue el marco sobre el que se desarrolló otra burbuja especulativa que, años después, terminaría en la crisis mundial actual.

## El último ciclo expansivo de la economía estadounidense y la burbuja inmobiliaria.

Hacia 2000/2001 se inició una nueva etapa de expansión en la economía norteamericana impulsada por un incremento en los gastos en los hogares sostenido, a su vez, por la expansión del crédito y de la acumulación financiera. La política monetaria de la Reserva Federal fue central en dicha recuperación económica, determinando su velocidad y características principales. En efecto, entre 2001 y 2004, la tasa de descuento<sup>21</sup> descendió de 4% a 1,5%, incentivando la expansión de las operaciones financieras. Mediante esta política se buscó evitar la recesión económica que, de otra forma, se hubiera extendido tras la crisis de las puntocom.

El nuevo escenario produjo una rápida expansión del mercado inmobiliario incentivada por el aumento de la demanda de créditos hipotecarios que, a su vez, elevó el precio de los inmuebles de forma sostenida: entre 2000 y 2006, el índice de precios de las viviendas casi se duplicó.<sup>22</sup> En este marco, el sistema bancario extendió el crédito, a punto tal de otorgar hipotecas a prestatarios con escasa solvencia. Así se crearon las condiciones para la expansión de operaciones financieras de alto riesgo y, por ende, de elevada rentabilidad en el corto plazo.

Los bancos buscaron consolidar los créditos a través de la titularización de las hipotecas: se trataba de “paquetes” de títulos con garantía hipotecaria (“títulos respaldados por activos”<sup>23</sup>) que vendían en el mercado o a instituciones financieras bajo su control<sup>24</sup>, logrando así transferir el riesgo y liberar sus balances de dichas hipotecas abriéndose paso a nuevas operaciones. Por su parte, los compradores de estos títulos se beneficiaban en tanto percibían un flujo mensual de dinero proporcional al conjunto de hipotecas. Al fraccionar el riesgo, esta operatoria financiera posibilitó ampliar la capacidad crediticia de los bancos y, con ella, su necesidad de entender el negocio en búsqueda de mayores beneficios, de forma tal

que, con el paso del tiempo, se comenzaron a otorgar créditos con un nivel de riesgo cada vez más importante. Así el mercado crediticio se expandió concediendo préstamos por el valor total del inmueble, ofreciendo tasas de interés fijas durante los primeros años. Incluso, se llegó a suprimir el requisito de acreditación de ingresos a través de las hipotecas *subprime*, gracias a las que accedían al crédito prestatarios sin ingresos suficientes. El sistema bancario logró potenciar y expandir sus ganancias en base a esta innovadora operatoria financiera que generaba un negocio altamente rentable y que, según se suponía, entrañaba escasas posibilidades de caer en cesación de pagos dado el fraccionamiento de los elevados niveles de riesgo en las manos de un conjunto suficientemente grande de tenedores de títulos.

A este negocio accedieron también las compañías aseguradoras que, a través de la creación de seguros contra el incumplimiento de emisores de títulos de deuda<sup>25</sup>, brindaban “seguridad” a los compradores de títulos en caso de que el riesgo latente en su negocio se convirtiera en realidad. El sistema era simple: a cambio de una prima mensual, las aseguradoras ofrecían hacerse responsables de la pérdida si el título caía en cesación de pagos.

Ahora bien, todo este proceso se desarrolló en el marco del rápido incremento del precio de los inmuebles, un eslabón fundamental para comprender como se desarrolló la burbuja financiera. La expansión del sistema de crédito hipotecario realzó el precio de las viviendas de forma continua lo que, a su vez, implicó la elevación del patrimonio de los hogares, causando un “efecto riqueza” que desencadenó una mayor demanda de crédito, esta vez, destinado al consumo de todo tipo. Así se conformó un escenario propicio para las diversas entidades financieras (en particular los bancos de inversión) que, a través del otorgamiento de una segunda o tercera hipoteca o ampliando los límites crediticios de las tarjetas de crédito, aprovecharon para incrementar el tamaño y el ritmo de sus negocios aplicando la misma operatoria de “armar paquetes de títulos” para fraccionarlos y

traspasar el elevado riesgo. Esta ola de consumo de los hogares promovida por el sistema bancario se vio reflejada en la fuerte reducción del porcentaje que representaba el ahorro sobre el ingreso personal disponible: mientras en los años setenta éste representaba el 10%, en 2002 descendía al 2,4%, cayendo aún más en los años 2006/2007 cuando llegó a ser sólo del 0,4%.

Dado el nivel de internacionalización de la economía mundial en general y del mercado financiero en particular, este proceso no tardó en globalizarse. En tanto los “títulos respaldados por activos” presentaban rendimientos altamente superiores al resto de los títulos y bonos convencionales, se convirtieron en una atractiva fuente de ganancias para los grandes inversores globales (compañías de seguros, grandes fondos de pensión, bancos de inversión y bancos comerciales, entre otros), lo que determinó su crecimiento exponencial. En este marco, los negocios especulativos se expandieron considerablemente a lo largo y a lo ancho del mundo, siempre sobre la base del presunto pago de las hipotecas originales.

En los primeros años del ciclo expansivo sostenido por el *boom* inmobiliario existieron muchos argumentos que aseguraban que el novedoso encadenamiento de instrumentos financieros era, aunque suene contradictorio, un camino basado en elevados niveles de riesgo que conducía con “seguridad” hacia ganancias elevadas. Este argumento se sostenía, básicamente, sobre dos supuestos que, hasta ese momento, se presentaban como incuestionables. En primer lugar, se afirmaba que el precio de los inmuebles continuaría en ascenso, lo que suponía que los prestatarios hipotecarios (más allá de su solvencia) podrían vender la vivienda hipotecada por un valor superior al pagado, obteniendo a través de esta operación una masa de ganancias. En segundo lugar, se argumentaba que la titularización de las hipotecas (y los instrumentos financieros derivados de ella) garantizaba la reducción del riesgo a través de su fragmentación y diversificación, sumada al hecho de que, en caso de incumplimiento, las compañías aseguradoras respaldarían las pérdidas. De esta forma,

todo este sistema se encontraba sustentado, en última instancia, en la creencia de la “imposibilidad estadística” de una ola masiva de incumplimientos o de un descenso generalizado en el precio de los inmuebles.

Justamente esta suposición escondía un problema fundamental: el mercado crediticio en Estados Unidos se expandió en base a la promesa de pago de los consumidores y no sobre la inversión en activos productivos cuya rentabilidad pudiera pagar una tasa mayor. En este sentido, este nuevo ciclo de expansión de la economía norteamericana –basado en el incremento del gasto de los hogares sostenido por el crédito– presentaba limitaciones latentes.

El crecimiento económico durante 2000-2007 se desarrolló en un marco de limitada rentabilidad para la inversión productiva, generando escasos efectos sobre la inversión física y el empleo, lo que diferencia este ciclo de crecimiento del anterior. En otras palabras, la expansión se sostenía sobre una economía con marcados signos de debilidad. Quizás esta situación estructural permita entender las razones por las que la Reserva Federal tardó en asumir medidas tendientes a desinflar la burbuja inmobiliaria. De hecho, recién hacia 2005/2006, en el marco de crecientes tensiones inflacionarias causadas por la elevación del precio de las materias primas y, en especial, del petróleo, se decidió incrementar la tasa de interés, lo que –al elevar las cuotas de las hipotecas– funcionó como puntapié inicial del desequilibrio financiero que derivó en el estallido de la crisis.

## El estallido de la crisis y su internacionalización<sup>26</sup>

Las primeras manifestaciones de los límites de este ciclo de crecimiento no tardaron en volverse evidentes. Tal como se mencionó, para contrarrestar las presiones inflacionarias, la tasa de interés de referencia en Estados Unidos se elevó, pasando del 1% al 5% entre

2004 y 2006. El aumento en la tasa implicó que un buen número de deudores hipotecarios enfrentara crecientes dificultades para hacer frente a sus compromisos. Ya hacia principios de 2007, el persistente ascenso en los niveles de incumplimiento en los pagos de las hipotecas determinó un incremento en el número de desalojos. La contracción del mercado inmobiliario implicó que las compañías de créditos hipotecarios comenzaran a sufrir pérdidas, e inició el descenso del precio de las viviendas. El escenario impensado —masivos incumplimientos y desvalorización generalizada de los inmuebles— se volvió realidad, derribando los pilares sobre los que se sostenía el ciclo de crecimiento económico desde hacía años.

En este contexto, se volvió evidente que elevado nivel de “toxicidad” de las hipotecas otorgadas<sup>27</sup> alcanzaba, incluso, a aquellas dotadas de la más alta calificación, empeorando el panorama financiero. Además, la profunda interconexión de los diversos instrumentos financieros operó como una veloz correa de transmisión de la crisis hacia los distintos actores económicos intervinientes en el negocio.

De esta forma, a partir del segundo semestre de 2008, la profundidad de la crisis se volvió innegable: la magnitud de los incumplimientos determinó que hasta las más grandes compañías de seguro terminaran en quebranto, derrumbando tras de sí a toda la cadena financiera. Asimismo, el desplome del valor de los títulos respaldados por activos inmobiliarios desencadenó una fuerte y explosiva crisis del sistema bancario que se vio expresada en la quiebra de importantes bancos de inversión norteamericanos (entre ellos, JPMorgan Chase y Bear Stearns) cuyas carteras se encontraban atestadas de dichos títulos.

La crisis mundial tuvo su reconocimiento oficial a mediados de septiembre de 2008 a partir del estallido de los mercados bursátiles que siguió a la declaración de la quiebra de Lehman Brothers, uno de los grandes bancos de inversión de Estados Unidos. Si bien había indicios de que existía una recesión real en los países desarrollados, a partir de ese día, los índices financieros se derrumbaron y las

Bolsas de Valores acumularon pérdidas millonarias tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo.

Frente a esto, la Reserva Federal y el Tesoro de los Estados Unidos ejecutaron medidas tendientes, casi exclusivamente, a estabilizar el mercado financiero a través de diversos mecanismos (aportes de capital a bancos y entidades de seguros, compra de títulos “tóxicos”, aceptación de éstos como garantía de préstamos, etc.). El enorme traspaso de recursos hacia el sector financiero no alcanzó a frenar la contracción de los mercados financieros y, menos aún, a reactivar la economía real.

La debacle económica en Estados Unidos no tardó en traducirse en una crisis de carácter mundial por la elevada difusión global de los activos “tóxicos”. Esto se observó con claridad a partir de la fuerte caída de los valores del mercado internacional de capitales y el estallido de las burbujas inmobiliarias en los países europeos (desarrolladas, en especial, en Irlanda y España). Frente a este contexto recesivo, los gobiernos de los países centrales europeos lanzaron también medidas extraordinarias con el fin de evitar la quiebra de los bancos afectados por el descenso en la cotización de los títulos hipotecarios. Sin embargo, esto no alcanzó para evitar la fuerte caída de los índices bursátiles del mundo, lo que evidenció el carácter internacional de la crisis bancaria y financiera.

El derrumbe del sistema bancario en Estados Unidos implicó una fuerte reducción del crédito hacia los sectores productivos. Asimismo, los niveles de consumo se recortaron drásticamente tanto de parte de los hogares como de los propietarios de títulos y de bienes, quienes sufrieron una enorme pérdida de ingresos y de riqueza. A la par, el escenario incierto causado por la crisis afectó la planificación de la inversión, limitando las posibilidades de reactivación económica en el corto y mediano plazo.

Dado los elevados niveles de consumo norteamericano en base al crédito externo durante las últimas décadas, la contracción del mercado financiero incidió en la caída del nivel de importaciones

de ese país con un impacto negativo adicional sobre la economía internacional. También se vieron profundamente afectados aquellos capitales externos que habían localizado sus inversiones en Estados Unidos.

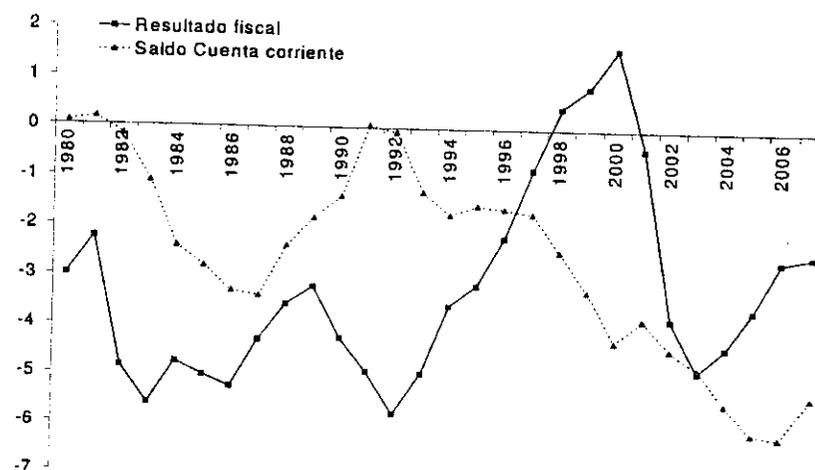
En suma, el derrumbe de la burbuja inmobiliaria norteamericana implicó rápidamente una crisis bancaria y financiera que alcanzó al sistema mundial en su conjunto. Tal como se detalló, dicha crisis disparó una contracción de la actividad económica real determinando el inicio de una importante etapa recesiva tanto en Estados Unidos como en el conjunto de los países centrales.

## Déficit gemelos y endeudamiento

Conocido el desenlace de estos acontecimientos, es preciso destacar el modo en que fue posible esta expansión en el consumo norteamericano sin que estuviera sostenida en mayores salarios ni en mayores ganancias productivas.

En efecto, como se ha destacado varias veces, desde fines de los setenta el crecimiento del consumo se encontraba sustentado en gran medida por el crédito externo, tal como lo reflejaban los sostenidos déficit en el plano fiscal y en la cuenta corriente del Balance de Pagos (Gráfico N° 4). Este fenómeno se agudizó desde el inicio de los años noventa. Desde entonces no hubo un solo año que cerrara con superávit de cuenta corriente; por el contrario, el déficit tendió a incrementarse. Del mismo modo, con excepción de los años 1998-2000 el resultado fiscal fue siempre deficitario. El complejo encadenamiento de instrumentos financieros desarrollado en los últimos años no hizo más que multiplicar la capacidad de consumo y, por ende, de acrecentar aún más los de por sí elevados déficit de cuenta corriente y fiscal.

Gráfico N° 4. Resultado fiscal y saldo de la Cuenta Corriente del Balance de Pagos, 1980-2007. (en porcentaje sobre el producto)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database.

Como contracara de la expansión económica norteamericana en base al consumo a crédito, se incrementó el endeudamiento de Estados Unidos con algunos países en desarrollo, en particular China y otros países de Asia. Un ejemplo de esto es el enorme incremento de reservas de dólares y títulos del Tesoro norteamericano registrado en ciertos países asiáticos: en 2008, China guardaba el 22% de las reservas mundiales de dólares y poseía también US\$ 420.000 millones en deuda norteamericana, terreno en el que era superada sólo por Japón, con US\$ 612.000 millones.

De esta manera, la economía de Estados Unidos terminó inmersa en un circuito que generó necesidades siempre crecientes de financiamiento externo para sostener elevados niveles de consumo y pagar los, cada vez mayores, vencimientos de los créditos contraídos. Niveles que sólo la economía norteamericana podría sostener en función de su lugar hegemónico en el sistema económico internacional.

No obstante, esta lógica de “consumir a crédito” convirtió a esta economía en la gran tomadora de deuda a nivel mundial y, por ende, la fue llevando a un callejón difícil de sortear.

Tal como se mencionó, el crédito resultó un factor clave en la conformación de las dos burbujas financieras desarrolladas en los últimos quince años en Estados Unidos. La diferencia central respecto del rol que ocupó el crédito durante la burbuja de las “punto.com” (1995-2000) y la del mercado inmobiliario (2001-2008) reside en el hecho de que en el primer ciclo expansivo sirvió para motorizar la inversión en empresas de tecnología, mientras en el segundo sólo incentivó el consumo de los hogares (Arceo, 2009b). De esta forma, la ausencia de una elevada rentabilidad asociada a la inversión productiva impulsó que crecientes flujos de capitales se fueran colocando progresivamente en los circuitos especulativos, fogueando la “financierización” de la economía.

En definitiva, al igual que en otras crisis sistémicas de la economía capitalista, este episodio puede ser caracterizado como una crisis de demanda o de subconsumo. Las transformaciones en las técnicas y los procesos productivos y los cambios en la división internacional del trabajo que tuvieron lugar desde los años setenta no han consolidado un patrón de acumulación con sostenidas tasas de ganancia. Por el contrario, se ha observado una rentabilidad menor que en otros períodos históricos, al menos en los países centrales. Además, la situación de los trabajadores en estos países se ha visto desmejorada y sus salarios se estancaron. El consumo de la producción acrecentada sólo se sostuvo mientras pudo realizarse en base a crédito, que fluía desde el resto del mundo.

A modo de conclusión, resulta fundamental considerar que la dinámica asumida por la expansión económica norteamericana en las últimas décadas no puede ser reducida a un fenómeno de cariz financiera, sino que debe contemplarse en relación con lo acontecido en el plano de la economía real. Como ya ha sido expresado, la escasez de oportunidades rentables de inversión en el sector productivo ha incidido en el

incremento de los flujos de capital dirigidos hacia el sector financiero, facilitando el terreno para la creación de numerosos instrumentos financieros que multiplicaron el tamaño de las burbujas especulativas. Paralelamente, el consumo a crédito se convirtió en el eje propulsor de la economía estadounidense, lo que se manifestó en sus crecientes déficit comercial y fiscal.

## Impactos de la crisis en la economía real y en el mercado de trabajo

La crisis económica mundial tuvo consecuencias que parecían impensables. Tras el estallido de la crisis, las proyecciones económicas de los organismos internacionales fueron corrigiéndose, una y otra vez, revelando la dificultad para dar cuenta de su dimensión y sus perspectivas.

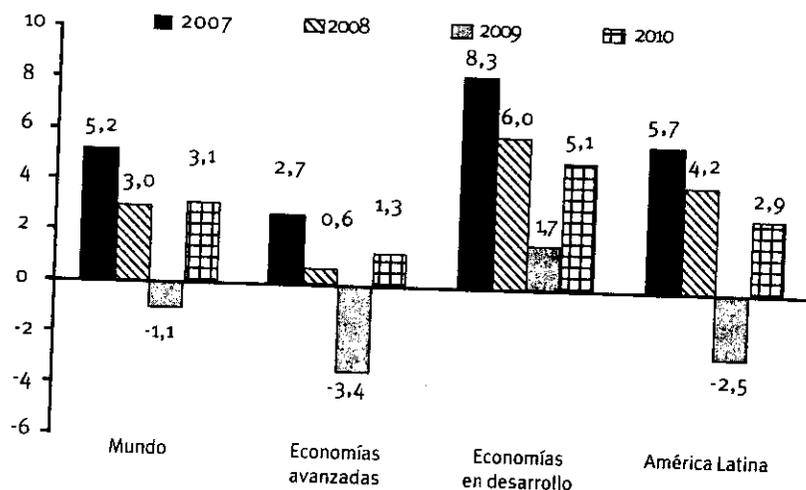
En lo que respecta a la contracción de la economía, las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) preveían para 2009 una caída en el producto mundial del 1,1% (Gráfico N° 5). Estas estimaciones fueron corregidas varias veces hacia la baja, desde septiembre de 2008. En noviembre de 2008 se proyectaba que la economía mundial crecería 2,2% en el año 2009, en febrero de 2009 se ajustó ese número a 0,5% y en abril volvió a ajustarse a -1,3%. Finalmente, en octubre se cambió por el actual 1,1%.

La interrupción del crecimiento económico ocurrió primero en los países centrales y resultó, hasta el momento, más profunda en esas economías que en el resto del mundo. Así, se esperaba que en 2009 el producto de ese grupo de países disminuyera en 3,4%.

En cambio, las economías en desarrollo, tomadas en su conjunto, continuaron expandiéndose en 2009, aunque a un ritmo muy inferior al de los años anteriores. El crecimiento sería de 1,7%, cuando alcanzó a 8,3% en 2007 y a 6,0% en 2008. Estos datos se explican en gran medida por el comportamiento de las economías asiáticas de

industrialización reciente, en especial China e India, que venían creciendo a tasas muy aceleradas y, aunque el ritmo disminuyó, no han mostrado caídas absolutas en su producción. No ocurre lo mismo en la región de América Latina, dado que estos países están experimentando una disminución en la producción en el presente año: se estima que, en su conjunto, el producto se reduciría en 2,5% en 2009, lo que representa una caída significativa, aunque menor que en los países desarrollados.

Gráfico Nº 5. Evolución del Producto Interno Bruto en 2007-2008 y proyecciones para 2009-2010. (tasas anuales de variación)



Fuente: FMI Economic Outlook, octubre 2009.

La caída en la producción a nivel mundial ha tenido importantes consecuencias sobre el mundo laboral. Desde los últimos meses de 2008, comenzaron a observarse destrucciones de puestos de trabajo en grandes escalas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que en 2008 el número de desocupados en el mundo se incrementó en 8,4 millones de personas. En 2009 la situación

empeoró, de modo que se proyectaba que en ese año la cantidad de desocupados aumentase entre 20 y 30 millones adicionales (OIT, 2009). Hacia agosto de 2009, las tasas de desocupación alcanzaban el 9,7% en Estados Unidos (el nivel más alto de los últimos 25 años) y el 9,5% en promedio en los países europeos.

Es importante tener en cuenta que la pérdida de puestos de trabajo no tiene las mismas implicancias en los países que tienen un sistema de seguridad desarrollado y en aquellos que no lo tienen. La situación del desocupado es diferente, por ejemplo, en los países europeos, donde en general existen extendidos seguros de desempleo y redes de contención y en Estados Unidos, donde este tipo de sistemas no estaba muy desarrollado. Lo mismo sucede en los países de América Latina, en los que las redes de protección laboral son en general débiles o inexistentes.

Los problemas en el mercado laboral no sólo se reflejaron en un mayor desempleo. Ante la situación de crisis, los trabajadores ven debilitada su fuerza relativa, de modo que se encuentran en peor situación para negociar salarios y condiciones de trabajo. La caída en la actividad, o su crecimiento muy lento, en un contexto de inestabilidad de precios, puede provocar caídas en el poder adquisitivo de los salarios, en especial de quienes tienen bajos o medios salarios, que son los que suelen tener menores posibilidades de negociación. La OIT previó que en 2009 los salarios reales crecerían como máximo 1,1% a nivel mundial, y que disminuirían 0,5% en los países centrales, más afectados por la crisis. Previo, además, un incremento en la proporción de ocupados con "empleos vulnerables"<sup>28</sup> (OIT, 2008).

En síntesis, resulta claro que la actual crisis mundial ha tenido implicancias en la economía real de los distintos países, determinando también la contracción del mercado de trabajo y, por ende, un debilitamiento de la clase trabajadora en su conjunto, sumado al decaimiento de sus niveles de vida.

## Las políticas en respuesta a la crisis en los países centrales

Ante el escenario de crisis, las primeras medidas tomadas por los gobiernos de los países desarrollados y sus bancos centrales estuvieron fuertemente orientadas hacia el sector bancario y financiero. Buscaban, en definitiva, impedir una quiebra masiva de bancos y compañías de seguro que arrastrase a la economía en su conjunto.

Para ello, los grandes paquetes de "salvataje" a los bancos incluyeron fondos frescos para la recapitalización de estas instituciones, el otorgamiento de garantías de depósitos y préstamos y la implementación de varios mecanismos para eliminar de sus balances los activos "tóxicos". Esto último consistió, básicamente, en que los gobiernos compraron los activos incobrables de los bancos y otras entidades financieras. En algunos casos, ello implicó la nacionalización parcial de algunas de estas empresas.

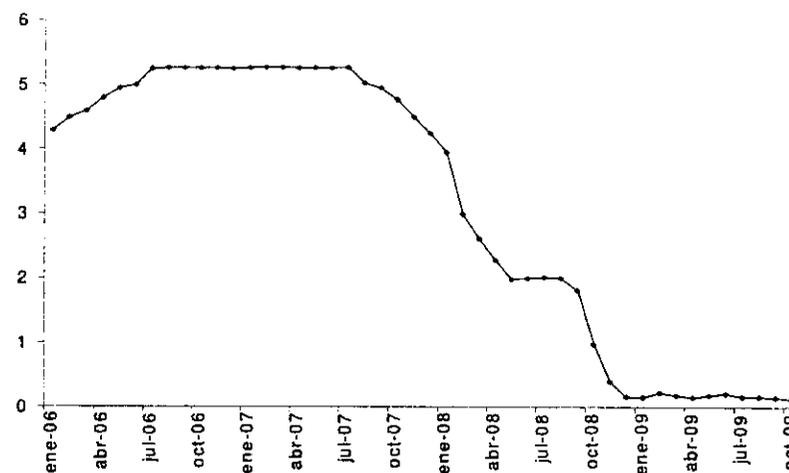
Para dar una idea de los montos de recursos involucrados, téngase en cuenta, por ejemplo, que el plan de rescate aprobado por el Congreso de Estados Unidos a principios de octubre de 2008, durante el gobierno de G. W. Bush, ascendió a US\$ 700.000 millones.<sup>29</sup> Dos meses más tarde, el Reino Unido ya había anunciado la inversión de £ 80.000 millones (más de US\$ 130.000 millones) en el rescate de tres importantes bancos, nacionalizados en su mayor parte.

A su vez, los principales bancos centrales (Estados Unidos, Europa, Canadá, Suiza y Japón) realizaron acuerdos para coordinar sus políticas monetarias. En primer lugar, realizaron inyecciones monetarias y fuertes rebajas en las tasas de interés interbancarias, buscando impulsar el crédito. Los recortes fueron, en promedio, de más de 300 puntos básicos a nivel mundial desde agosto de 2007 (FMI, 2009). En el Gráfico N° 6 se muestra, a modo de ejemplo, la abrupta rebaja en la tasa de interés de los fondos federales de Estados Unidos desde el estallido de la crisis. En septiembre de 2008 dicha tasa, que ya venía disminuyendo, se ubicaba en 1,81%; tres meses

después había descendido hasta el 0,16%. Como es evidente, los niveles actuales son tan bajos que es difícil pensar en rebajas posteriores. Varios de los bancos centrales de los principales países se han comprometido a mantener las tasas interbancarias en estos bajos niveles hasta que existan indicios claros de recuperación económica, con el fin de incidir en las tasas de interés de más largo plazo. Adicionalmente, se recurrió a otras medidas no convencionales con el fin de incrementar la liquidez de los bancos.

Hasta aquí, las políticas reseñadas estuvieron orientadas a evitar las quiebras de los bancos, incrementar la liquidez y reducir la tasa de interés. De hecho, en los primeros momentos que sucedieron al estallido de la crisis, fueron este tipo de medidas las que primaron. Se intentaba por esta vía minimizar el impacto de la crisis financiera sobre la economía real: la producción y el empleo.

Gráfico N° 6. Tasa de interés efectiva mensual de los fondos Federales de Estados Unidos, 2006-2009. (en porcentajes)



Fuente: Federal Reserve System (US).

Sin embargo, pronto fue evidente que la abundancia de dinero y las bajas tasas de interés no contribuían por sí mismas a la reactivación de la economía. En momentos de depresión económica, la disponibilidad de crédito no es suficiente para forzar a los empresarios a invertir ni a incrementar la producción. Antes bien, son fundamentales las políticas “de demanda”, es decir, aquellas medidas mediante las cuales el Estado busca compensar a través del gasto público la deprimida demanda de las empresas.

En este plano, el de la política fiscal, las intervenciones de los gobiernos de los países centrales resultaron muy significativas. Algunas de estas medidas se corresponden con políticas contracíclicas “automáticas”, como las prestaciones de asistencia social. En efecto, los regímenes de seguridad social de algunos de estos países, en particular los europeos, prevén importantes transferencias de ingreso a los hogares, seguros de desempleo, etc., que aumentan en cuanto se incrementa la cantidad de personas desocupadas o con problemas de ingreso. Estos esquemas implican, de por sí, un mecanismo que tiende a provocar cierta reactivación en la demanda agregada cuando disminuye la producción.

Por otra parte, los distintos gobiernos proyectaron programas de gasto público, entre los cuales los mayores montos corresponden a gastos en infraestructura. En Estados Unidos, en febrero de 2009 el Congreso aprobó, a propuesta de B. Obama, la implementación de un plan integral, resumido en la *American Recovery and Reinvestment Act*, por un valor nominal total de US\$ 780.000 millones. En el mismo se incluyen reducciones de impuestos, incrementos en las compensaciones monetarias para los desocupados y trabajadores de bajos ingresos, y un programa de gasto público en educación, salud pública e infraestructura, incluyendo inversiones en el sector energético. Como es evidente, el contenido de este plan difiere en gran medida del paquete de rescates de fines de 2008, principalmente centrado en el giro de dinero hacia el sistema bancario y de seguros.

De acuerdo con proyecciones del FMI (Horton *et al*, 2009), como resultado de las políticas fiscales implementadas, los déficit públicos globales se incrementarán en alrededor de 6 puntos porcentuales del PIB mundial en 2009-2010 en comparación con los niveles de 2007, previos a la crisis.

El conjunto de las políticas ejecutadas desde fines de 2008 contribuyó, sin lugar a dudas, a mitigar la profundidad y, sobre todo, la extensión en el tiempo de la crisis global. En este sentido, la decidida intervención de los gobiernos de los países centrales, a contramano de las recomendaciones habituales de los economistas neoliberales, es un factor que diferencia radicalmente el desarrollo de la crisis actual respecto de la Gran Depresión de los años treinta. En ese momento, la ciega confianza en los mercados y la resistencia de los gobiernos a implementar políticas de estímulo económico implicó la prolongación de la crisis, de modo que en Estados Unidos la tasa de desocupación se mantuvo por encima de los dos dígitos durante once años.

En el momento actual, y ante los primeros indicios de recuperación de la economía en los países centrales, reaparece el debate entre quienes proponen comenzar a recortar las medidas de política económica aplicadas para enfrentar la crisis y quienes sostienen que, por el contrario, es necesario mantenerlas, dado que no es posible saber con certeza si el período de depresión ha finalizado. En el primer grupo se inscriben aquellos economistas y políticos neoliberales, que tienden a confiar en las fuerzas del mercado y sólo aceptan a regañadientes y cuando no queda otro remedio la intervención del Estado en la economía. En el segundo grupo se ubican los keynesianos o neokeynesianos, que entienden que el papel del Estado es esencial para mitigar la amplitud y los efectos de los ciclos y las crisis económicas.

Más allá de esta oposición de ideas, hay que considerar que el margen para implementar políticas adicionales es menor ahora que al inicio de la crisis. Las tasas de interés se ubican en niveles mínimos y los gobiernos enfrentan importantes déficit presupuestarios

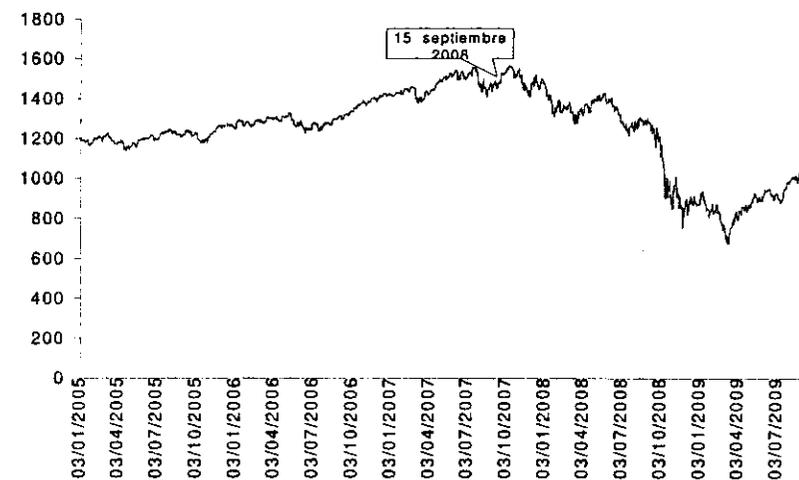
como consecuencia de las medidas ya tomadas. Por ello, las posibilidades de acción son más reducidas. En principio, se prevé para el año próximo la continuación escalonada de los programas de gasto público iniciados en 2009, así como de las medidas tributarias, pero no necesariamente se implementarán nuevos programas. Los niveles de déficit presupuestario se ubicarían valores similares a los de 2009 (Horton *et al*, 2009).

## ¿El fin de la crisis?

El panorama expuesto no deja dudas acerca de la gravedad de la crisis global. Recientemente, algunos organismos internacionales y analistas se apresuran a augurar el fin de la recesión a nivel mundial o, lo que es igual, el inicio de la recuperación.<sup>30</sup> En cierta medida, y considerando la importancia que revisten las expectativas al momento de profundizar una crisis, es comprensible que se busque pregonar un mensaje optimista. Veamos cuáles son las evidencias al respecto.

En los países desarrollados —aquellos en los cuales la crisis se expandió primero y los que resultaron, hasta ahora, más golpeados— se observan algunos indicadores positivos. Los mercados financieros han mostrado un importante repunte, aunque sin llegar a los valores previos al colapso. El Gráfico N° 7 muestra el índice Standard & Poor's 500, que reúne los precios de mercado de acciones de 500 grandes compañías de todo el mundo. Los valores de este índice llegaron a un nivel mínimo en marzo de 2009 y, desde entonces, la tendencia que siguen es ascendente.

Gráfico N° 7. Índice Standard & Poor's 500, 2005-2009.



Fuente: Ministerio de Economía sobre la base de información de Bloomberg.

La magnitud de la crisis se reflejó en la fuerte disminución de los flujos de comercio mundial. Como resultado del menor nivel de producción y de ingresos, las exportaciones e importaciones globales llegaron a caer más de 20% en los trece meses que siguieron a abril de 2008. Esta caída fue incluso superior a la que se experimentó durante la crisis de los años treinta, cuando los flujos de comercio habían disminuido en ese mismo período de tiempo alrededor de 10%.

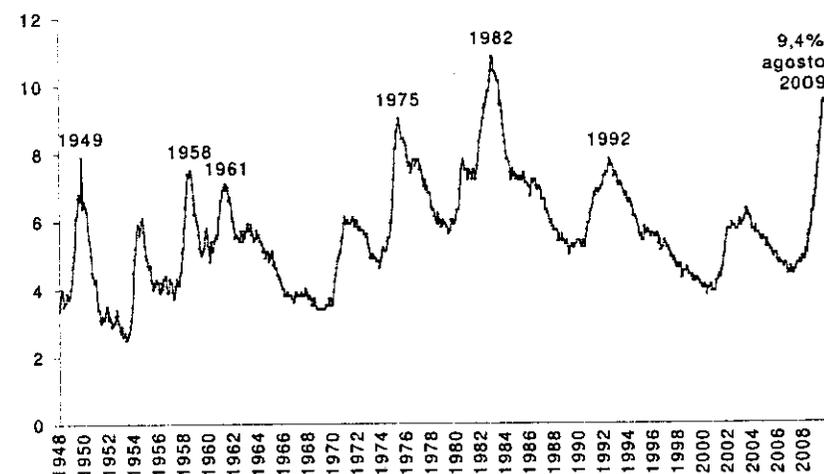
La caída en el nivel global de exportaciones se aceleró hasta el segundo trimestre de 2009, cuando el volumen de comercio mostró una variación interanual negativa de 33,1%. Desde mediados de 2009, sin embargo, en Estados Unidos así como en algunos países europeos las exportaciones han vuelto a aumentar levemente, aunque en la comparación interanual siguen mostrando una caída importante.

En Europa, Francia y Alemania anunciaron que su producto, luego de un año de caída, dejó de disminuir en el segundo trimestre de 2009. No es ésta, sin embargo, la situación de todas las naciones de la región: Italia y España muestran situaciones que continúan empeorando, incluso en relación con las proyecciones negativas que se habían realizado. En Estados Unidos, el epicentro de la crisis, recientemente se mostró por primera vez, una evolución positiva del producto (desestacionalizado). Mientras que el mismo había tenido caídas sucesivas entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo de 2009, en el tercer trimestre del año tuvo un aumento de 0,7%. En síntesis, existe alguna mejoría en los indicadores de la economía real, aunque ésta no es aún generalizada, ni siquiera entre los países avanzados.

Puede pensarse que los fondos excepcionales que los gobiernos y bancos centrales inyectaron en estas economías tuvieron un efecto positivo y que, debido a ello, la recesión podría llegar a terminarse. Sin embargo, es pronto para hacer pronósticos. En las grandes crisis que atravesó la economía capitalista a nivel mundial, se sucedieron etapas de recesiones y de recuperaciones relativas.<sup>31</sup> Por lo tanto, no puede descartarse el hecho de que esta recuperación podría no durar, y aún quienes destacan los indicios positivos no dejan de reconocer que la situación prevaleciente es, sobre todo, de incertidumbre.

El nivel del desempleo, que subió vertiginosamente en la fase recesiva, continúa en niveles elevados. En Estados Unidos, la tasa de desocupación no detuvo su ascenso; de acuerdo con los últimos datos disponibles, en agosto de 2009 llegó al 9,7% de la Población Económicamente Activa (PEA), un valor muy por encima del promedio histórico en ese país en los últimos 25 años (Gráfico N° 8).

Gráfico N° 8. Tasa de desocupación en Estados Unidos, 1948-2009. (en porcentaje sobre la Población Económicamente Activa)



Fuente: Bureau of Labor Statistics.

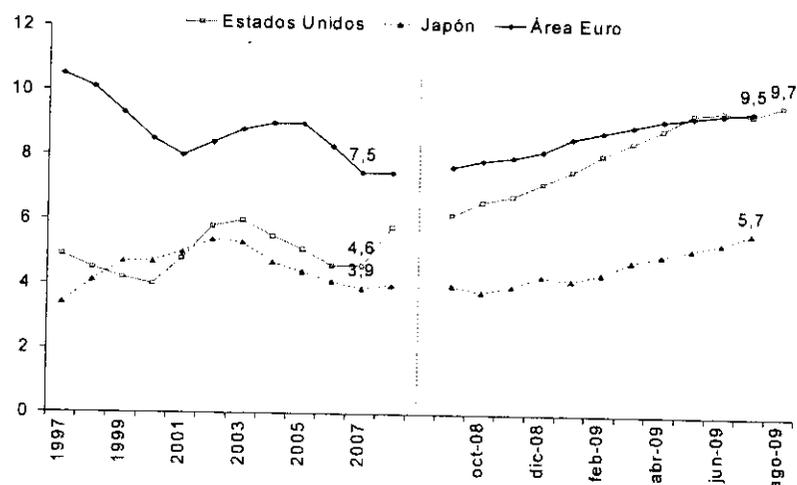
En el conjunto de los países de la Unión Europea que conforman zona de influencia del Euro, esta tasa es del 9,5%, y tampoco muestra signos de descenso. En algunos países, la situación es aún más grave; el caso emblemático es España, con una tasa de desempleo de 18,5%. En Japón, la desocupación llegó al 5,7%, partiendo de niveles bastante más bajos que en los otros países mencionados (Gráfico N° 9).

Es esperable que el elevado desempleo tienda a mantener deprimido el consumo y demore la recuperación, más aún cuando muchos de los trabajadores de estos países afrontan problemas financieros derivados de la explosión de la burbuja de créditos.

Adicionalmente, a partir de la experiencia de otras grandes crisis de la economía capitalista a nivel mundial, puede afirmarse que los períodos de recesión que siguieron a estas crisis implicaron una

profunda reestructuración económica, con transformaciones en diversos sentidos: depreciación y destrucción de los capitales productivos existentes, adopción masiva de nuevos métodos de producción, cambios en las relaciones entre capital y trabajo (Itoh, 1980). Esos procesos llevan su tiempo, y continúan incluso cuando la economía supera la fase más aguda de la crisis.

Gráfico N° 9. Tasa de desocupación en Estados Unidos, Europa y Japón, 1997-2009. (en porcentaje sobre la Población Económicamente Activa)



Fuente: Eurostat.

En suma, si bien los gobiernos continúan destinando sumas millonarias para financiar diversos tipos de políticas contra la crisis, persiste aún la incertidumbre sobre el momento en que se manifestará con claridad la recuperación de la economía mundial y, sobre todo, sobre la forma que asumirá la nueva fase del capitalismo global.

## SEGUNDA PARTE

### Impacto de la crisis global en América Latina

Como se explicó, el estallido y el centro de la crisis se produjo en los países centrales. Desde allí, no tardó en expandirse hacia el resto del mundo. Las distintas regiones resultaron más o menos afectadas dependiendo del grado de fortaleza de sus economías y de la estrechez de sus vínculos con las naciones desarrolladas.

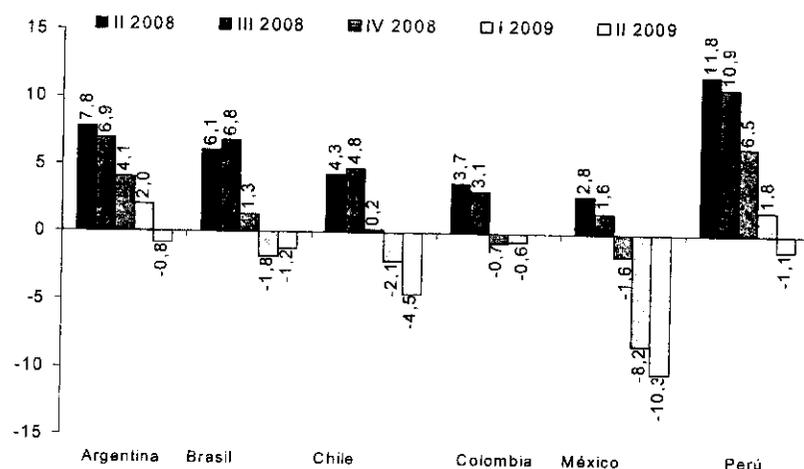
En América Latina, la situación anterior al estallido de la crisis resultaba macroeconómicamente más sólida que en episodios de crisis anteriores.<sup>32</sup> La región había tenido varios años de altas tasas de crecimiento económico y relativa estabilidad. Además, el endeudamiento externo de estos países era más reducido que en otros momentos históricos (en especial, en comparación con la década de 1990) y contaban con mayores niveles de reservas. Esta situación llevó a que algunos especialistas y funcionarios argumentaran que América Latina podía sustraerse de la crisis mundial, quedar “desacoplada” de sus efectos. Incluso, para algunos, los países en desarrollo podrían ofrecer oportunidades de inversión que compensaran y contribuyeran a aliviar las consecuencias de la crisis a nivel mundial (Salama, 2009).

La historia rápidamente mostró que el desacople era imposible. La crisis mundial resultó ser de una magnitud inusitada y América Latina no podía permanecer al margen de estas tendencias. Sin embargo, a priori sí podría esperarse que los países contasen con un mayor margen de maniobra, respecto de otros momentos históricos, para llevar adelante políticas contracíclicas.

Los datos disponibles a la fecha permiten dar cuenta del modo en que la crisis internacional impactó en el nivel de producción en la

región. No todos los países resultaron igualmente golpeados. México, por ejemplo, por sus estrechos vínculos con Estados Unidos, fue uno de los países que resultó más afectado y con más celeridad. Ya en el cuarto trimestre de 2008 su producto disminuyó en 1,6% respecto del mismo trimestre de 2007, y en los dos primeros trimestres de 2009 tuvo caídas interanuales muy pronunciadas, de 8,2% y 10,3%, respectivamente (Gráfico N° 10).

Gráfico N° 10. Evolución del Producto Interno Bruto, 2008-2009. (tasas interanuales de variación)



Fuente: Centro de Economía Internacional (CEI) sobre la base de fuentes nacionales, FMI y The Economist.

Las disminuciones del producto en Brasil, Chile y Colombia han sido, aunque menores, también importantes. El producto de Brasil disminuyó en 1,8%, el de Chile, 2,1% y el de Colombia 0,6% en el primer trimestre de 2009. En el caso de Colombia, ya se había observado también una reducción a finales de 2008. Los datos disponibles al segundo trimestre de 2009 permiten destacar el caso de

Brasil, cuyo producto, aunque se redujo, tuvo una caída interanual menor que la del primer trimestre del año. Lo contrario sucede en el resto de los países para los cuales se cuenta con información, en los cuales el producto muestra en el segundo trimestre un peor desempeño respecto al primero.

Cabe aclarar que la interpretación de la información sobre Argentina, como se explicará más adelante, es controvertida, debido a la situación conocida de manipulación de las estadísticas públicas. Los datos oficiales implican un crecimiento del PIB de 2,0% en el primer trimestre de 2009 y reconocen una reducción de 0,8% en el segundo trimestre.

## Mecanismos de propagación de los efectos de la crisis mundial en América Latina

Más allá del hecho evidente de que la crisis mundial está teniendo serias repercusiones en América Latina, es importante conocer cuáles son las vías a través de las cuales la recesión mundial impacta en estos países. Sin lugar a dudas, uno de los canales más importantes es el del comercio exterior.

En los años previos a la crisis, los países de la región se habían expandido a tasas muy elevadas, y en gran medida ese crecimiento se había sustentado en un aumento de sus exportaciones sin precedentes. Tanto el peso de las exportaciones como el de las importaciones tuvo un fuerte incremento en estas economías, de modo tal que los países se encontraban en una situación de gran exposición frente a los ciclos de la economía mundial. Así como durante la década de 1990, en varios de los países más importantes de la región el crecimiento quedó supeditado a los vaivenes de los flujos de capitales financieros internacionales, en los últimos años se creó una mayor vulnerabilidad ante cambios en las condiciones y flujos del comercio mundial.<sup>33</sup>

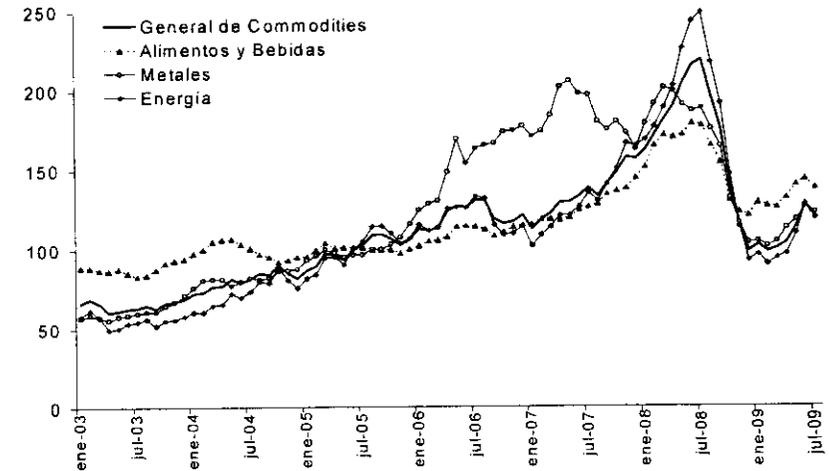
Los mismos movimientos especulativos de precios que antecedieron al estallido de la crisis contribuyeron a incrementar esta situación

de vulnerabilidad en 2007-2008. De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional, el índice de precios internacionales de las *commodities* se incrementó 58,4% sólo en un año, entre julio de 2007 y julio de 2008 (Gráfico N° 11). Los precios de algunos bienes primarios tuvieron aumentos aún más espectaculares: el precio del arroz se incrementó en 140,3%, el del maíz en 81,5%, el de la soja 76,7%; el petróleo aumentó en 79,9%, el gas natural en 72,2% y el hierro en 66,5%.

Una vez declarada la crisis internacional, los precios de los productos primarios mostraron un descenso prácticamente tan rápido como lo había sido su subida. Dado que las exportaciones de los países de América Latina se centran en gran medida en los productos primarios, su valor tuvo un descenso fuerte y veloz. En este sentido, los países exportadores de energía (petróleo, gas) y metales fueron los que resultaron más perjudicados, debido a que el descenso fue más marcado en estos precios.

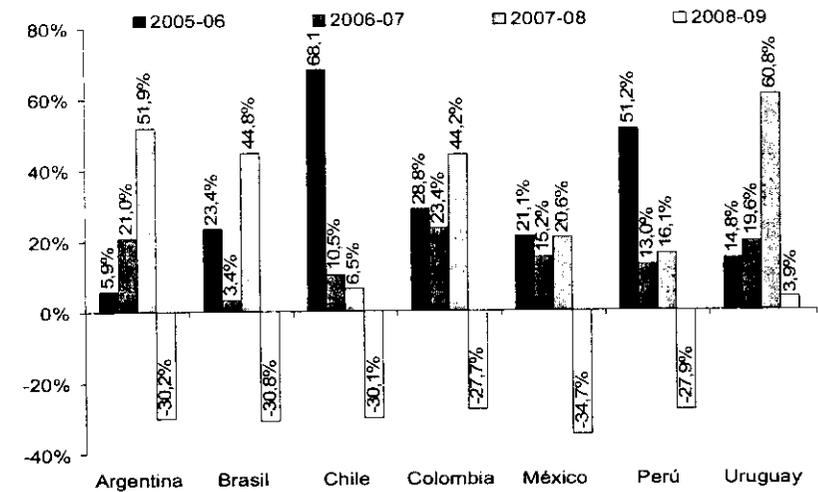
Adicionalmente, la recesión a nivel mundial implicó una menor demanda de bienes, tanto para la producción como para el consumo, de modo tal que también se observó una caída en las cantidades exportadas por las economías latinoamericanas. Como resultado, el valor de las exportaciones de los países de la región, que venía creciendo aceleradamente hasta ese momento, se desplomó desde fines de 2008. Según se muestra en el Gráfico N° 12, entre julio de 2008 y julio de 2009 las exportaciones en valores corrientes cayeron más de un 30% en Argentina, Brasil, Chile y México; mientras que en Colombia y Perú disminuyeron en 28%. Entre los países seleccionados, sólo en Uruguay no mostraron un descenso, aunque sí un repentino freno en su crecimiento. De este modo, el canal del comercio exterior se constituyó en el principal mecanismo de transmisión de la crisis desde los países centrales hacia América Latina.

Gráfico N° 11. Precio internacional de los *commodities*, 2003-2009. (en números índice base 2005=100)



Fuente: Ministerio de Economía sobre la base de FMI.

Gráfico N° 12. Exportaciones en países seleccionados de América Latina, 2006-2009. (tasas de variación interanuales)



Nota: Las variaciones interanuales de las exportaciones se calcularon considerando los meses de julio de cada año. Para el caso de la variación 2008-2009, para Chile se tomaron los meses de junio de esos años; para Colombia, abril; y para Perú y Uruguay, mayo. Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEI.

Pero no fue ésta la única vía de difusión de los efectos de la crisis. Las expectativas negativas y la contracción del crédito y las inversiones a nivel mundial tuvieron también un impacto en la región. Hacia fines de 2008, en los mercados internacionales se incrementaron las primas de riesgo de los llamados “mercados emergentes” (dicho en otras palabras, disminuyó el valor de mercado de los bonos de deuda de esos países), ante las expectativas de una recesión global que también repercutiría en el mundo en desarrollo. A su vez, varias líneas internacionales de crédito de corto plazo hacia los bancos locales no fueron renovadas (CEPAL, 2009a). Como consecuencia, las naciones de América Latina sufrieron una disminución del crédito bancario y una fuga de divisas, aun cuando se vieron menos afectadas que los países de otras regiones, por su menor integración con los mercados de crédito mundiales. Este menor nivel de integración financiera y niveles de endeudamiento relativamente bajos son factores que contribuyeron a que, a diferencia de lo ocurrido en los países centrales, en nuestra región la crisis económica no derivase en una crisis financiera.

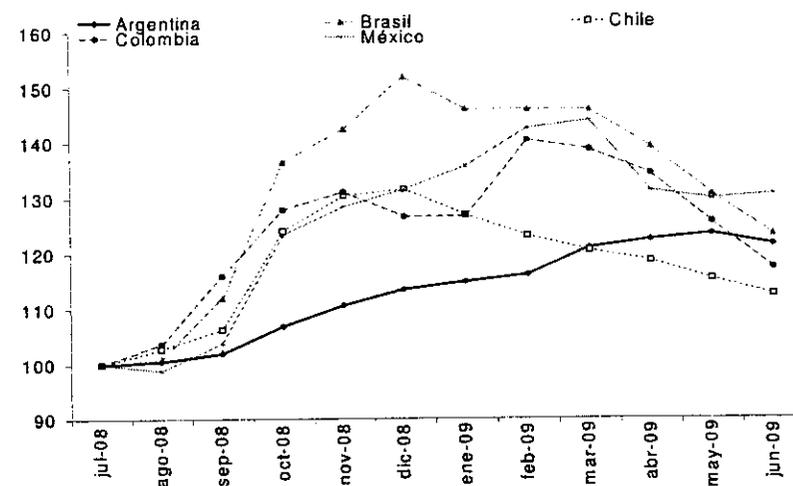
La fuga de divisas se vio reflejada en el stock de reservas de los países de la región, que tuvo una reducción relativa después de haber llegado a niveles máximos en septiembre de 2008. Las caídas se concentraron entre ese mes y el de octubre: en México las reservas se redujeron en 14,1%, en Paraguay 8,8%, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay alrededor de 5%, en Bolivia 3,5%.<sup>34</sup> Con el fin de contrarrestarlas, varios países ajustaron el tipo de cambio, devaluando rápidamente sus monedas (Gráfico N° 2.4).

Ya durante el primer trimestre del presente año, las primas de riesgo comenzaron a reducirse, aunque quedaron en niveles superiores a los previos al inicio de la crisis, y la región volvió a tener mayor acceso a los mercados internacionales de crédito. Con ello, cedió la presión sobre los mercados de divisas, y ello se reflejó en una apreciación relativa de las monedas (CEPAL, 2009a). El Gráfico N° 13 muestra como este fenómeno se repitió en Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. En Argentina, por el contrario, el tipo de cambio siguió una trayectoria diferente, ya que no se ajustó con la velocidad con que lo hizo en otros países, y sólo se elevó

muy gradualmente, al tiempo que persistía un nivel de inflación importante, que implicaba un ajuste menor en términos del tipo de cambio real.

En este marco, también se produjo una importante retracción en los flujos de inversión extranjera directa hacia los países de América Latina. Aunque en general los flujos de inversión continuaron siendo positivos, presentaron una contracción en sus cuantías. En México, los ingresos por inversión extranjera directa fueron en el cuarto trimestre de 2008 65% inferiores a los correspondientes al mismo trimestre del año anterior; mientras que en el primer trimestre de 2009 se observó una caída interanual de 55%. En Chile y Brasil recién se redujeron los flujos en el primer trimestre de 2009: 46% interanual en Chile y 39% en Brasil. En Argentina, la disminución en las inversiones externas se fue agudizando trimestre a trimestre, siendo de 30% interanual en el cuarto trimestre de 2008, de 48% en el primero de 2009 y de 88% en el segundo. En cambio, en Brasil, la caída de los flujos se desaceleró en el segundo trimestre de este año, siendo de 7%.

Gráfico N° 13. Evolución del tipo de cambio nominal respecto al dólar estadounidense en países seleccionados de América Latina. (en número índice base julio 2008=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEI.

Como resultado conjunto de la salida de capitales y la menor entrada de inversiones, en el cuarto trimestre de 2008 se observó ya un cambio en las tendencias en la Cuenta Financiera del Balance de Pagos en varios de los países de América Latina, de modo que se redujeron fuertemente los flujos de ingresos netos o, incluso en algunos casos, pasaron de tener un saldo positivo a uno negativo. Brasil mostró un brusco cambio, desde una entrada de capitales de US\$ 13.576 millones en el tercer trimestre de 2008 a una salida de US\$ 25.104 millones en el trimestre siguiente. En Chile, la entrada de capitales había sido de US\$ 7.620 millones en el tercer trimestre de 2008 y se redujo a US\$ 1.684 millones en el trimestre posterior.<sup>35</sup> En el caso de Argentina, venía observándose un flujo negativo en la Cuenta Financiera ya desde el segundo trimestre de 2008, que mantiene ese signo hasta el segundo trimestre de 2009 (último dato disponible).

El comportamiento de las empresas transnacionales con filiales en la región también contribuyó a la propagación de la crisis. En efecto, las casas matrices de estas empresas, localizadas en los países centrales, vieron reducidos su nivel de producción y ventas, a la vez que se enfrentaban a un contexto de reducción de la liquidez, como consecuencia del empeoramiento repentino de la situación económica. Ante ello, optaron por realizar ajustes y recortes de presupuesto en sus filiales a través del mundo, con el fin de poder remitir flujos de recursos hacia las matrices que se encontraban en dificultades. En estos casos, no necesariamente se tenía en cuenta cómo era la situación económica de la filial en cuestión, ni si su nivel de ventas estaba en ascenso. Primaba sobre todo el criterio del ajuste con el fin de socorrer a las casas centrales. De este modo, se recortaron las inversiones y los gastos realizados por estas filiales en la región y, asimismo, en algunos casos se redujo la plantilla de personal. También se produjo la venta de ciertos activos, acciones y bonos, y un incremento en la proporción de las utilidades remitidas a sus países de origen (Salama, 2009).

Ello se estaría reflejando, tal como se mostró, en una disminución de los flujos de inversión extranjera directa (por una menor reinversión de utilidades) y, en general, en la Cuenta Financiera del Balance de Pagos.

Puede mencionarse, finalmente, un mecanismo adicional a través del cual la crisis originada en los países desarrollados hizo sentir sus consecuencias en América Latina. En algunos de los países de la región, resulta muy importante el flujo de divisas que los emigrados envían anualmente a sus familias que viven en sus lugares de origen. Como consecuencia de la crisis en los países centrales, estos trabajadores vieron empeorada su situación laboral y/o de ingresos y disminuyeron sus posibilidades de enviar esas remesas. Esta situación afectó especialmente a aquellos países de la región en los cuales los ingresos por este concepto son significativos; en particular, los países de América Central (CEPAL, 2009a).

## Consecuencias de la crisis sobre la región

Como ya se mencionó, entre los países de América Latina, no todos resultaron igualmente castigados por la crisis internacional. México y el conjunto de los países del Caribe, con economías más abiertas y con mayores vínculos comerciales y productivos con Estados Unidos, estuvieron entre los más afectados. En México, la producción industrial de las maquilas –desarrollada en gran medida por capitales externos y muy dependiente de las posibilidades de importación de Estados Unidos– se vio severamente afectada. Ello se reflejó en la magnitud de la caída del producto en esta nación, tal como pudo observarse en el Gráfico N° 10.

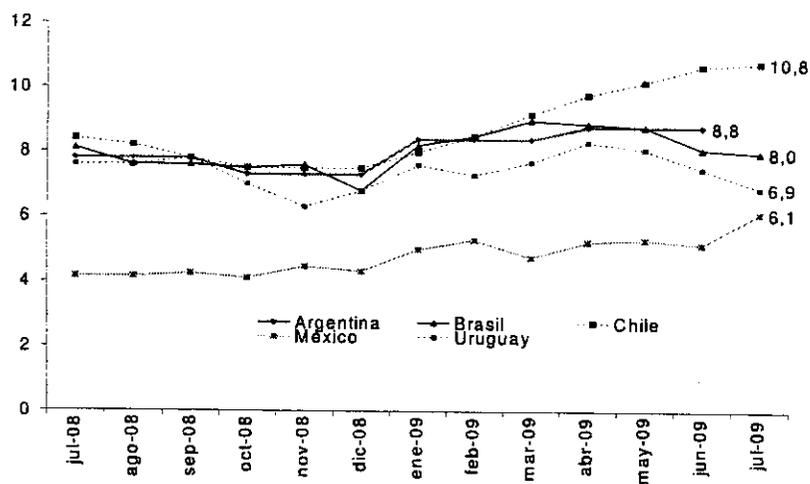
De acuerdo con datos de OIT (2009), en América Latina la disminución de la producción habría implicado un aumento en más de un millón en la cantidad de desocupados urbanos en 2008, y se proyecta que tres millones más de personas perderían el empleo en 2009.

Entre los países en los que más se incrementó la tasa de desocupación se destacan Chile, Colombia, Ecuador y México.

El aumento del desempleo en Chile y México pueden observarse claramente en el Gráfico N° 14. En ambos casos, las tasas de desocupación aumentaron entre julio de 2008 y julio de 2009 en más de 25%. En Argentina, el incremento fue de menor cuantía, aunque con una tendencia también ascendente. Diferentes son los casos de Brasil y Uruguay. En estos países el desempleo venía incrementándose hasta los meses de marzo-abril, pero desde entonces volvió a reducirse. De este modo, entre julio de 2008 y el mismo mes de 2009 no se observan aumentos en la tasa de desocupación.

Cabe resaltar que, de acuerdo con CEPAL (2009), la desocupación hubiera aumentado en mayor medida, de no ser por la caída en la participación económica de la población, como respuesta al empeoramiento de la situación del mercado de trabajo.

Gráfico N° 14. Tasa de desocupación en países seleccionados de América Latina, julio 2008-julio 2009. (en porcentaje sobre la Población Económicamente Activa)



Fuente: Centro de Economía Internacional sobre la base de fuentes nacionales, FMI y The Economist.

## Políticas contracíclicas en respuesta a la crisis. Los casos de Chile, Brasil y Argentina

Los distintos gobiernos de América Latina reaccionaron ante la expansión de la crisis, buscando tomar medidas de política que le pusieran freno.<sup>36</sup> Para llevar a cabo estas políticas tenían una base más sólida en relación con otras crisis que enfrentó la región. Como ya se mencionó, contaban con presupuestos públicos equilibrados, superávit externos, un importante stock de reservas acumuladas y menores niveles relativos de endeudamiento.

Las políticas implementadas tuvieron éxito dispar. En lo que sigue, se describen las medidas adoptadas en Brasil y Chile, dos países con características relativamente similares al nuestro<sup>37</sup> y, posteriormente, se detallan las políticas más relevantes anunciadas y ejecutadas por el gobierno argentino.

Más allá de las diferencias, en términos generales es posible advertir que la etapa previa a la crisis estuvo caracterizada en los tres países por una situación macroeconómica sólida que les dio un importante margen de maniobra para la implementación de políticas. Si bien algunas medidas estuvieron dirigidas hacia el sector financiero y la restauración de la liquidez y el crédito, esta presentación se centra en las políticas fiscales que, ante un contexto de crisis, son las que potencialmente tienen mayor impacto sobre la economía real.

### Los casos de Brasil y Chile

El presupuesto público de Chile había tenido cinco años sucesivos de superávit fiscal, que alcanzó en 2008 el 5,3% del PIB. Además, ese país había establecido desde la década de 1980 diversos mecanismos de conformación de fondos contracíclicos, que serían alimentados por ahorros fiscales en los momentos de elevado precio del cobre<sup>38</sup> y de crecimiento del producto por encima de su tendencia.<sup>39</sup> En 2007 y 2008, con el extraordinario aumento del precio internacional del cobre

estos fondos se vieron engrosados. A fines de 2008 el Fondo de Estabilización Económica Social contaba con más de US\$ 20.000 millones. Desde fines de marzo de 2009, parte de esos fondos comenzó a ser retirada con el fin de financiar una serie de medidas de política y en el segundo trimestre del año los retiros totalizaron más de US\$ 4.100 millones.

Entre las medidas fiscales implementadas se destacan la ampliación de los subsidios para la adquisición de viviendas y la implementación de seguros para ayudar a compradores de viviendas para que puedan mantener sus obligaciones en caso de quedar desempleados; un esquema de la misma índole se utilizó para asegurar, por medio de créditos o becas, las mensualidades de los estudiantes universitarios cuyos familiares directos perdiesen el empleo, de modo de garantizar la continuidad de sus estudios. Por otra parte, se incrementó la capacidad de la banca pública para otorgar créditos y las posibilidades de diversos organismos públicos para garantizarlos, a la vez que se implementaron medidas de agilización tributaria con el fin de acelerar la devolución de impuestos a las empresas. También se realizaron rebajas impositivas: se redujeron las tasas de los adelantos del impuesto a las rentas (ganancias) y se redujo temporalmente a cero la tasa del impuesto que se aplica sobre las operaciones de crédito.

En lo que respecta a la inversión pública, se incrementaron en US\$ 700 millones los fondos dirigidos a vialidad urbana y rural, vivienda y obras de riego. Se procuró que las obras se concentren en el primer semestre del año. En materia de política laboral y de ingresos, se creó un subsidio al trabajo para incentivar el empleo formal de trabajadores jóvenes y se anunciaron políticas en materia previsional tendientes a incrementar la cobertura del nuevo sistema solidario de pensiones y a aumentar un 25% las pensiones solidarias de todos los mayores con bajos recursos.<sup>40</sup> A su vez, es importante resaltar el lanzamiento de un “bono” extraordinario por un monto equivalente a US\$ 70 que se entregó a los integrantes de las

familias en situación de pobreza. Hasta el primer trimestre de 2009 casi un millón y medio de personas habían recibido este pago por única vez y se anunció que serían cuatro millones los beneficiarios.

Como resultado, el gobierno incrementaría su gasto en 14,5% en 2009, y el costo fiscal de este conjunto de políticas alcanzaría casi al 3% del PIB, compuesto en partes más o menos similares por el incremento del gasto y el costo de la disminución de impuestos y el otorgamiento de beneficios impositivos. Se proyecta que este aumento, sumado a la disminución de la recaudación, redunde en un déficit fiscal del 4,1% del PIB (CEPAL, 2009).

Así como en Chile la existencia de recursos acumulados permitió hacer frente a una serie de políticas fiscales, en Brasil, una fortaleza considerable la constituyó su importante mercado interno. Más allá del tamaño que de por sí tiene este mercado, la capacidad adquisitiva de la población brasileña se había visto incrementada en los años de crecimiento recientes, por el aumento del empleo, de los salarios reales y de las transferencias de ingresos a los hogares más pobres. Los ingresos de la población con menores ingresos tuvieron un aumento relativamente mayor: por un lado, el salario mínimo real aumentó en 54% entre 2000 y 2007; por otro, las transferencias monetarias a través del programa Bolsa Familia llegaron a cubrir a más de doce millones de hogares (47 millones de personas).<sup>41</sup>

En respuesta a la crisis, el gobierno implementó diversas medidas desde finales de 2008. Se encararon ambiciosos programas de inversión pública, a través del Programa de Aceleración del Crecimiento y de la capitalización del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bandes), continuando con una línea de política que no es nueva en ese país. También se redujeron impuestos: se fijó una menor alícuota para el impuesto a la renta de las familias de ingresos medios y se redujeron temporalmente los impuestos a los productos industrializados (incluidas las ventas de automóviles), luego a los bienes de consumo duraderos, y a varios insumos para la construcción civil (CEPAL, 2009a). La disminución del impuesto a los auto-

móviles resultó particularmente exitosa. De acuerdo con información de la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores, entre enero y septiembre de 2009 se vendieron 2,3 millones de vehículos, 4,2% más que en el mismo período del año anterior. Por otra parte, se desarrollaron medidas tendientes a facilitar el crédito para exportadores e industrias estratégicas y, a la vez, se lanzó un plan de inversión en viviendas para los próximos 15 años, impulsando la industria de la construcción.

Además, se buscó extender el programa Bolsa Familia a 1,3 millones de hogares adicionales, y se mantuvieron en general los programas sociales. En conjunto, el costo fiscal de las políticas programadas para 2009 fue estimado por CEPAL (2009a) en 8,5% del PIB. Casi 7 puntos porcentuales de este costo corresponden al incremento del gasto fiscal, mientras que sólo una parte relativamente menor se explica por la reducción de impuestos.

Una característica común que tuvo la política cambiaria en estos dos países es que, ante la salida de capitales precipitada desde septiembre de 2008, se permitió una devaluación fuerte y repentina en sus respectivas monedas. Como se mostró en el Gráfico N° 2.4, Chile tuvo un alza en el tipo de cambio nominal respecto al dólar del 30% entre el primer día del mes de septiembre y el último de octubre de 2008. La moneda siguió devaluándose hasta diciembre de 2008; a partir de este mes el tipo de cambio volvió a disminuir paulatinamente, aunque quedando en niveles superiores a los previos al estallido de la crisis. En Brasil, por su parte, el tipo de cambio se incrementó en 23% entre el primer día de septiembre y el último de octubre de 2008. A fines de diciembre, el alza alcanzaba al 50%. Al igual que en el caso de Chile, llegó a un nivel máximo en enero de 2009 y desde entonces fue disminuyendo, aunque quedando en un nivel más alto que antes del incremento: en junio de 2009 el tipo de cambio estaba 10% por encima del de septiembre de 2008.<sup>42</sup>

La política de devaluación tuvo dos efectos principales. Por un lado, contribuyó a poner freno a la salida de capitales; por otro, en

un contexto de disminución mundial de los flujos de comercio, implicó una protección para las industrias locales respecto de la competencia externa. En un escenario de crisis, se dificulta la posibilidad de exportar al tiempo que, por otro lado, la producción nacional se ve amenazada por el ingreso de productos del exterior a precios de liquidación. En este sentido la política de devaluar la moneda, así como la imposición de controles a las importaciones, pueden aparecer como medidas de política razonables y pertinentes para mantener el nivel de producción y de empleo.

En la situación actual, las políticas aplicadas por el gobierno de Brasil parecen estar teniendo un mayor éxito relativo respecto de las de Chile. Sin embargo, debe considerarse que el hecho de que este último país sea más dependiente de los flujos de comercio exterior y que el precio del cobre haya tenido una caída relativa incluso mayor que otros bienes primarios vuelven de por sí más difícil su recuperación.

Tal como se mostró en el Gráfico N° 2.1, luego de haber tenido en el primer trimestre de 2009 una caída en su producto de magnitud muy similar (1,8% en Brasil y 2,1% en Chile), en el segundo trimestre del año Brasil logró desacelerar la caída (1,2%), mientras que en Chile la situación se agravó en gran medida (4,5%). En consecuencia, la tasa de desocupación continuó incrementándose en Chile hasta alcanzar el 10,8% en el mes de julio, mientras que en Brasil comenzó a reducirse paulatinamente desde abril, siendo en la actualidad del 8,0% (Gráfico N° 2.5). Para comprender esta dinámica en Brasil, es importante tener en cuenta el desempeño de la industria manufacturera: la producción industrial se desplomó 18,9% en sólo dos meses, entre octubre y diciembre de 2008.<sup>43</sup> A partir de entonces comenzó a recuperarse, de modo tal que hasta agosto de 2009 había crecido 13,5% respecto de nivel más bajo de diciembre de 2008. Aún así, el nivel producido tuvo una caída de 7,2% en términos interanuales.

### *El caso argentino*

En la Argentina la etapa previa a la crisis mundial había estado caracterizada por un crecimiento económico elevado y sostenido, con un alto ritmo de generación de empleo. En esos años, el Producto Interno Bruto (PIB) creció en total 63% (8,5% anual acumulativo) y se crearon aproximadamente cuatro millones de puestos de trabajo. La inversión, el consumo, las exportaciones y la producción industrial se elevaron también a tasas históricamente elevadas. No obstante, este proceso mostró algunas limitaciones hacia 2007 cuando comenzó a experimentarse cierto deterioro en la competitividad, ya que el gobierno no modificó el tipo de cambio nominal en un contexto de importante aumento de precios. Ante ello, se desaceleró el crecimiento económico, en especial en la industria, y se estancó la tasa de empleo.

Esta situación no hizo más que agravarse desde septiembre de 2008, con el inicio del colapso financiero a nivel mundial. Frente a los primeros signos de la crisis internacional, y ante la perspectiva de menores ingresos tributarios futuros, el gobierno nacional buscó asegurarse los recursos necesarios para contar con cierta holgura financiera para garantizar el financiamiento de las políticas anticrisis. En este marco, hacia fines de 2008 se implementó una de las políticas más destacables de la posconvertibilidad: la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones. En primer lugar, esto significó la recuperación de la política previsional en manos del Estado nacional, revirtiendo los efectos negativos del sistema privado de capitalización y reafirmando la importancia de consolidar un sistema previsional solidario. Además, esto aseguró un flujo anual de financiamiento adicional de cerca de \$ 13.000 millones (aproximadamente 1,5% del PIB) en concepto de aportes al sistema y, a su vez, implicó el traspaso al Estado del fondo que manejaban las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), de cerca de \$ 90.000 millones (aproximadamente 10% del PIB). En el transcurso de 2009, dicho fondo ha sido utilizado para el financiamiento de distintas políticas

contracíclicas tendientes a expandir el consumo y la actividad económica en general.

En lo que respecta a la política fiscal, se anunciaron dos importantes planes de inversión pública destinados, por un lado, a la ejecución de obras vinculadas con el desarrollo energético, la infraestructura de transportes, las comunicaciones, la seguridad, la banca pública, la infraestructura de salud y la vialidad (US\$ 31.000 millones) y, por otro, a la construcción de complejos habitacionales (alrededor de 1000 soluciones habitacionales para 2009), junto con la ampliación del servicio de agua potable y cloacas. De todas formas, cabe advertir que más allá de la importancia de los anuncios, en la fase de ejecución de las obras se pusieron de manifiesto ciertos problemas asociados a la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, distintas fuentes advierten que, en lo que va del año 2009, los montos efectivamente ejecutados para estos planes han sido inferiores a los anunciados, por lo que se estima que no se cumplirá con lo presupuestado inicialmente. El gobierno ha reconocido esta subejecución como una consecuencia de los impactos de la crisis en las arcas nacionales y ha alegado que se terminará de cumplir lo prometido durante el año próximo.

En cuanto a la política productiva, se ha anunciado una serie de planes tendientes a fomentar y sostener la producción en ciertos sectores especialmente afectados por la crisis. Se desarrollaron medidas dirigidas a mejorar el nivel de actividad y rentabilidad, por un lado, del sector primario, afectado por el cierre de los mercados de exportación como por la extrema sequía que sufrió el país; y por otro lado, del sector servicios, especialmente del turismo que por la crisis, así como por la epidemia de gripe A (N1H1), debió enfrentar una temporada con un menor nivel de gasto, precios y ocupación en las plazas turísticas más importantes.

En lo que respecta a la industria manufacturera, se llevó adelante una amplia variedad de políticas, fundamentalmente basadas en el financiamiento al consumo, con el fin de mantener el nivel de

actividad en distintos sectores, a saber: cadena del cuero y del calzado y todos sus eslabones (frigoríficos, curtidores, calzadistas y marroquineros), electrodomésticos, bicicletas, maquinaria agrícola, construcción, e industria automotriz.

Sin dudas, el sector automotriz, uno de los más afectados por la crisis mundial, ha sido uno de los que mayor apoyo ha recibido por parte del gobierno nacional con el fin de sostener el nivel de actividad, mejorar el componente de integración nacional y mantener los puestos de trabajo existentes. En esta línea, se destaca el plan anunciado como "Mi primer o Km" que, luego de ciertas ampliaciones, estuvo dirigido a beneficiar tanto a las concesionarias como a las terminales y autopartistas. En términos generales, se trata de la constitución de un fideicomiso *ad hoc* de alrededor de \$ 3.750 millones integrado con los fondos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a través del cual financiar la compra de alrededor de 150 mil automóviles. Por otra parte, dentro de esta industria se vio particularmente beneficiada la empresa General Motors, dado que el gobierno nacional, a través del fondo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), le otorgó a la empresa un préstamo de US\$ 70 millones a tasas subsidiadas (del orden del 18% anual) y por un plazo de 120 meses y le brindó el 58% del financiamiento del Proyecto BIBA (aproximadamente unos US\$ 220 millones) que establece la producción y comercialización de una serie de autos pequeños, entre ellos uno con 100% de contenido nacional. Asimismo, las empresas automotrices han sido unas de las más beneficiadas por los subsidios REPRO del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) destinados, tal como se detallará más adelante, a evitar despidos o reducciones en el salario de bolsillo de sus empleados. También se desarrollaron medidas tendientes a garantizar la integración nacional de la industria automotriz.

Entre las medidas dirigidas hacia los sectores productivos, se ha destacado también el plan de renovación de electrodomésticos pen-

sado como forma de reactivar la producción local, el consumo y el empleo en los sectores productores de heladeras, lavarropas, cocinas, calefones y termotanques (línea blanca), así como en el sector siderúrgico (reutilización de los electrodomésticos viejos como materia prima) y, de manera indirecta, generar un ahorro energético a partir de la difusión de aparatos más modernos y eficientes. Inicialmente, se esperaba colocar 100.000 lavarropas, 80.000 cocinas y 50.000 unidades entre calefones y termotanques.

Por otra parte, el sector de la construcción se vio apoyado a través del lanzamiento de líneas de créditos hipotecarios financiados por la ANSES (37.000 en un plazo de algo más de dos años) para la compra de viviendas nuevas y usadas y para la construcción, ampliación y terminación de viviendas, lo que a su vez beneficiaría al mercado inmobiliario.

Al analizar el desarrollo en el último año de los distintos planes productivos y sectoriales mencionados, fundamentalmente basados en el financiamiento al consumo, es preciso advertir que los resultados han sido muy débiles, ya que casi en ningún caso se ha alcanzado el nivel de ventas esperado. El caso del plan "Mi primer o Km" es un ejemplo claro de esto: de las más de 100 mil unidades esperadas, se estima que, en total, la cifra apenas superaría las 5 mil unidades (algo más del 5% de lo previsto). Además, a esto se le suma que, en tanto muchos de los modelos que ingresaron a los planes del gobierno son modelos brasileños, el efecto expansivo sobre la producción local ha sido limitado. Algo similar sucedió con el plan de créditos para la compra de productos de línea blanca en tanto no se logró reactivar la producción por problemas de oferta. No obstante, los créditos para consumo, ampliación y refacción de viviendas y financiamiento del capital de trabajo para PyMEs y los créditos hipotecarios financiados a través de los fondos de la ANSES han arrojado resultados positivos, sobre todo en el último caso, dado que ya en los primeros meses se alcanzó el total de créditos estimado para este año, de

modo tal que se decidió adelantar parte de los cupos estipulados para los años 2010 y 2011.

A nivel general, es posible advertir que la intervención del gobierno nacional a través de los distintos planes de estímulo al consumo e, indirectamente, a la actividad productiva, se demuestran insuficientes no sólo por sus problemas operativos y de fragmentación sino, fundamentalmente, por lo limitado de su magnitud, lo que se corresponde con una situación fiscal que desde finales del año pasado no ha sido lo suficiente holgada, más allá del traspaso de los fondos de las AFJP al SIPA. Además, estas políticas, suponen una transferencia de recursos a los sectores de altos ingresos que, como se demostró en la década pasada, no generan una expansión significativa ni de la demanda agregada doméstica ni del empleo.

En cuanto a la política laboral, el gobierno ha llevado adelante diversas medidas tendientes a mantener el empleo y los niveles salariales. En primer lugar, se desarrolló desde el Ministerio de Trabajo un plan de “blanqueo” laboral basado en beneficiar a aquellas empresas que regularicen la situación laboral de sus trabajadores con la reducción de las cargas sociales durante un tiempo determinado. Esta política es discutible como forma de incentivo a la generación de empleo, ya que ha sido evidente en otros contextos recesivos que medidas de este tipo han presentado resultados muy limitados. En segundo lugar, se destaca en materia de empleo, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) implementado también por la cartera laboral, que volcó cerca de \$ 250 millones para el sostenimiento del empleo de 90 mil trabajadores pertenecientes a cerca de 1.800 empresas, en su gran mayoría, de pequeño y mediano tamaño. Aún así, un conjunto reducido de 62 empresas grandes concentran cerca del 40% de los trabajadores involucrados en el REPRO. Si bien el mantenimiento de 90 mil puestos de trabajo es importante, su número se reduce en comparación con la Población Económicamente Activa del país, de la que representa sólo el 0,6%.

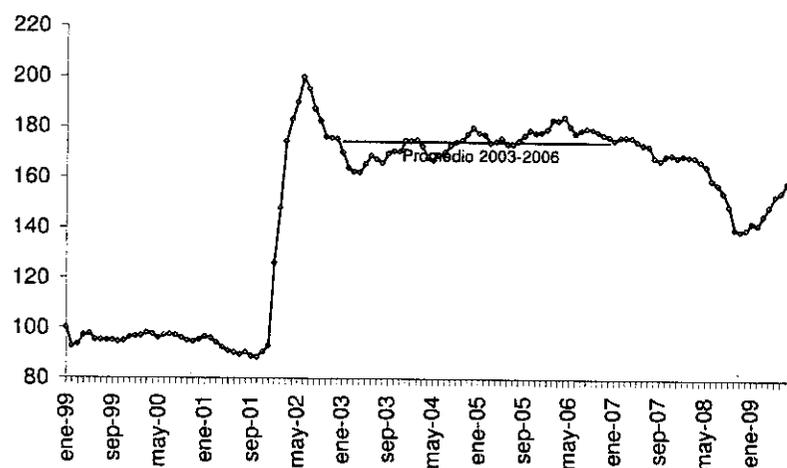
En lo que respecta a la política de ingresos, se han llevado adelante aumentos en haberes jubilatorios de suma fija en diciembre de 2008 y aumentos salariales en el sector público en dos etapas durante este año. También es importante destacar en este punto el reciente decreto que dispone la universalización de las asignaciones familiares dado que, por su magnitud, tiene un potencial significativo para impulsar la demanda agregada interna.<sup>44</sup>

Otro aspecto fundamental a considerar es que la política cambiaría llevada adelante por el gobierno nacional ante el escenario de crisis fue diferente de la seguida en otros países de la región. En este sentido, cabe advertir que, desde fines de 2006, el mantenimiento de un tipo de cambio nominal prácticamente fijo en un contexto de inflación elevada había producido una apreciación real de la moneda, proceso que se tradujo en una creciente pérdida de competitividad en los sectores productores de bienes, en especial de los sectores manufactureros sustitutos de importaciones. Esta pérdida de competitividad se agudizó como consecuencia de la crisis internacional, ante la devaluación de las monedas de nuestros principales socios comerciales y el deterioro de los precios internacionales de los principales productos de exportación. Recién hacia inicios de 2009 el tipo de cambio real volvió a incrementarse, principalmente debido a los ajustes parciales periódicos que se realizaron en el tipo de cambio nominal y a la apreciación relativa de las monedas de otros países de la región (Gráfico Nº 15).

No obstante, el mecanismo de mini-devaluaciones periódicas del tipo de cambio sólo logró un ajuste parcial en el mismo, a la vez que exacerbó a través de las persistentes expectativas devaluatorias una fenomenal salida de capitales, que se profundizó ante la reducción en las oportunidades de inversión, producto de la desaceleración del crecimiento y la pérdida de competitividad de los sectores productores de bienes. En la actualidad, si bien la fuga de capitales se redujo desde el pico que tuvo en noviembre de 2008, continúa en niveles muy elevados.

En el plano de la política de comercio exterior, algunas medidas buscaron generar cierta protección del mercado interno. Así, se han aplicado licencias previas (no automáticas) de importación, junto con otras medidas de control de importaciones. Estas restricciones se han aplicado principalmente a bienes producidos por sectores relevantes por su intensidad en la generación de empleo.

Gráfico N° 15. Tipo de cambio real multilateral, 1999-2009. (en número índice base 1999= 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EUROSTAT, Bancos Centrales, INDEC y Direcciones Provinciales de Estadística de siete provincias.

La suma de las medidas adoptadas no resultó suficiente para evitar la caída del producto. Luego de varios trimestres de rápida desaceleración del crecimiento económico, en el segundo trimestre de 2009, el INDEC sinceró la situación recesiva que atraviesa la economía argentina. De acuerdo con este organismo, el PIB –que había crecido 2% interanual en el primer trimestre– tuvo una caída de 0,8% en el segundo trimestre, a precios constantes. El saldo comercial de

bienes y servicios tuvo un fuerte incremento en este segundo trimestre del año. Ello no se debió a un aumento en las exportaciones sino, todo lo contrario, a un desplome de las importaciones, en especial, en bienes de capital e insumos intermedios, dando cuenta de la caída en la actividad económica.

Asimismo, el retraso relativo del tipo de cambio y su lento ajuste hacia un nivel mayor tuvieron consecuencias negativas sobre ciertos sectores de la actividad industrial, agravadas por los impactos de la crisis mundial. Como consecuencia, los niveles de producción manufacturera comenzaron a disminuir desde 2008: de acuerdo con datos de FIEL, entre enero de 2008 y enero de 2009, habría caído 17%. No obstante, desde inicios de 2009, la depreciación en el tipo de cambio real sumada a cierta recuperación de la economía mundial y de la situación de Brasil, la producción industrial volvió a crecer, recuperando parte del terreno perdido, aunque el nivel actual es 9,9% inferior al pico de enero de 2008.

El mercado de trabajo también mostró signos de desmejoramiento en el último año: se contrajo el empleo, se incrementó la tasa de subocupación y la tasa de desocupación se elevó hasta el 9,1% de la Población Económicamente Activa. A su vez, el empleo registrado se redujo 2,0% entre el segundo trimestre del 2009 y el mismo período del año anterior, determinando la pérdida de casi 165 mil puestos de trabajo.

En suma, desde 2008, los limitantes propios del patrón de crecimiento adoptado en la posconvertibilidad se combinaron con los impactos negativos de la crisis internacional a nivel local, agudizando la contracción del nivel de actividad y la pérdida de competitividad de los sectores productivos. Así, en el segundo trimestre del año presentó un deterioro general de la situación económica y laboral. En este período, por primera vez el INDEC registró una caída interanual del nivel de actividad, tras 25 trimestres con resultados positivos. Ante este escenario recesivo, el gobierno nacional no ha llevado adelante, hasta el momento, una política clara tendiente a asegurar

la competitividad externa de los sectores productores de bienes. Si bien tampoco había ejecutado medidas efectivas para garantizar la demanda agregada interna, el decreto sobre universalización de las asignaciones familiares anunciado recientemente marca un cambio importante al respecto por su potencial efecto positivo sobre la demanda. Aunque hasta que no esté reglamentado no se puede precisar la dimensión del impacto económico y social que tendrá la extensión de la asignación hacia los hijos de los trabajadores informales y desocupados, sin dudas el incremento en los ingresos de los sectores populares más postergados significará un fuerte empuje al mercado interno y, por ende, al conjunto de la economía local.

Por otra parte, en los últimos meses la mejoría en el contexto internacional y los efectos positivos de la corrección parcial del nivel de tipo de cambio han impactado positivamente en la economía local. En este sentido, en el transcurso del tercer trimestre del año se observó que algunos indicadores macroeconómicos han presentado cierta recuperación respecto de los picos más bajos registrados durante la crisis; por ejemplo esto ha sucedido tanto con las exportaciones como con las importaciones. Por su parte, la actividad industrial –un sector clave que ya desde 2008 venía mostrando disminuciones en su producción– también presentó cierta mejoría relativa, aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis.

Pensando en un plazo mayor y en el conjunto de América Latina, es probable que en los años sucesivos, una vez superada la crisis, el comercio mundial se expanda relativamente menos respecto del rápido crecimiento que tuvieron los flujos comerciales en los últimos años. Ello sucedería, en primer lugar, por el mayor nivel de ahorro y menor déficit externo que se espera que tenga la economía de Estados Unidos. De ocurrir de este modo, para mantener un alto crecimiento los países en desarrollo deberán apoyarse relativamente más en el mercado interno y menos en la producción para el exterior.<sup>45</sup>

## Conclusiones

A lo largo de este documento se ha intentado, por un lado, describir la forma en que se desarrolló la crisis mundial y sus efectos recesivos sobre las distintas regiones del mundo; y, por otro, se han esbozado algunos elementos que permiten dar cuenta del proceso histórico económico en el que se enmarca la crisis actual. Asimismo, se ha pretendido dar cuenta del modo en que ha impactado la crisis en América Latina, considerando su forma de transmisión y sus principales consecuencias macroeconómicas. Finalmente, se ha particularizado el análisis sobre las diversas medidas de política económica aplicadas por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile para afrontar esta etapa recesiva.

Este documento se basa en una perspectiva que considera a las crisis como parte intrínseca del sistema capitalista y a la economía productiva como el eje sobre el que la acumulación de capital se sustenta en última instancia. En este sentido, la última etapa histórica, signada por las transformaciones estructurales producidas en las últimas tres décadas, ha presentado como factores distintivos el amesetamiento de los niveles salariales y las dificultades para revertir en el largo plazo el estancamiento de la tasa de ganancia. Si bien la actividad económica mundial se incrementó en este período, dicho crecimiento nunca alcanzó los niveles de la segunda posguerra, fundamentalmente por el menor desempeño de las economías centrales.

A partir de este marco general, se abordó la descripción del patrón de crecimiento de Estados Unidos –principal potencia mundial y epicentro de la crisis actual– en la última década. En este sentido, se advirtió que, en tanto se produjo una regresión sistemática en la distribución del ingreso posibilitada por el debilitamiento de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales, la expansión del crédito tendió a sustituir al salario como elemento dinamizador de los elevados niveles de consumo que mantuvo el crecimiento de la economía norteamericana en los últimos años. Fue esta lógica de consumir a

crédito la que operó como factor clave de la conformación de las dos burbujas financieras desarrolladas en los últimos quince años en ese país. Si bien, en un principio, durante la burbuja de los puntocom (1995-2000) el crédito motorizó la inversión en empresas de tecnología, en la burbuja del mercado inmobiliario (2001-2008) sólo incentivó el consumo de los hogares. De esta forma, la ausencia de una elevada rentabilidad asociada a la inversión productiva impulsó que crecientes flujos de capitales se fueran colocando progresivamente en los circuitos especulativos, fogueando la “financierización” de la economía.

La burbuja inmobiliaria se produjo en el marco de un proceso expansivo de la economía norteamericana iniciado hacia 2000/2001, cuyo motor principal fue el incremento del gasto en los hogares en base a la expansión del crédito y la acumulación financiera. Este proceso produjo un fuerte crecimiento en el mercado inmobiliario a través de la expansión de la demanda de créditos hipotecarios, lo que elevó el precio de los inmuebles de forma sostenida. El sistema bancario ocupó un rol fundamental al crear diversos mecanismos financieros que le permitieron extender el crédito a tal punto de otorgar hipotecas a prestatarios con escasa solvencia. Así se fueron creando las condiciones para la expansión de operaciones financieras de alto riesgo y, por ende, de elevada rentabilidad en el corto plazo. Este fue el caso de la titularización de las hipotecas: “paquetes” de títulos con garantía hipotecaria que se vendían en el mercado financiero. A este negocio accedieron también las compañías aseguradoras que, a cambio de una prima mensual, ofrecían al tenedor del título hacerse responsables de la pérdida si éste caía en cesación de pagos.

La expansión del sistema de crédito hipotecario realzó el precio de las viviendas de forma sostenida lo que, a su vez, implicó la elevación del patrimonio de los hogares, causando un “efecto riqueza” que desencadenó una mayor demanda de crédito, esta vez, destinado al consumo de todo tipo. Sobre esta base, las entidades financieras, a través del otorgamiento de una segunda o tercera hipo-

teca o ampliando los límites crediticios de las tarjetas de crédito, aprovecharon para incrementar el tamaño y el ritmo de sus negocios aplicando la misma operatoria de “armar paquetes de títulos” para fraccionarlos y traspasar el elevado riesgo.

Dado el nivel de internacionalización de la economía mundial en general y del mercado financiero en particular, este proceso no tardó en globalizarse, por lo que los negocios especulativos se expandieron considerablemente a lo largo del mundo, siempre sobre la base del presunto pago de las hipotecas originales.

En suma, la economía de Estados Unidos terminó inmersa en un circuito que generó necesidades siempre crecientes de financiamiento externo para sostener elevados niveles de consumo y pagar los, cada vez mayores, vencimientos de los créditos contraídos. Niveles que sólo la economía norteamericana podría sostener en función de su lugar hegemónico en el sistema económico internacional. No obstante, esta lógica de “consumir a crédito” convirtió a esta economía en la gran tomadora de deuda a nivel mundial y, por ende, la fue llevando a un callejón difícil de sortear.

El círculo “virtuoso” de crecimiento no tardó en mostrar su punto débil, dando cuenta de la debilidad del ciclo expansivo desarrollado por la economía norteamericana durante estos años. Hacia 2005/2006 la tasa de interés de referencia en Estados Unidos se elevó para contrarrestar las presiones inflacionarias, provocando un persistente aumento en los niveles de incumplimiento en los pagos de las hipotecas que conllevó a la contracción del mercado inmobiliario, y un acelerado descenso del precio de las viviendas. La profunda interconexión de los diversos instrumentos financieros desarrollados para sostener el otorgamiento de hipotecas con elevados niveles de “toxicidad” hizo entrar en crisis al mercado financiero y bancario en su conjunto, provocando una fuerte recesión en la economía real norteamericana.

La debacle económica en Estados Unidos no tardó en traducirse en una crisis de carácter mundial por la elevada difusión global de

los activos de alto riesgo. Esto se observó con claridad a partir de la fuerte caída del mercado internacional de capitales y el estallido de las burbujas inmobiliarias en algunos países europeos.

Frente a este contexto recesivo, la Reserva Federal y el Tesoro de los Estados Unidos ejecutaron medidas tendientes, casi exclusivamente, a estabilizar el mercado financiero. Los gobiernos de los países centrales europeos lanzaron también medidas extraordinarias con el fin de evitar la quiebra de los bancos afectados por el descenso en la cotización de los títulos hipotecarios. Sin embargo, esto no alcanzó para evitar la fuerte caída de los índices bursátiles del mundo.

En suma, la actual crisis mundial ha venido a dar cuenta de los limitantes estructurales presentes en la dinámica asumida por la expansión económica norteamericana en las últimas décadas, por lo que no puede ser reducida a un fenómeno de cariz financiera, sino que debe contemplarse en relación con lo acontecido en el plano de la economía real. En este sentido, la escasez de oportunidades de inversión rentables en el sector productivo ha incidido en el incremento de los flujos de capital dirigidos hacia el sector financiero, facilitando el terreno para la creación de numerosos instrumentos financieros que multiplicaron el tamaño de las burbujas especulativas. Paralelamente, el consumo a crédito se convirtió en el eje propulsor de la economía estadounidense, lo que se manifestó en sus crecientes déficit de cuenta comercial. En este escenario estalló la crisis y se expandió por el mundo, provocando una fuerte contracción en la economía real y en el mercado de trabajo de los países centrales, determinando el inicio de una importante etapa recesiva que no tardó en expandirse hacia el resto del mundo.

América Latina, más allá de que su situación previa a la crisis resultaba macroeconómicamente más sólida que en episodios de esta índole anteriores, no pudo permanecer al margen de la tendencia recesiva. No todos los países resultaron igualmente golpeados; aquellos que tienen mayores vínculos comerciales y productivos con Estados Unidos, como México y algunos países de Centroamérica, resultaron más

afectados y con más celeridad. Aunque en menor medida, los países sudamericanos también fueron impactados negativamente, sobre todo a través de la caída de los niveles de los flujos del comercio mundial y de los precios de sus productos de exportación.

En los casos específicos de Argentina, Chile y Brasil esto se vio reflejado, especialmente, en caídas del producto, de las importaciones y de las exportaciones, a la vez que la recesión se tradujo, por la pérdida de puestos de trabajo, en un incremento en los niveles de desocupación. Si bien en estos países se aplicaron diversas políticas tendientes a mitigar el impacto de la crisis sobre las economías locales, ello no alcanzó evitarlo completamente. De todas formas, los últimos datos disponibles dan cuenta de cierta recuperación relativa de la economía brasilera y, en menor medida, de la argentina. Ante indicios similares de mejora económica a nivel mundial, es esperable que esta tendencia pueda mantenerse.

## Notas

19. A partir de los acuerdos de Bretton Woods (al término de la Segunda Guerra Mundial), se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. Entre otras cosas, allí se definió el uso del dólar como moneda internacional y se limitó el movimiento internacional de capitales en función de control de la demanda agregada interna de los países por la política fiscal y monetaria.
20. Para realizar esta descripción nos hemos basado en el trabajo de Enrique Arceo (2009a) sobre la crisis mundial y sus consecuencias. En buena medida, a lo largo de esta sección hemos recurrido, excepto que se indique lo contrario, a los datos estadísticos elaborados por dicho autor.
21. La tasa de descuento es la tasa de interés que cobra el Sistema de Reserva Federal a los bancos por otorgarles préstamos, lo que incide en la cantidad de dinero que los bancos sobregiran y, por ende, en los niveles de la tasa de interés de la economía.
22. Índice Case-Schiller referido al precio de las viviendas a nivel nacional en Estados Unidos, elaborado por Standard & Poor.
23. Denominados "Assets Backed Securities" (ABS).
24. En caso de traspasar los títulos a sus propias financieras, los bancos se beneficiaban al lograr remplazar una inmovilización de capital a largo plazo por activos de elevada liquidez.
25. Denominados "Credit Default Swaps" (CDS).
26. Esta sección, así como la siguiente, toman algunas descripciones y argumentos desarrollados en CENDA (2009).
27. Tras el estallido de la crisis, se acuñó el término activo "tóxico" (toxic security) para referirse a los instrumentos financieros de muy baja calidad, con valor incierto pero cercano a cero.
28. Es la suma de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares.
29. Para una reflexión sobre la orientación de las políticas llevadas adelante por G. W. Bush y la justificación de las mismas desde la teoría económica monetarista, véase Kicillof (2008).
30. Véase, por ejemplo, FMI (2009).
31. Krätke (2009).
32. El análisis de América Latina, más allá de señalar algunas tendencias generales para la región, se centrará sobre todo en aquellos países cuyas economías tienen características más similares a las de Argentina. En particular, debe tenerse en cuenta que los países de América del Sur tienen una inserción en los mercados internacionales marcadamente distinta a la registrada por las economías de América Central. Mientras las exportaciones de América del Sur se centran en el uso intensivo de bienes naturales, las de México y América Central se basan en la utilización de mano de obra de baja calificación en la producción de productos manufacturados. A su vez, en América del Sur puede distinguirse un grupo de países con un alto peso de los bienes de origen agropecuario en sus exportaciones (MERCOSUR

- y Chile) y otro grupo (Comunidad Andina) con una participación alta y creciente de los minerales y el petróleo (Kuwayama y Durán Lima, 2003; Ros, 2006).
33. Gonçalves et al (2009) construyeron un índice de vulnerabilidad estructural externa para las economías de América Latina, que permite apreciar el modo en que esta vulnerabilidad se incrementa desde fines de la década de 1990. El índice combina cuatro indicadores: exportación de bienes y servicios / PIB, stock de inversión extranjera directa / PIB, deuda externa total / exportación de bienes y servicios, e importación de bienes y servicios / reservas internacionales.
34. Fuente: CEI sobre la base de fuentes nacionales y FMI.
35. Fuente: CEPAL sobre la base de Banco Central de Brasil y Banco Central de Chile.
36. En CEPAL (2009b) puede encontrarse una exhaustiva síntesis de las políticas anunciadas por los distintos gobiernos de América Latina en respuesta a la crisis internacional.
37. Véase la nota al pie 32.
38. Desde 1971 el cobre fue nacionalizado en Chile y una empresa de propiedad estatal, la Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco), explota y comercializa este metal, de modo tal que el resultado de sus ventas incrementa los recursos de Estado.
39. Desde 2006/2007 estos fondos se concentran en dos: el Fondo de Estabilización Económica Social y el Fondo de Reserva de Pensiones.
40. Estas últimas políticas implican un reconocimiento implícito de las limitaciones del sistema previsional privado, a menudo presentado como un ejemplo a seguir en América Latina.
41. El programa Bolsa Familia, lanzado a fines de 2003, unificó todos los programas de transferencia de recursos del gobierno federal. Después de la unificación, el valor promedio del beneficio por familia prácticamente se triplicó. Por su alcance, según OIT, se trata del programa de transferencias monetarias más grande del mundo.
42. Es importante resaltar que las monedas de estos países venían teniendo un proceso de apreciación en términos reales que se extendía desde hacía varios años, como resultado del alza del precio de sus productos de exportación.
43. Se trata de información de la Pesquisa Industrial Mensal del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Para la comparación mensual se tomó el índice desestacionalizado.
44. A través del decreto 1602/2009 el Poder Ejecutivo dispuso la ampliación del régimen de asignaciones familiares a los menores cuyos padres se encuentren desocupados o empleados en la economía informal. De esta forma, se otorga el beneficio a los menores que hasta el momento no estaban cubiertos por el régimen de asignaciones familiares, vigente para los trabajadores empleados en relación de dependencia.
45. Arceo, 2009b.

## Referencias

- Arceo, Enrique (2009a) "El fin de un peculiar ciclo de expansión de la economía norteamericana. La crisis mundial y sus consecuencias.", en Arceo, Enrique, Eduardo Basualdo y Nicolás Arceo, *La crisis mundial y el conflicto del agro*, Editorial La Página, 2009.
- Arceo, Enrique (2009b) "La crisis y su proyección en la periferia", en Arceo, Enrique y Eduardo Basualdo (comps.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, CLACSO, Buenos Aires.
- CENDA (2009) "La crisis mundial y la teoría económica convencional. Antecedentes y desarrollo de las crisis gemelas", *Notas de la Economía Argentina* Nº 6, agosto.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009a) "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. Políticas para la generación de empleo de calidad", julio.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009b) "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de julio de 2009", Santiago de Chile, julio.
- Eichengreen, B. Y K. Rourke (2009) "A Tale of Two Depressions", *Vox* (1 de septiembre), <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2009) "Perspectivas de la economía mundial. Sustentar la recuperación", octubre.
- Gonçalves, Reinaldo, Marcelo Dias Carcanholo, Luiz Filgueiras y Eduardo Costa Pinto (2009) "Vulnerabilidad estructural externa en América Latina", en Arceo, Enrique y Eduardo Basualdo (comps.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, CLACSO, Buenos Aires.
- Horton, Mark, Manmohan Kumar y Paolo Mauro (2009) "The state of public finances. A cross-country fiscal monitor", FMI.
- Itoh, Makoto (1980) *Value and crisis: Essays on Marxian economics in Japan*, Monthly Review Press, Nueva York.

- Kicillof, Axel (2008) "Elecciones en Estados Unidos y crisis mundial", en *Realidad Económica* Nº 239, octubre-noviembre.
- Krätke, Michael R. (2009) "¡Hurra! ¡La recesión quedó atrás!", en *Revista SinPermiso* (3 de septiembre), <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2760>.
- Krugman, Paul (2009) "How Did Economists Get It So Wrong?", *The New York Times* (6 de septiembre).
- Kuwayama, Mikio y José Durán Lima (2003), "La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio Mundial", CEPAL, Serie Comercio Internacional Nro. 26, Santiago de Chile, mayo.
- OIT (2008) *Global Wage Report 2008/2009. Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence*, Ginebra, noviembre.
- OIT (2009) *Global employment trends update*, Ginebra, mayo.
- Plihon, Dominique (2001) "Desequilibrios mundiales e inestabilidad financiera: la responsabilidad de las políticas liberales", en Chesnais, François (coord.) *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- Ros, Jaime (2006) "Patrones de especialización internacional y desempeño del mercado de trabajo en América Latina", CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 49, Santiago de Chile, julio.
- Salama, Pierre (2009) "Argentina, Brasil y México frente a la crisis internacional", en Arceo, Enrique y Eduardo Basualdo (comps.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, CLACSO, Buenos Aires.

## CAPÍTULO III

# **LA REESTATIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO, LA MOVILIDAD JUBILATORIA Y LA AMPLIACIÓN DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

### **Introducción**

El presente trabajo pretende indagar acerca de las características que asumió el sistema previsional argentino a lo largo de las distintas etapas históricas, para posteriormente realizar un análisis pormenorizado de la situación previsional actual, a casi un año de la reestatización de las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) y menos de un mes de la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

En la primera parte se realiza un sucinto *racconto* de la evolución del sistema previsional en nuestro país desde comienzos del siglo XX hasta mediados de la década del noventa cuando, a través de la introducción del régimen de capitalización, se privatizó parcialmente

el sistema. Posteriormente, en la segunda parte, se analizan las características que asumió dicha reforma estructural para determinar sus consecuencias no sólo respecto del propio régimen de previsión social sino también sobre la economía en su conjunto. Asimismo, se dedica un apartado al análisis de los efectos y las características que han tenido las reformas de los sistemas previsionales en la inmensa mayoría de los países de América Latina.

La tercera parte de este trabajo está orientada a evaluar el impacto que ha tenido la reestatización del sistema previsional en nuestro país desde 2008 y, en particular, la utilización que se ha realizado de los fondos de capitalización que antes estaban en manos de las AFJP. A su vez, se analiza el impacto que ha tenido la Ley de Movilidad Jubilatoria, aprobada el pasado año, sobre la evolución de los haberes de la población pasiva.

En la cuarta parte se realiza un análisis general sobre la situación del sistema previsional en nuestro país durante la posconvertibilidad y de las alternativas existentes para alcanzar un incremento significativo y sostenible en las remuneraciones del sector pasivo.

En este marco, la quinta parte de este trabajo está destinada a realizar una evaluación del impacto de la reciente ampliación del régimen de asignaciones familiares, en términos de las condiciones de vida de la población, pero también de la sustentabilidad del sistema previsional en nuestro país. Sin dudas, dicho análisis resulta central en tanto permite evaluar, con cierto grado de aproximación, los resultados de una de las medidas más relevantes en nuestro país en materia de política social durante las últimas décadas.

## PRIMERA PARTE

### Breve reseña de la historia del sistema previsional argentino

En este apartado se realizará una breve descripción del desarrollo del sistema previsional en Argentina desde principios del siglo XX hasta fines de los años ochenta. Se prestará especial atención al tipo de cobertura, el nivel de haberes y su impacto sobre la distribución del ingreso, así como a la forma de financiamiento en cada período. Este recorrido histórico permitirá no sólo dar cuenta de la orientación de las distintas reformas previsionales y de las lógicas diferenciales con las que se intentó resolver los problemas financieros del sistema, sino también de los impactos concretos de dichas medidas.

Esta revisión histórica resulta fundamental para contextualizar el modo en que el gobierno neoliberal de Carlos S. Menem contó con el consenso social necesario para decretar la reforma previsional de 1994, logrando trastocar la lógica histórica del sistema a través de la implementación de un régimen mixto (reparto y capitalización) en beneficio de los capitales financieros más concentrados y a costa de la profundización del déficit público y del nivel de vida de la población pasiva.

### Antecedentes (1900-1943)

A fines del siglo XIX, el surgimiento de los primeros sindicatos modernos en Argentina impulsó un período de intensas luchas obreras y sociales. La respuesta de las elites a esta “nueva cuestión social” no fue otra que la aplicación de políticas represivas sobre la población que, sin embargo, lejos de aquietar el conflicto, sólo lograron profundizarlo. Frente a ello, los sectores dominantes debieron emplear una nueva estrategia tendiente a responder a algunos de

los reclamos obreros con el fin de reducir los niveles de conflictividad y garantizar el orden social. Así se promulgó la primera legislación "social" que, consistió en la regulación del trabajo de mujeres y niños, el establecimiento del descanso dominical y la reducción de la jornada laboral, entre otras cuestiones.

También esta búsqueda de contener las huelgas y conflictos obreros impulsó el surgimiento de políticas de previsión social en nuestro país (Isuani, 2008). En 1905, por ejemplo, se sancionó una ley que mientras, por un lado, creaba un fondo de pensiones para los trabajadores ferroviarios (quienes venían sosteniendo un prolongado conflicto), por otro, fijaba que todo trabajador despedido a causa de huelga perdería su derecho a jubilarse y sus aportes. Una política claramente tendiente a desarticular las acciones de lucha de los trabajadores.

La creación de las primeras cajas de jubilación (en 1904, de los empleados de la Administración Pública; en 1905, de los ferroviarios) implicó que otros sectores de trabajadores comenzaran a demandar y obtener sus fondos previsionales. Entre 1916 y 1930, durante los gobiernos de H. Yrigoyen y M. T. de Alvear, la cobertura previsional se expandió a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro; luego, hacia fines de los años treinta, se sumaron periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos.

A pesar de su difusión gradual durante esos años, la cobertura quedó acotada a aquellas ramas de actividad que lograron crear sus cajas de jubilación, cubriendo sólo un conjunto relativamente privilegiado de asalariados. A su vez, esto implicó la creación de un sistema previsional altamente fragmentado y con fuertes diferencias en los tipos de beneficios, porcentajes de aportes, edad de retiro, financiamiento y calidad de prestaciones entre los trabajadores de distintas actividades. Las cajas de jubilación se regían por la lógica de la capitalización individual: los aportes y contribuciones se destinaban a engrosar un fondo que financiaría las prestaciones una vez efectuado el retiro del trabajador de su vida activa (Isuani, 2008).

## La consolidación de un sistema previsional integral (1944-1955)

Entre 1944 y 1955, bajo los dos primeros gobiernos peronistas, el sistema previsional argentino recibió un gran impulso. En esa etapa se produjo la masificación de la cobertura legal, extendiéndose al conjunto de los trabajadores, con la creación de las cajas de empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). Este proceso implicó que el derecho a la previsión social dejara de ser un beneficio exclusivo de los estratos ocupacionales más privilegiados y se extendiera a amplias franjas de la clase trabajadora. A partir de este momento, el acceso a la cobertura previsional quedó dependiendo sólo de la pertenencia del trabajador al mercado de trabajo formal (Arza, 2009). En el período 1939-1949, la cobertura real se multiplicó casi seis veces, pasando de 397.000 afiliados a 2.327.946, determinando un crecimiento de la población afiliada al sistema de seguridad social a una tasa anual del 19,4% (Rulli, 2008; *sobre la base de datos consignados en Alonso, 1997*).

Por otra parte, si bien en esta etapa se produjo una transformación progresiva del sistema previsional, la lógica en la asignación de derechos permaneció atada a los acuerdos que cada sector particular conseguía en su negociación con el Estado y los sectores patronales. De tal modo, las condiciones de elegibilidad, la edad jubilatoria, las tasas de contribuciones patronales y los niveles de beneficio seguían siendo definidas según el poder económico y político de cada agrupamiento ocupacional, generando desigualdades al interior del sistema previsional (Arza, 2009).

De todas formas, hacia 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen cuando se estableció la lógica de reparto como principio rector. Ello implicó que la redistribución de ingresos primara de allí en más como el criterio para determinar el haber jubilatorio, dejando atrás el sistema de capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad

intergeneracional como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos.

La reforma presentaba un elemento aún más progresivo en tanto fijaba que la distribución se realizaría de forma vertical: los trabajadores con ingresos bajos y medios obtendrían tasas de sustitución del salario (TSS)<sup>46</sup> mucho más altas que los trabajadores de mayores ingresos. Es decir, los trabajadores de menores salarios percibirían un beneficio jubilatorio superior al que les correspondería por la magnitud de sus aportes al sistema. Sin embargo, tanto la solidaridad intrageneracional como la progresividad del nuevo sistema previsional se encontraban restringidos por la segmentación ocupacional (Arza, 2009).

En lo que respecta al financiamiento del sistema, en esta etapa pocos fueron los problemas y muchos los beneficios. Al tratarse, en su mayoría, de cajas previsionales jóvenes, sus excedentes de recursos fueron captados por el Estado a través de la emisión y colocación de bonos en los fondos previsionales, y se utilizaron para financiar la inversión, el gasto público y cubrir el déficit en otros sectores. Si bien el uso de los fondos previsionales como instrumento de política económica contribuyó a incentivar el consumo, el bienestar social y la equidad distributiva en el corto plazo, acarrea también un problema de sostenimiento financiero en el mediano plazo que se pondría de manifiesto en la etapa siguiente.

### La crisis de las cajas de previsión (1955-1966)

En 1958, el gobierno de Frondizi sancionó la Ley 14.499 con la que se determinó que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado (Isuani, 2008). De esta forma, se igualaron las TSS de la mayoría de los sistemas de modo que, en los hechos, se puso en marcha un proceso de estandarización de los niveles de haberes que

terminó desdibujando el elemento más progresivo del sistema previsional diseñado bajo el segundo gobierno peronista.

Por otra parte, en esta etapa también comenzó a producirse un distanciamiento entre la cobertura legal y la realmente existente<sup>47</sup>, lo que indica que existía una cierta proporción de trabajadores que no participaban en el mercado de trabajo formal y, por ende, no pagaban contribuciones. Al mismo tiempo, ya en los años sesenta, la rápida maduración ocupacional provocó que las cajas con mayor antigüedad y aquellas que sufrían niveles de evasión muy altos comenzaran a presentar déficits primarios.

De esta forma, con el transcurso del tiempo, la institucionalización del 82% móvil, la ampliación de la brecha entre la cobertura legal y efectiva y la rápida maduración ocupacional fueron provocando importantes problemas financieros que resultaron determinantes de la reforma de 1968.

Cuadro N° 1. Evolución del balance financiero de las cajas previsionales (resultado primario como porcentaje del gasto total), 1950-1960.

	1950	1955	1960
Bancaria	205%	78%	70%
Comercio	1471%	139%	29%
Estado	164%	112%	41%
Ferroviaria	14%	-6%	-36%
Industria	1839%	116%	51%
Navegación	286%	43%	-16%
Periodistas y gráficos	271%	19%	89%
Seguros	1500%	313%	169%
Servicios Públicos	28%	-50%	-38%
Rurales		2106%	66%
Empresarios		2832%	155%
Independientes		2351%	-16%
Profesionales		809%	-35%
<b>TOTAL</b>	<b>304%</b>	<b>78%</b>	<b>17%</b>

Nota: El resultado primario es igual a la diferencia entre los recursos por contribuciones y los gastos del sistema.

Fuente: Arza (mimeo) sobre la base de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1963, Cuadro 6, p. 76.

## La reforma del sistema previsional (1966-1975)

La reforma del sistema previsional de 1969, impulsada por el régimen de facto de J. C. Onganía a través de las Leyes 18.037 y 18.038, implicó una transformación estructural del sistema previsional, al instaurar la centralización administrativa, el incremento de las restricciones en el acceso a los beneficios y la imposición de un principio de distribución regresivo.

En primer lugar, las diversas cajas existentes se unificaron en sólo tres correspondientes a trabajadores autónomos, del Estado y de la industria, controladas por el Estado. Las condiciones de acceso, los niveles de beneficio y los mecanismos de financiamiento dejaron de depender de cada sector ocupacional y fueron estandarizados para la mayor parte de los grupos ocupacionales; a la vez que se uniformaron los aportes y contribuciones, que quedaron fijados en un 5% a cargo del empleado y en un 15% a cargo del empleador (Isuani, 2008).

En segundo lugar, se elevó la edad de acceso a los beneficios, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, pasó a ser entre 55 y 60 años y, en los autónomos, entre 62 y 65 años. A su vez, se incrementó la cantidad de años contributivos como requisito de acceso a la jubilación: el mínimo de años de aportes se estableció en diez años hasta alcanzar un máximo de treinta años.

En tercer lugar, se fijó que los haberes jubilatorios estarían asociados con la historia individual laboral de cada trabajador, eliminando la redistribución vertical del cálculo del beneficio. Las leyes jubilatorias generales fijaban, entre otras cosas, que el haber jubilatorio debía representar un porcentaje de entre el 70% y el 82% del salario mensual promedio de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes. La movilidad del haber se mantuvo con el objetivo de emparentar la situación de los pasivos con la de los activos, buscando expresar los cambios producidos en el nivel general de las remuneraciones.

En los hechos, la reforma implicó que la distribución del ingreso entre la población pasiva estuviera vinculada directamente con la distribución existente en la vida activa, lo que sostuvo las desigualdades entre los estratos ocupacionales más privilegiados y aquellos con ingresos medios o bajos. Si bien se mantuvo la lógica de reparto, la reforma de 1968 implicó un profundo cambio en el patrón distributivo del sistema previsional vigente durante el peronismo, beneficiando a los sectores de más altos ingresos e impactando de forma regresiva sobre los sectores populares.<sup>48</sup>

En lo que respecta al financiamiento del sistema, la reforma benefició ampliamente a aquellos sectores ocupacionales que pertenecían a las cajas previsionales que estaban en crisis. Al haberse unificado y centralizado las cajas jubilatorias, aquellas que ya presentaban déficit primario pudieron recuperar el equilibrio con el superávit de las cajas más jóvenes, sin necesidad de ajustar el nivel de haberes.

De todas formas, este equilibrio fue sólo de corto plazo, ya que al acelerarse la maduración ocupacional y al incrementarse la cantidad de trabajadores en el sector informal, el sistema previsional volvió a enfrentarse con profundos problemas financieros. Esto último se explica en tanto el sostenimiento financiero del régimen previsional dependía exclusivamente de las contribuciones salariales, las cuales estaban supeditadas a las características que presentaba el mercado de trabajo formal en cada etapa. La persistente informalidad laboral, ya presente hacia fines de los años sesenta, no sólo determinaba la exclusión de amplias capas de los sectores populares de la cobertura jubilatoria sino que también implicaba un problema en la capacidad de sostenimiento del sistema en el mediano y largo plazo.

De esta forma, el régimen previsional se encontraba limitado por factores de riesgo que, más temprano que tarde, lo llevarían a enfrentar graves problemas financieros que se traducirían en la caída del valor real de las prestaciones, el no cumplimiento de lo

dispuesto por la ley y, finalmente, en el colapso financiero del sistema, sólo postergado temporariamente por la recurrencia cada vez más frecuente a otras fuentes de recursos.

## Una nueva reforma regresiva sobre el sistema previsional (1976-1983)

La dictadura militar que tomó el gobierno en 1976 llevó adelante una profunda represión sobre la clase trabajadora, desplazando a los sindicatos como interlocutor social del sistema de previsión y salud (Rulli, 2008). En este marco, en 1980 logró impulsar una reforma profundamente regresiva sobre el sistema previsional, que buscó sostener su financiamiento en base a los recursos de las capas medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación, en 1980, de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando los costos del sistema previsional (Arza, 2009). Al consolidar las desigualdades intra e intergeneracionales, esta reforma fue un intento de anular el principio de justicia distributiva sobre el que todavía se sostenían, a pesar de los cambios que se fueron sucediendo, los diversos componentes del sistema previsional (cobertura, distribución de derechos y financiamiento).

Por una parte, el congelamiento de los salarios fijado por la dictadura en un contexto de alta inflación impulsó una inédita caída en el poder adquisitivo de los salarios y de las jubilaciones en tanto estas últimas se encontraban asociadas directamente a los primeros, por la movilidad jubilatoria existente desde años antes. De esta forma, con el estancamiento del salario nominal, la dictadura consiguió provocar una fuerte redistribución del ingreso en favor de los sectores más privilegiados y en detrimento de los trabajadores (activos e inactivos). Entre 1975 y 1976, el valor real de los beneficios cayó un 45%

y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes (Arza, 2009).

Sumado a esto, el elemento más regresivo de la reforma de 1980 fue la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por la ampliación del IVA. Es decir, no sólo se benefició fuertemente a los sectores empresarios reduciendo sus costos y, por ende, incrementando su rentabilidad, sino que –además– se transfirieron los costos del financiamiento de la seguridad social al conjunto de los trabajadores, aún a aquellos que, por pertenecer al sector informal, ni siquiera contaban con el acceso efectivo a los derechos jubilatorios.

En este marco, los desequilibrios financieros se agudizaron tanto por el estancamiento del mercado de trabajo formal, la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional<sup>49</sup> como por las crecientes dificultades causadas por la eliminación de los aportes patronales. Desde un principio, el nuevo sistema mostró su carácter altamente dependiente de las transferencias fiscales no contributivas, lo que incrementaba su vulnerabilidad ante reducciones en los niveles de recaudación. En 1981, el déficit primario del sistema previsional había alcanzado el 60% de los gastos totales (Arza, 2009). Estas debilidades estructurales tendrían su corolario, ya en democracia, cuando se produjo el colapso financiero del sistema previsional argentino.

## El colapso del régimen previsional (1983-1989)

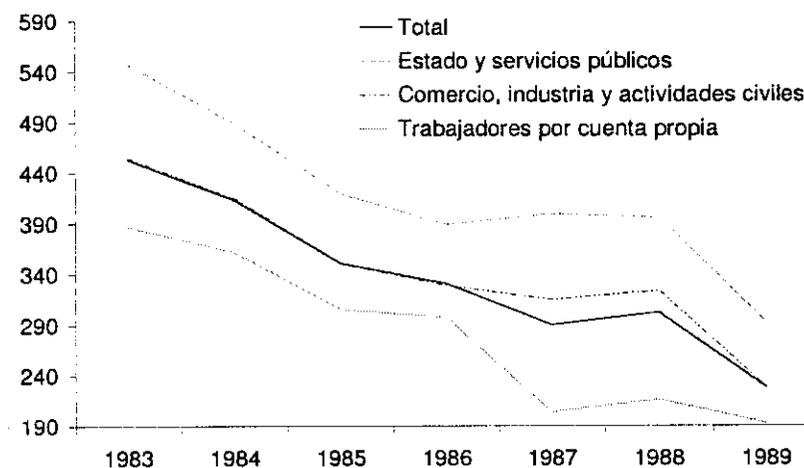
Hacia mediados de los años ochenta, con el reestablecimiento de la democracia, se aplicaron algunas medidas tendientes a revertir los problemas financieros y el cariz regresivo del sistema previsional como, por ejemplo, a través del reestablecimiento de las contribuciones patronales. No obstante, el desequilibrio del sistema era tan

pronunciado que ya no era posible su autosostenimiento, de modo tal que continuó dependiendo de la transferencia de recursos fiscales para cubrir los déficits del sistema: se transfirió parte de los ingresos del programa de asignaciones familiares y se crearon nuevos impuestos sobre el gas, la electricidad y los servicios telefónicos.

A pesar de estas medidas, la fragilidad financiera del sistema jubilatorio persistió y se profundizó tanto por la significativa expansión de la informalidad laboral y la evasión fiscal como, aunque en menor medida, por el envejecimiento poblacional producto del aumento de la esperanza de vida y por el descenso de la natalidad. Esto implicó que el Estado se retrasara en el pago de los beneficios, lo que sumado a la pérdida del valor real de los haberes por la inflación generó una caída significativa en las condiciones de vida de los jubilados. Entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989 (Arza, 2009).

Asimismo, el Estado comenzó a manejar como variable de ajuste la aplicación de la movilidad jubilatoria, lo que le significó enfrentar gran cantidad de juicios y sentencias judiciales en su contra, a los que tampoco les dio respuesta. En este contexto, en 1986 el presidente R. Alfonsín decretó la Emergencia Previsional y, con ello, logró congelar las demandas legales y la ejecución de las sentencias en contra del Estado. A la vez, se estableció un nuevo mecanismo para el cálculo de los haberes que, si bien buscó homogeneizar la distribución de los beneficios en el sistema en su conjunto, no implicó la recuperación de los haberes jubilatorios.

Gráfico N° 1. Beneficios jubilatorios del Sistema Nacional de Previsión Social, 1983-1989. (en precios constantes de 1997)



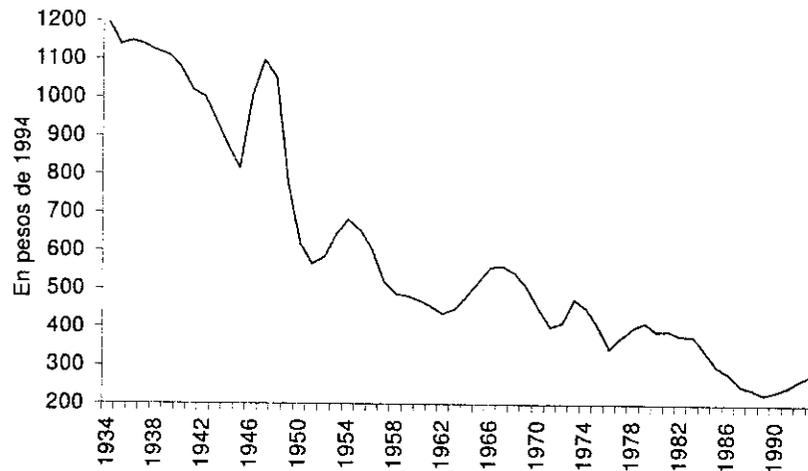
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Arza (sin fecha) con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2001).

Como se analizó, la historia del sistema previsional argentino fue atravesada desde muy temprano por constantes modificaciones, muchas veces contrapuestas, en las políticas públicas respecto de la seguridad social. Resulta claro también que dichas transformaciones fueron delineando, sobre todo a partir de 1968, una tendencia cada vez más regresiva en términos de distribución del ingreso entre la población pasiva y en la forma de enfrentar los problemas financieros estructurales del régimen previsional. Por ejemplo, en el caso de la evolución de los haberes medios del régimen previsional durante el período 1935-1994, se observa que el nivel más alto corresponde a los años 1948-1949, luego se produce una caída pronunciada (1950-1951) con una fuerte recuperación entre 1952 a 1955. En los años posteriores, se presenta una tendencia negativa que, a pesar de ciertas oscilaciones, se va pronunciando cada vez más (Gráfico N° 2).

Sin dudas, el corolario de este proceso regresivo se expresó en la

reforma de 1980 ejecutada por la dictadura militar, aunque tampoco el gobierno democrático posterior revirtió dicha tendencia. De esta manera, se fue socavando la credibilidad del conjunto de la población sobre el régimen previsional público, generando el consenso social necesario para que, unos años más tarde, la reforma neoliberal avanzara sobre el régimen previsional.

Gráfico N° 2. Promedios móviles de haberes medios de Régimen Previsional Público, 1934-1994. (a precios constantes de 1994)



Nota: Deflactado por el índice de precios al consumidor (IPC-INDEC).  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ferreres (2005).

## SEGUNDA PARTE

### La reforma estructural del sistema previsional y su crisis

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, desde mediados de los años sesenta el régimen jubilatorio venía presentando problemas de financiamiento, situación que se fue profundizando con la regresividad de las sucesivas reformas previsionales, la persistente informalidad laboral, la evasión impositiva y el envejecimiento poblacional hasta alcanzar su máximo punto crítico a mediados de los años ochenta. En este contexto, el sistema previsional público fue evidenciando su incapacidad para cumplir eficazmente con la cobertura estipulada, lo que implicó una creciente pérdida de credibilidad en el sistema para el conjunto de la población. En este contexto, la ofensiva neoliberal ganó consenso en el cuestionamiento del principio de reparto, criticándolo por ineficiente e insostenible en el tiempo.

### La reforma previsional de 1994

La reforma previsional de 1994 (Ley 24.241), tomando como referencia explícita al "exitoso" sistema chileno, significó la adopción de un sistema de carácter mixto que, al trastocar la lógica de solidaridad intergeneracional como su único principio constitutivo, incluyó la capitalización individual como un elemento central de la futura jubilación del trabajador.

Se trataba de un régimen de carácter mixto, ya que se combinaban dos sistemas, uno administrado por el Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Compañías de Seguro de Retiro (CSR), en su mayoría privadas y vinculadas

entre sí desde el punto de vista de la propiedad de las mismas. En lo que respecta a la determinación de los haberes jubilatorios también se presentaban diferencias: mientras en el sistema de reparto resultaban de la composición de tres tipos de prestaciones a cargo del Estado<sup>50</sup>, en la capitalización se combinaban recursos públicos con un haber financiado por las AFJP con los fondos capitalizados de sus afiliados<sup>51</sup>.

Ahora bien, es preciso advertir que en diversos aspectos, la reforma beneficiaba al régimen de capitalización. Por ejemplo, esto era evidente en los mecanismos estipulados para "optar" entre uno u otro régimen: mientras para elegir reparto cada contribuyente debía solicitarlo por escrito en un acotado límite de tiempo, en el caso de la capitalización la afiliación se realizaba de manera automática (excepto que los aportantes manifestaran lo contrario). Se mantenía la misma asimetría para pasar, una vez ya afiliado, de un sistema al otro: el pasaje al régimen estatal sólo fue posible en los dos años posteriores a la reforma; en cambio, no había restricciones para pasarse al de capitalización.

Los principales argumentos esgrimidos por el consenso neoliberal para justificar la reforma se basaban en la idea que el nuevo sistema permitiría resolver el déficit crónico en tanto se limitaría la utilización discrecional de los aportes previsionales por parte del Estado, hecho al que se atribuían los problemas financieros del régimen previsional. También se planteaba que la competencia entre las AFJP por captar fondos disminuiría los costos del sistema a la vez que incrementaría la rentabilidad de sus inversiones. De igual modo, se sostenía que la capitalización, en tanto cada trabajador podría identificar sus contribuciones y saber que las mismas (o aún más, en caso de rendimiento financiero positivo) estarían destinadas a su jubilación individual, generaría incentivos más eficaces para la afiliación y el cumplimiento de los aportes. Supuestamente, todos estos elementos que contenía el nuevo régimen apuntalarían el incremento de la cobertura y el aumento del ahorro interno.

Según pronosticaban los economistas neoliberales, esto impulsaría el crecimiento de la actividad económica en su conjunto, mejorando consecuentemente las condiciones de vida de la población en general y de los jubilados en particular, al brindarles mayores beneficios al momento del retiro.

## El sistema previsional mixto (1994-2008)

En el transcurso de los 14 años en que rigió el sistema previsional mixto en nuestro país, se puso de manifiesto que muchos de los argumentos con los que se justificó la reforma de 1994 poco tuvieron que ver con los resultados reales del sistema. En principio, basta con advertir que, lejos de propulsar el crecimiento económico y el mejoramiento de los haberes de los jubilados, las consecuencias de la reforma fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y regresivas para la clase trabajadora en su conjunto. No implicó lo mismo para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, que se vieron altamente beneficiados por la proliferación de negocios asegurados a partir del flujo de fondos captados por las AFJP.

### *Cobertura, afiliación y nivel de aportes*

En primer término, en lugar de ampliarse, la cobertura se redujo significativamente. Como se puede observar en el Cuadro N° 2, el porcentaje de beneficiarios disminuyó: mientras en 1992 representaban el 84,4% de los hombres y el 73,9% de las mujeres de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71,0% y 62,1%, respectivamente.

Cuadro N° 2. Cobertura previsional. Afiliados y beneficiarios por grupo de género. Total del País, 1992-2004. (en porcentajes)

	Contribuyentes como % de la PEA		Contribuyentes como % de la población empleada		Beneficiarios como % de la población de 65 y más años	
	H	M	H	M	H	M
1992	47,6%	45,4%	50,5%	48,4%	84,4%	73,9%
1993	45,7%	41,8%	49,0%	46,3%	85,5%	71,5%
1994	46,7%	43,5%	51,4%	50,0%	85,7%	72,6%
1995	42,3%	40,0%	48,8%	48,5%	86,6%	71,9%
1996	42,0%	38,2%	48,9%	46,7%	85,2%	70,6%
1997	42,8%	39,0%	48,1%	46,1%	80,8%	71,6%
1998	42,0%	39,7%	46,7%	45,4%	80,6%	68,6%
1999	40,7%	39,0%	46,3%	45,4%	79,0%	69,7%
2000	39,8%	38,0%	45,6%	44,8%	74,9%	68,0%
2001	36,8%	37,0%	44,9%	44,4%	76,3%	68,6%
2002	33,5%	34,9%	40,1%	42,0%	73,4%	67,0%
2003	34,9%	30,5%	39,8%	36,2%	71,9%	62,1%
2004	36,9%	32,4%	41,1%	37,3%	71,0%	62,1%

Fuente: Arza (2009), elaborado sobre la base de Rofman y Lucchetti (2006).

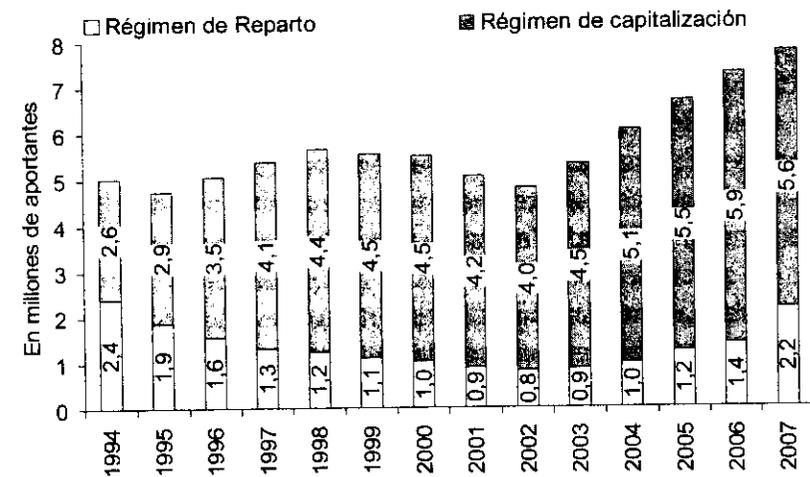
Para analizar las razones de esta disminución en la cobertura es indispensable tener en cuenta los altos niveles de precarización del empleo. En el período estudiado no sólo se produjo un importante incremento en los niveles de desocupación<sup>52</sup> sino que, además, se difundieron tanto la informalidad laboral como los contratos laborales que, al precarizar las condiciones de trabajo, impulsaron un aumento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios (Bertranou et al, 2004). De esta forma, en lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre los aportantes y la población ocupada disminuyó, entre 1992 y 2003, 10,7 puntos porcentuales (p.p) para los hombres y 12,2 p.p. para las mujeres. En igual período, el coeficiente aportantes/población económicamente activa (PEA) pasó de 47,6% a 36,9% (hombres) y de 45,4% a 32,4% (mujeres) (Cuadro N° 2).

Además, si se analiza la relación entre aportantes y afiliados<sup>53</sup>, se observa que este número descendió entre 1995 y 2002 en 21,1%. En este sentido, el nuevo sistema previsional, por su carácter excluyente en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e

informalidad estructural y en un contexto de envejecimiento poblacional, puso en evidencia la debilidad del modelo contributivo.

Otro de los pronósticos de la reforma afirmaba que la inclusión del régimen de capitalización, de por sí, significaría un incentivo a la afiliación voluntaria, ya que (supuestamente) los trabajadores se verían motivados por la "transparencia" del régimen de capitalización y por el hecho de que percibirían casi la totalidad de sus aportes individuales, evitando que el Estado distribuya esos fondos intergeneracionalmente. Sin embargo, este pronóstico no se reflejó en los hechos, sino que por el contrario la proporción de afiliación voluntaria fue muy reducida a lo largo de la totalidad del período. En efecto, la proporción de aportantes voluntarios sobre la recaudación total no ha superado el 1% entre 1995-2006, representado en este último año sólo un 0,4% del total.

Gráfico N° 3. Afiliados al SIJyP según régimen de aportes, 1994-2007.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Es preciso recordar que el régimen de capitalización recibía de forma automática a los trabajadores que al ingresar al mercado de trabajo formal no realizaban ninguna opción jubilatoria. Se trata de una norma trascendente ya que la proporción de indecisos respecto al incremento en la afiliaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) siempre fue muy elevada, llegando a representar un 83,1% en 2006. Si se relacionan ambos aspectos, es posible aseverar que las nuevas afiliaciones a las AFJP se explican, casi en su totalidad, por la incorporación automática de "indecisos".

En definitiva, esto demuestra que el comportamiento de los trabajadores, lejos de estar guiado por la búsqueda de la AFJP que garantizase la maximización de su jubilación futura, estuvo ligado sobre todo a la falta de información, la arbitrariedad o la indiferencia. En definitiva, en este elemento se pone de relieve, en parte, el carácter sesgado hacia la privatización del sistema que impulsó la reforma previsional de 1994, a pesar de que se la presentara como un régimen mixto.

En lo que respecta al nivel de haberes, si bien entre 1993 y 2001 no se observó una contracción, esto se explica en gran parte por la virtual ausencia de inflación en el período más que por un incremento en el valor nominal de las jubilaciones y pensiones. Es más, los haberes jubilatorios a lo largo del régimen de convertibilidad -evaluados a pesos constantes- registraron una reducción del 10,6% respecto a los alcanzados en la década del ochenta.

En suma, la promesa neoliberal de que la reforma previsional garantizaría la expansión de la cobertura y de la afiliación, el incremento de los haberes y el cumplimiento de los aportes no sólo no se cumplió sino que, por el contrario, significó un desmejoramiento de dichas variables.

### ***Concentración, altos costos e inseguridad de los fondos en el mercado de las AFJP.***

Uno de los pilares del planteo neoliberal se vincula con la idea de que las leyes del mercado son el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en una economía. En esta línea argumental, la competencia es un factor central, ya que garantiza que todos los agentes económicos persigan la maximización de sus beneficios a través de la reducción de sus costos, como forma de alcanzar productos o servicios de calidad y de bajo precio. En esta óptica, el Estado debe hacerse a un lado, ya que cualquier intervención de un agente externo, con una lógica diferente, implicaría una disrupción en esta dinámica eficiente y transparente de distribución de la riqueza en una economía.

La reforma de 1994 se sustenta en este paradigma. Por eso, los defensores de la reforma planteaban que la introducción del régimen privado y, por ende, la creación del mercado de las administradoras de fondos previsionales era la mejor forma de combatir la ineficiencia y la insolvencia que exhibía el sistema público de reparto. Supuestamente, la propia dinámica competitiva entre las AFJP implicaría que cada una de ellas buscaría ofrecer mayores, mejores y garantizados beneficios para captar un mayor caudal de afiliados. También se sostenía que los trabajadores activos realizarían una evaluación racional respecto de las distintas ofertas existentes en el mercado y optarían por la que les garantizaría la maximización de su jubilación futura. Como ya se observó, todo esto estuvo lejos de ser realidad.

En este contexto, resta ver qué sucedió con la promesa de un mercado competitivo que generaría calidad, eficiencia y seguridad de los fondos, a la vez que reduciría los costos del sistema previsional en su conjunto. Un primer aspecto a destacar es que el mercado de las AFJP, lejos de desplegar los "beneficios de la competencia", se destacó por un alto nivel de concentración. El mercado de las administradoras ha desarrollado una tendencia creciente a concentrar en pocas empresas la mayor proporción de afiliados, aportantes, recaudación y valor de los fondos.

Entre 1994 y 1998, se registró un elevado número de fusiones y absorciones de unas empresas por otras, tendencia que estuvo reforzada por el método de distribución de los "indecisos": las asignaciones se realizaban según la participación de cada AFJP en el mercado, manteniendo las desigualdades. Por ende, la forma de distribución de los indecisos entre las AFJP fue una variable mucho más importante en los hechos que la presunta competencia entre ellas. Si se comparan los valores previos a la reforma (junio de 2003) con los valores iniciales (septiembre de 1994), se observa que la proporción de las cuatro AFJP más grandes aumentó de 47% a 70% en afiliados, de 49% a 71% en aportantes, de 52% a 74% en fondos y de 53% a 70% en recaudación (Arceo, 2001; Cetrángolo y Grushka, 2004).

En este sentido, es posible aseverar que la concentración fue un hecho desde los comienzos del nuevo sistema. Este fenómeno, a pesar de algunas oscilaciones, se mantuvo en los años subsiguientes. Un dato revelador: de las 26 empresas que comenzaron a operar en 1994, sólo quedaban 11 en 2006. Estos datos indican una tendencia a la oligopolización del mercado, que se opone a los presuntos incentivos para reducir costos y mejorar los servicios. Así la competencia entre las AFJP, que se presentaba como garantía de eficiencia, rentabilidad y menores comisiones, es otra de las promesas de la reforma neoliberal de 1994 que nunca se plasmó en la práctica.

En la misma línea, tampoco se cumplió el argumento respecto de la reducción de los costos del sistema previsional. Las AFJP cobran, en concepto de prestación de servicios, comisiones sobre los aportes de sus afiliados que se destinaban a cubrir el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, los gastos de administración y a engrosar las ganancias de las firmas. Esto ni siquiera se vinculaba a gastos de recaudación, ya que de éstos se seguía haciendo cargo el sistema público, a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El monto de las comisiones pagadas a las AFJP era muy elevado: representaron alrededor del 30% de la recaudación durante los primeros siete años, proporción que aumentó a cerca del 35% y 40% entre 2003-2004 (Cetrángolo y Grushka, 2004). Vale advertir que el

costo del régimen de capitalización superaba al del sistema público: los gastos operativos del régimen público representaron entre 1999 y 2005 tan sólo el 1,6% de las contribuciones y los recursos tributarios percibidos con fines previsionales, 20 veces más barato que el costo de administración del sistema de capitalización (CENDA, 2006).

Por último, otro de los argumentos en favor de la reforma consistió en plantear que el régimen de capitalización posibilitaba a cada afiliado identificar sus aportes individuales, lo que se suponía garantizaba la transparencia y la seguridad de dichos fondos, a la vez que impedía que los mismos se usaran discrecionalmente para otros negocios. Esto último había sido uno de los pilares del cuestionamiento al sistema público, ya que se denunciaba que el Estado disponía de los fondos previsionales para asignaciones presupuestarias ajenas al sistema. Ahora bien, el régimen de capitalización mostró que tal "seguridad" tampoco estaba garantizada por la privatización del sistema.

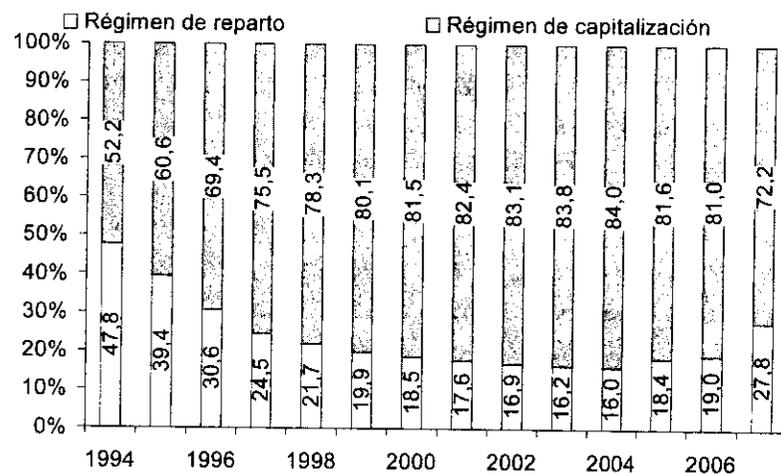
En efecto, las AFJP intentaron avanzar sobre las cuentas de los aportes previsionales. En 2001, a través del decreto 1495, las administradoras consiguieron cobrar una parte de la comisión deduciéndola de la cuenta de capitalización de aquellos afiliados que no hubiesen realizado aportes durante un tiempo determinado. De esta forma, las AFJP se aseguraron el cobro de una suma importante de dinero, aun sin que se registraran nuevos aportes. A través de este tipo de operaciones, entre julio de 2002 y junio de 2003, dichas empresas capturaron alrededor de \$ 40 millones de las cuentas de capitalización individual (Cetrángolo y Grushka, 2004).

### ***Inexistente fomento del mercado de capitales y desfinanciamiento del sector público***

Según se suponía, la reforma previsional de 1994, considerando los factores mencionados previamente, terminaría impactando positivamente en la economía argentina a través de dos elementos centrales: la expansión del mercado de capitales y la reducción del déficit del sector público. Una vez más, los resultados fueron los contrarios a los anunciados por los defensores de la reforma.

Si bien los fondos gestionados por las AFJP fueron en ascenso a lo largo del periodo, esto no implicó un impacto significativo en el nivel de inversiones productivas que impulsaran el crecimiento económico. Por el contrario, buena parte de la cartera de las AFJP, alrededor del 60% hacia 2008, estuvo destinada a operaciones de crédito público, a través de la adquisición de títulos y bonos públicos. No deja de resultar paradójico que, en su mayor parte, la necesidad de financiamiento del sector público estuvo generada por la profundización del déficit provocado por introducción del sistema privado al régimen previsional. De esta manera, el Estado terminó pidiendo prestado a las AFJP recursos que, tiempo antes, mediante la reforma, les transfirió mediante la privatización de parte del sistema. Eso sí, esos fondos se encontraban, por un lado, reducidos por las comisiones de las administradoras y, por otro, suponían el pago de intereses, por lo que engrosaban aún más la ya abultada deuda del sector público.

Gráfico N° 4. Distribución de los afiliados al SijyP según régimen de aportes, 1994-2007. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Ahora bien, este punto requiere de especial atención. En primer lugar, vale la pena recordar que, como fue planteado en la primera parte de este trabajo, los problemas financieros han constituido un elemento fundamental en la historia del régimen previsional en nuestro país, por lo menos desde mediados de los años sesenta. De hecho, las reformas más regresivas fueron diseñadas y justificadas en torno al cuestionamiento de la lógica de reparto como el elemento deficitario del sistema. Sin embargo, la reforma del 1994 fue más allá y logró traducir esa crítica en una medida concreta que socavara al régimen público de reparto: la privatización de parte de la seguridad social como supuesta solución del déficit estatal.

Tal como se advirtió, en los años en que estuvo en vigencia el sistema previsional mixto, los problemas financieros del sector público se profundizaron por la enorme transferencia de recursos del Estado a las AFJP. De esta forma, la privatización de una parte significativa del sistema previsional repercutió en una fuerte contracción de ingresos en el régimen público de reparto, profundizado por el constante drenaje de afiliados y aportantes hacia el régimen de capitalización. Si se observa el Gráfico N° 4, resulta claro el tamaño que adquirió esta transferencia. Según fuentes oficiales, entre 1996 y 2006, de los afiliados que efectivamente realizaban sus aportes, en promedio, el régimen de capitalización concentró el 80,1%, mientras el sistema estatal sólo representó el 19,9%. Sólo, a partir de 2007, esta tendencia se vio levemente atenuada.

Adicionalmente, la fragilidad financiera del sistema previsional se profundizó con la aplicación, a partir de 1993, de fuertes reducciones en las alícuotas de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, con el supuesto objetivo de incentivar la contratación de personal en un contexto de alto desempleo y de escasa competitividad de la producción nacional.

Entre 1993 y 2000, dichas cargas se redujeron cerca del 50%, pasando del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de Ley 25.250 de Reforma

Laboral en mayo de 2000, la que preveía para el caso de los nuevos puestos de trabajo una reducción adicional, según las características del trabajador, de entre 33% y 50% (Roca, 2001).

La reducción de los aportes se intentó sustituir con la recaudación de impuestos específicos (sobre los servicios de gas y teléfono, sobre los bienes personales, sobre los bienes fuera del proceso productivo, sobre la renta, el petróleo y los cigarrillos) y con distintas asignaciones presupuestarias tendientes a sostener el financiamiento del sistema.

Cuadro N° 3. Composición de los recursos del régimen previsional público, 1990-2000. (en porcentajes)

Año	Aportes y Contribuciones	Recursos Fiscales	Otros
1990	74,7%	24,8%	0,5%
1991	76,6%	15,9%	7,5%
1992	72,7%	18,8%	8,5%
1993	58,8%	27,5%	13,7%
1994	60,9%	33,5%	5,7%
1995	53,6%	40,3%	6,1%
1996	39,8%	56,2%	4,1%
1997	37,2%	58,2%	4,6%
1998	36,0%	61,4%	2,6%
1999	31,1%	67,3%	1,6%
2000	30,1%	68,1%	1,9%

Fuente: Roca (2001), elaborado por la DNPSS sobre la base de datos de la ANSES.

Este hecho produjo un fuerte impacto en el esquema de financiamiento del sistema público de reparto: mientras al comienzo de los años noventa, los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores explicaban aproximadamente el 75% del financiamiento y los recursos fiscales por impuestos el 25%, en el año 2000 estos últimos alcanzaban un 70% y los recursos contributivos sólo cubrían el 30%, tal como se puede observar en el Cuadro N° 3. De esta forma, en los últimos años de vigencia de la convertibilidad, casi el 70% del gasto previsional terminó siendo financiado por impuestos

y no por las contribuciones a la seguridad social, lo que profundizó las dificultades del sistema previsional de solventarse a sí mismo. Por ejemplo, en el año 2000, tal como surge del Cuadro N° 4, entre los determinantes del déficit previsional se destacan la transferencia de fondos al sistema de capitalización (responsable del 45,9% del déficit total) y la reducción de las contribuciones patronales (40,6%). En conjunto, ambos explicaban 87,5% del déficit, que era equivalente a 3,3% del PIB. (Cetrángolo y Grushka, 2004)

Se debe resaltar que, además de erosionar la capacidad financiera del propio sistema previsional, la reducción de los aportes patronales y su sustitución por impuestos al consumo fue regresiva para el conjunto de los trabajadores en beneficio de los sectores empresarios.

Cuadro N° 4. Determinantes del déficit previsional, Año 2000.

Déficit previsional y factores constitutivos	En miles de millones de \$	% del total	% del PIB
Déficit total del sistema	9,4	100,0	3,30
Aportes al sistema de capitalización	4,3	45,9	1,52
Reducción contribuciones patronales	3,8	40,6	1,34
Otras causas	1,3	13,5	0,44

Fuente: Cetrángolo y Grushka (2004), elaborado sobre la base de datos del ANSES, AFIP y Secretaría de Hacienda.

De esta manera, el sistema estatal se encontró inmerso en una situación de desfinanciamiento que explica, en parte, el incremento de la deuda pública producido durante la década del noventa, ya que este déficit fue financiado con los propios recursos administrados por las AFJP. En promedio, entre 1995 y 2006 el 57,5% de los fondos de las AFJP se utilizó para la compra de instrumentos de deuda pública. De esta forma, el Estado se vio en la necesidad de utilizar los recursos que había transferido hacia las administradoras con la reforma de 1994, sólo que dichos recursos volvían sin las

comisiones cobradas por las AFJP e implicaban un incremento de la deuda, acrecentada por los intereses.

Se debe remarcar que la lógica contributiva del sistema esta íntimamente asociada a la evolución del mercado de trabajo formal que, como se dijo, registró una aguda contracción a lo largo de la vigencia del régimen de convertibilidad. En efecto, el desmantelamiento de los sectores productores de bienes, ante la apertura externa y la sobrevaluación cambiaria, determinaron una aguda contracción del empleo formal, a la vez que la desocupación y la subocupación alcanzaron niveles record. En este contexto, se produjo la expulsión de amplias franjas de la población del sistema previsional.

Por otra parte, la propia introducción de la capitalización privada implicó girar fondos del sector público hacia las administradoras, al tiempo que el primero continuaba abonando la inmensa mayoría de los beneficios previsionales vigentes. A su vez, es preciso advertir que por esos años se desarrolló otro factor que determinó un incremento en el déficit previsional: una nueva ola de juicios previsionales. A partir de 1991 -con la sanción de una ley de consolidación de deudas previsionales que instaba al Estado a pagar los compromisos derivados de las sentencias judiciales favorables a los jubilados-, comenzó a incrementarse el nivel de juicios. A fines de 2001 había 127.421 juicios en proceso y 35.000 sentencias pendientes de pago (Arza, 2009).

Asimismo, otro factor a tener en cuenta es el proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales a la Nación. Antes de la reforma, las provincias argentinas poseían la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública. Sin embargo, esta situación se modificó a partir de 1994, al iniciarse un proceso de transferencia de las cajas provinciales (y su déficit) hacia la Nación. Entre 1994 y 1996, se produjo el traspaso de las cajas correspondientes a once provincias. El incremento del déficit previsional nacional proveniente del traspaso de las cajas provinciales se situó en 1999 en \$ 1.257 millones, valor que poco menos que duplica el costo fiscal estimado originalmente. Para ese entonces, los

recursos de estas cajas representaron cerca del 5% del total del sistema nacional, sus erogaciones alrededor del 10% y el resultado financiero fue aumentando su participación en el déficit total en virtud de los cambios en el resultado del total del sistema (Cetrángolo y Grushka, 2004). Luego, entre 1999 y 2003, se produjo una armonización de las cajas correspondientes a cinco provincias, tanto en relación con el régimen de aportes y contribuciones como respecto de los requisitos de acceso a las prestaciones.<sup>54</sup> Ambos momentos dan cuenta de los cambios en el sistema público, a la vez que explican, en parte, su proceso de desfinanciamiento. Sin dudas, esta transferencia debe ser tenida en cuenta como un elemento de importancia a la hora de entender la profundización del déficit del sistema previsional nacional, ya que el traspaso de las cajas provinciales supuso que el Estado nacional asumiera la responsabilidad de sus deudas.

En síntesis, el impacto de la reforma sobre las cuentas fiscales fue muy importante, profundizando el déficit del sistema previsional. La combinación de la privatización de parte del régimen con la simultánea reducción de las contribuciones patronales y la transferencia de los déficits de las cajas provinciales explican este resultado negativo.

Asimismo, la reforma de 1994 implicó también, tal como ya se mencionó, que el Estado se hiciera cargo de la Prestación Básica Universal (PBU) y Prestación Compensatoria (PC) de los afiliados a las AFJP, a la vez que sostuvo los pasivos vigentes al momento de la reforma, librando a las AFJP de solventar un esquema de transición con parte de los fondos recibidos. Además se estableció la conformación de un mecanismo a fin de garantizar la rentabilidad del fondo de jubilaciones y pensiones (FJP) administrado por las AFJP: si ésta superaba su rentabilidad promedio, el excedente se depositaba en un fondo de fluctuación que, en cambio, cuando los resultados eran inferiores al promedio, se encargaba de completar la diferencia. Otro medio de reaseguro de los beneficios de las AFJP fue el pago de los retiros transitorios por invalidez en caso de quiebra de una AFJP; el pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a

los que optasen por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las Compañías de Seguro de Retiro (CSR); el pago de un haber mínimo cuando, cumplidos los requisitos, el haber total fuese inferior al mínimo legal y los jubilados quisieran acogerse a este beneficio (CENDA, 2006). Así, el sector público garantizó, a través de varios mecanismos, la rentabilidad mínima sobre los fondos administrados.

Ahora bien, estos resultados tan negativos para el Estado y para la clase trabajadora en su conjunto, se tradujeron en una fuente de grandes negocios para las AFJP que, controladas mayoritariamente por la banca local y extranjera, se apropiaron de una porción creciente de la riqueza producida en el país<sup>55</sup>.

## La crisis de 2001 y su impacto sobre el sistema previsional

Si bien se han detallado las características que asumió el sistema previsional durante el período en que estuvo vigente el régimen de capitalización (1994-2008), es preciso detener el análisis en lo sucedido a partir del desencadenamiento de la crisis de 2001 y sus consecuencias para el sistema previsional: entre ellas, el *default* de la deuda pública y el colapso del régimen de convertibilidad.<sup>56</sup>

La crisis y el colapso del régimen de convertibilidad afectaron al sistema previsional en su conjunto: mientras los jubilados del régimen de reparto sufrieron un recorte del 13% en sus haberes a mediados del 2001, los afiliados de las AFJP padecieron una contracción en sus fondos. Esto último se vio acrecentado porque las AFJP habían sido “inducidas” por el Estado a aumentar su tenencia de bonos públicos, como forma de suplir las crecientes restricciones al endeudamiento del Estado en el mercado internacional de capitales. En este contexto, en la cartera total de las AFJP, las operaciones de crédito público pasaron a representar el 78% en 2001 (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Esta situación puso en riesgo la sustentabilidad del propio régimen de capitalización, ya que el gobierno nacional anunció que las AFJP recibirían el mismo tratamiento que otros tenedores de bonos nacionales o internacionales en el proceso de reestructuración de la deuda pública. La estrategia estatal para evitar que esta situación produjese una reducción drástica del valor de la cuota, y consecuentemente, del beneficio de los trabajadores prontos a jubilarse, fue autorizar a las AFJP a contabilizar los papeles en *default* a valor nominal y permitir, posteriormente, su contabilización a “valores técnicos”. Esto permitió sortear parte de los efectos negativos del *default* sobre los trabajadores que estaban en situación de jubilarse, así como también una eventual escalada de juicios contra el Estado y/o las AFJP (Arza, 2009).

Asimismo, la crisis condujo a una nueva contracción del mercado formal de trabajo determinando un descenso en la relación aportantes/beneficiarios, a la vez que se produjo un importante deterioro en el valor real de las contribuciones, como consecuencia de la elevación del ritmo de variación de los precios tras la devaluación de la moneda a comienzos del 2002.

En suma, los impactos de la crisis fiscal, política y económica del 2001 pusieron en evidencia la debilidad del sistema previsional para enfrentar un escenario de crisis. Esto se vio reflejado en el rendimiento de las colocaciones de las AFJP, que pasaron de un promedio de 19,7% (entre 1994 y 1997) a un 7,2% (desde mediados de 1997 hasta mediados de 2001) y, luego, a tasas negativas (-13,7%) entre diciembre de 2000 y 2001 (Mesa-Lagos, 2004; sobre la base de SAFJP).

La crisis del sistema previsional a comienzos de la presente década puso en evidencia la relevancia de la política pública como herramienta insustituible para regular los impactos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización. A la vez, demostró la necesidad de contar con un sistema previsional que basado en la solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios, cuente con mecanismos capaces de paliar los efectos regresivos de las contribuciones que, en un contexto de crisis del mercado

formal de trabajo, libró a amplias capas de la población en un estado de desprotección total.

En síntesis, se puede concluir que la evolución de los indicadores más relevantes del nuevo sistema terminó mostrando resultados muy pobres, ya que éste fue inadecuado y negativo para el mercado laboral y la estructura económica argentina. En términos generales, la reforma implicó un cambio sustancial en el patrón distributivo del sistema, implementando un régimen de individualización de derechos y beneficios. De esta forma, la lógica de solidaridad intergeneracional de distribución de recursos se vio socavada y el haber de cada trabajador pasó a estar directamente vinculado a su propia historia laboral y salarial y, además, en el régimen privado, terminó dependiendo del resultado financiero de la inversión de sus contribuciones personales. A través de este sistema, se produjo un traspaso del riesgo previsional a cada trabajador en particular. Por un lado, la eliminación de la movilidad jubilatoria implicó que el riesgo inflacionario terminase corriendo por cuenta del afiliado. Por otro, aquellos trabajadores afiliados al régimen de capitalización debieron afrontar, por el mecanismo de contribución definida, el riesgo de inversión. Asimismo, las dificultades crecientes por permanecer en el mercado formal de trabajo y, por ende, en el sistema previsional, también se convirtieron en un problema exclusivamente individual (Arza, 2009). Por último, la reforma neoliberal del sistema previsional condujo a la exclusión de amplias franjas de la población del mismo, proceso que profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de los haberes.

## Notas sobre los regímenes de capitalización en América Latina y sus consecuencias

En tanto la privatización de los sistemas previsionales formó parte de los procesos de reformas estructurales en América Latina, es relevante confrontar brevemente lo sucedido en nuestro país en esta materia con los resultados impuestos en otros países de la región. Esta comparación resulta relevante porque permite observar uno de los modos en que el neoliberalismo se desplegó en nuestro continente y, a su vez, permite aprehender la profundidad que alcanzó la regresividad distributiva.

En primer lugar, es preciso destacar que, con anterioridad a estas reformas, en los distintos países de Latinoamérica regían regímenes previsionales basados en el sistema de reparto bajo el criterio de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, hacia la década del ochenta, dicha tendencia comenzó a ser cuestionada por parte de sectores neoliberales que planteaban la necesidad de introducir el principio de capitalización individual como forma de garantizar la "eficiencia". La primera reforma en ese sentido se produjo en Chile en 1981 a partir de la privatización de su sistema previsional y el establecimiento de la obligatoriedad del ahorro y capitalización individual. A partir de ese momento, el nuevo régimen de capitalización chileno se convirtió en el caballito de batalla neoliberal para impulsar reformas en el resto de los países de la región. Así fue que en los años precedentes la reforma se extendió a otros países de América Latina, conservando características propias según cada diseño nacional.

En principio, cabe advertir que América Latina fue una de las regiones, junto con Europa central y Europa oriental, donde más se desarrollaron reformas estructurales en los sistemas previsionales. Trece fueron los países latinoamericanos que implementaron la privatización total o parcial de sus antiguos sistemas públicos. Estas reformas de pensiones se plasmaron en tres tipos de modelos diferentes: en primer lugar, el *sustitutivo* donde se sustituye el sistema público por el privado; en segundo, el *paralelo* donde se reforma al sistema público y se crea un nuevo sistema privado, y ambos compiten; y en tercer lugar, el modelo *mixto* donde se

integra un sistema público (otorga una pensión básica) con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria. (Mesa Lago, 2004)

Tal como sucedió en Argentina, en el resto de los países que aplicaron reformas estructurales a sus sistemas previsionales también se pusieron en evidencia una serie de distorsiones que pusieron en jaque los pilares básicos de la argumentación neoliberal respecto de la necesidad de implementar dichas reformas. Intentando un breve *racconto* de esas dificultades, se puede mencionar en primer lugar que se ha observado una caída en los niveles de cobertura. Según Mesa-Lago (2004), las estimaciones de cobertura basadas en los cotizantes activos antes de la reforma y en 2002 muestran que esta disminuyó en todos los países: el promedio ponderado de cobertura en nueve países cayó de 38% antes de la reforma a 27% en 2002. Por su parte, un informe sobre cobertura previsional en Chile, Argentina y Brasil<sup>57</sup> realizado por la OIT en 2001 pone de manifiesto que las reformas en general tendieron a priorizar el equilibrio financiero de los modelos previsionales implementados y, por consiguiente, sacrificando la búsqueda de una solución de fondo para el problema de la extensión de la cobertura (Bertranou, 2004).

Cuadro N° 5. Modelos de reformas estructurales previsionales según países de América Latina, 1981-2004.

Sustitutivo	Paralelo	Mixto
1- Chile (1981)	1- Perú (1993)	1- Argentina (1994)
2- Bolivia (1997)	2- Colombia (1993)	2- Uruguay (1996)
3- México (1997)		3- Costa Rica (2001)
4- El Salvador (1998)		4- Ecuador (2001)*
5- República Dominicana (2003)		5- Panamá (1997 y 2002)**
6- Nicaragua (2000)*		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mesa Lago (2004) y Bertranou (2004).  
Notas: (\*) Tanto en Ecuador como en Nicaragua las leyes de reforma previsional encontraron obstáculos legislativos para su aplicación. (\*\*) En 1997 sólo voluntariamente y en 2002 para Empleados Públicos (excluidos FF. AA.)

A lo largo de las últimas décadas, en América Latina se han implementado una serie de reformas neoliberales que han modificado sustancialmente la estructura social y productiva de dichos países, produciendo cambios importantes en lo que respecta al mercado laboral: entre ellos, resultan significativos especialmente para este estudio el fuerte incremento de los niveles de desocupación, la expansión de la flexibilización y precarización laboral, del empleo no registrado y del sector informal de trabajo. En este contexto, el nivel de aportantes efectivos a los sistemas previsionales se vio en franco descenso, poniendo en evidencia uno de los problemas centrales de los sistemas previsionales: su cobertura se encuentra atada a la contribución de los asalariados en el mercado formal de trabajo. De esta forma, avanzó la exclusión de amplias capas sociales de la seguridad social por el creciente número de trabajadores informales y desocupados existentes en América Latina durante el periodo estudiado. El sector informal creció de 42% del empleo urbano latinoamericano en 1990 a 47% en 2001, debido a la reducción del empleo formal y al aumento del empleo en el trabajo independiente, las microempresas y el servicio doméstico (Mesa Lago, 2004).

En segundo lugar, las reformas estructurales en los sistemas de previsión social han generado un creciente incumplimiento del pago de las contribuciones. De hecho, en la mayoría de los casos, las contribuciones patronales se han eliminado o reducido, mientras que se han elevado las correspondientes a los trabajadores, lo que indica la regresividad que produjeron las reformas en este sentido. Tal como se detalló anteriormente, si bien en Argentina no se eliminaron las contribuciones del trabajador y del empleador, éstas últimas se redujeron a la mitad mediante exenciones y bonificaciones.

Un tercer aspecto a destacar es la escasa competitividad presente en el mercado de las administradoras privadas de fondos de pensiones, al contrario de lo que vaticinaban los defensores de las reformas en los diversos países. Tal como se observa en el Cuadro N° 6, en los tres tipos de modelos de reforma se ha manifestado una importante concentración del mercado previsional.

Cuadro Nº 6. Competencia entre administradoras del sistema privado de jubilaciones y pensiones en nueve países de América Latina, 2002-2003.

Modelo/País	Afiliados (en miles) 2003	Número de administradoras 2003	% de afiliados en las tres administradoras mayores 2002
<b>Sustantivo</b>			
Chile	6.883	7 <sup>a</sup>	79
Bolivia	809	2	100
México	30.381	12	44
El Salvador	1.034	3 <sup>b</sup>	100
<b>Paralelo</b>			
Perú	3.100	4	76
Colombia	5.013	6	66
<b>Mixto</b>			
Argentina	9.275	12	57
Uruguay	626	4	87
Costa Rica	1.104	9	82

Notas: (a) Se redujeron a seis en marzo de 2004. (b) Una de las administradoras estaba en quiebra a fines de 2003.

Fuente: Mesa-Lago (2004).

En cuarto lugar, los costos del sistema previsional lejos de verse reducidos como fue pronosticado, se han incrementado debido en buena medida a la escasa competitividad del mercado de las administradoras, lo que redujo los incentivos para la reducción de costos.

Un elemento central para comprender las consecuencias negativas de las reformas previsionales en Latinoamérica ha sido el elevado costo fiscal que implicó en los distintos países, lo que resultó inviable en el mediano plazo. Sin dudas, resulta paradójico que uno de los principales argumentos en favor de los cambios en los regímenes de pensiones afirmaba que dichos costos se reducirían y eliminarían gradualmente con la introducción de la lógica privada. Si bien resulta difícil presentar mediciones que permitan comparar lo

sucedido en los distintos países, según estimaciones aproximadas de este costo como porcentaje del PIB, en 2000 era de 6% en Chile (después de 20 años de reforma), 4,5% en Argentina y Uruguay, 2% en Bolivia y 1,5% en Colombia (Mesa-Lago, 2004).

Además, el costo fiscal de la transición de un sistema previsional a otro ha sido, en todos los casos, cargado a las arcas del sistema público. Incluso, en algunos países -tal es el caso de Argentina- a estos gastos se sumaron las garantías que el Estado brindó a las administradoras privadas: aportar la diferencia cuando una administradora no pudiese garantizar el rendimiento mínimo de la cuenta individual y asumir la responsabilidad de pagar las pensiones en caso de quiebra de una administradora o una compañía de seguros.

Por otra parte, si bien se había argumentado que la reforma impulsaría una importante acumulación de capital en los fondos de pensiones y, por ende, un incremento del ahorro nacional, faltan evidencias que demuestren que esto haya sucedido en realidad. Asimismo, se planteaba que, al crear instrumentos financieros nuevos y diversificar la cartera de inversión de los fondos a fin de compensar riesgos, la reforma contribuiría a desarrollar los mercados de valores. Sin embargo, en la mayoría de los países, la composición de la cartera de valores de las administradoras privadas mostró escasa diversidad en sus colocaciones: por ejemplo, hacia mediados de 2003, en por lo menos seis países (entre ellos, Argentina) entre un 49,4% y un 90% de la cartera eran títulos públicos. Si bien Chile no se encontraba entre estos últimos, cabe advertir que recién en 1998 pudo reducirla de 46% a 29%. En este punto, cabe advertir que, en muchos casos, la inversión en instrumentos públicos ha implicado buenos rendimientos porque los Estados pagaban altos intereses por sus títulos de deuda (por ejemplo, Argentina hasta fines de 2001). Un hecho que, sin dudas, es regresivo para la economía en su conjunto e insostenible en el largo plazo. Tal como se mencionó anteriormente, en nuestro país esto resultó evidente en el marco de la devaluación cambiaria de 2002, lo que puso en riesgo el valor de los

fondos y, a su vez, significó un incremento de la concentración de la cartera en deuda pública.

En lo que respecta al argumento que planteaba que las reformas generarían un rendimiento real positivo de la inversión, los resultados varían según los países y el período que se utilice para el cálculo. En este sentido, es preciso destacar que los nuevos sistemas presentaron una importante sensibilidad a las crisis económicas y bursátiles de 1995 y 1998 que impactaron sobre la economía de la región y de cada país en particular. Sin dudas, estas fluctuaciones del rendimiento significan un riesgo para los afiliados de las administradoras privadas, ya que en caso de retirarse en un momento de crisis el fondo acumulado en su cuenta individual puede haber disminuido considerablemente.

Por último, uno de los elementos fundamentales de las reformas estructurales en América Latina ha sido socavar el principio de solidaridad intergeneracional como fundamento de los sistemas de pensión. Dicho principio fue sustituido por una lógica de equivalencia entre la contribución y el nivel de la pensión, que no hace más que fijar y profundizar las desigualdades existentes en el mercado de trabajo. De esta forma, se erosiona la posibilidad de los regímenes previsionales de funcionar como herramientas políticas para garantizar una redistribución de ingresos al interior de las sociedades latinoamericanas, tanto entre las generaciones presentes y futuras como entre los sectores de distinto nivel de ingresos. Las reformas han implicado, mayoritariamente, la introducción de sistemas altamente regresivos: entre ellas, la exclusión de los trabajadores independientes y otros grupos del sector informal de bajos ingresos, la reducción de las contribuciones patronales en detrimento del aumento de las del trabajador; la transferencia de recursos del Estado hacia el sector privado en base a la elevación de los costos fiscales.

En suma, la implementación de reformas estructurales en los sistemas previsionales durante las últimas décadas, tanto en Argentina como en el resto de los países latinoamericanos, lejos de abonar el

desarrollo económico y social de la región, no hizo más que profundizar las desigualdades sociales y los problemas fiscales existentes.

En la actualidad, luego de dos décadas de reformas previsionales en América Latina, se ha iniciado un proceso de cuestionamiento de lo actuado. En esta línea, Argentina ha sido el país que más avanzó al respecto al eliminar, hacia fines de 2008, el sistema de capitalización administrado por las AFJP y unificar al conjunto del sistema previsional en el régimen público de reparto. Asimismo, en ese año Chile comenzó a aplicar importantes cambios tendientes a reformar el actual régimen de pensiones. Según un informe de la OIT-Chile, la transformación más importante en este sentido ha sido la conformación de un sistema de pensiones solidarias, promoviendo a la par una nueva institucionalidad, la equidad de género, una mayor cobertura a trabajadores independientes y trabajadores jóvenes, mayor competencia en la denominada "industria previsional" y en la disciplina fiscal de los Estados. En ambos países estos cambios han intentado subsanar los crecientes problemas surgidos a partir de los cambios previsionales implementados en las últimas décadas.

## **TERCERA PARTE**

### **La reestización del sistema de AFJP en Argentina en 2008.**

Como se analizó precedentemente, más de una década después de la reforma del sistema realizada en 1994, resulta evidente que ninguno de los supuestos beneficios que traería aparejada se cumplió. Más bien sucedió todo lo contrario: se observó una reducción en el nivel de cobertura, una alta concentración del mercado de las AFJP que minó los tan aclamados “beneficios de la competencia”, un incremento en los costos del sistema por el alto peso de las comisiones de las administradoras sobre los aportes realizados por sus afiliados, una profundización del déficit del sistema estatal por el enorme giro de fondos hacia las AFJP, un inexistente fomento del mercado de capitales. Para los efectivamente afiliados al régimen de capitalización los resultados tampoco fueron prósperos. Sus jubilaciones no resultaron necesariamente mayores que las de quienes permanecieron en el sistema de reparto. Adicionalmente, con el impulso del Decreto 1495/01, las AFJP lograron avanzar sobre las cuentas individuales deduciendo parte de su comisión directamente del saldo de la cuenta aquel afiliado que dejaba de aportar durante cierta cantidad de tiempo.

Resulta claro, entonces, que mientras las consecuencias de la reforma previsional de 1994 fueron marcadamente negativas para los ingresos del Estado y de la clase trabajadora, ocurrió lo contrario para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, beneficiados por la proliferación de negocios financieros.

De allí, que la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425 de 2008, ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país. De hecho, ha implicado que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional.

A su vez, la reestatización del sistema implicó que los fondos que administraban las AFJP fueran traspasados hacia las arcas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y, con ello, surgieron una serie de debates públicos acerca de la propiedad y el uso de dichos fondos. Buscando aportar elementos para dilucidar estas discusiones, a continuación se compara la composición de la cartera de inversiones de las AFJP con la cartera actual en manos de la ANSES y se da cuenta de la forma en que se han utilizado los fondos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)<sup>58</sup> desde la reestatización del sistema hasta la actualidad. En base a esta información, es posible determinar el modo en que el gobierno nacional ha utilizado los fondos de la ANSES como instrumento de política económica, tal como se hace a continuación del análisis de la composición de la cartera de inversiones antes y después de la estatización del sistema. Como se podrá observar, los resultados indican que, desde el traspaso de las colocaciones de las AFJP a la ANSES, el gobierno no ha modificado sustancialmente la composición de la cartera. Tampoco ha mostrado la capacidad (o voluntad) para emplear los fondos disponibles en el marco de un proyecto sustentable en el largo plazo que busque generar un impacto positivo en la economía real a la vez que garantice una recomposición real de los ingresos de los jubilados actuales.

Si bien la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones ha sido, sin lugar a dudas, la medida más relevante en términos de política previsional de las últimas décadas, no se puede dejar de mencionar la importancia de la Ley de Movilidad Jubilatoria sancionada el pasado año. La mencionada ley implicó un avance para los trabajadores, ya que la evolución de los ingresos de la población pasiva no dependerá ya de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo, como había acontecido a lo largo de las últimas décadas. De todas formas, los métodos de actualización de los haberes jubilatorios definidos en la ley han dado lugar a diversas controversias. En este sentido, al final de esta apartado se realiza un análisis pormenorizado de los alcances de la ley y las serias limitaciones que plantea el coeficiente de actualización definido en la misma.

## La composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)

La reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones en noviembre del año pasado implicó el traspaso a la órbita estatal de los activos que estaban siendo administrados por las AFJP, por una suma cercana a los \$ 80.000 millones. También implicó la apropiación por parte del estado de un flujo anual de financiamiento de entre \$ 12.000 millones y \$ 14.000 millones (entre aportes de los trabajadores y contribuciones patronales), recursos que antes se dirigían a las AFJP.

La cartera de activos que pasó a manos del Estado nacional no ha sufrido, hasta el momento, una modificación sustancial con respecto a la distribución que presentaba bajo la administración de las AFJP. Las operaciones de crédito público continúan manteniendo un peso preponderante en la estructura de los activos, alcanzando casi el 60% del FGS, así como constituían una porción similar de la cartera de las AFJP. A la vez, los activos en depósitos bancarios y plazos fijos tampoco presentan una variación significativa, ya que representan el 14,3% de los activos del FGS y constituían el 14,1% de la cartera de las AFJP.

Los cambios fueron sólo menores. En el caso de los depósitos en el sistema financiero se registró en los últimos meses un traspaso de fondos hacia el Banco de la Nación Argentina, porque se redujeron las colocaciones en la banca privada, por un lado, pero fundamentalmente por la repatriación de los fondos que se encontraban invertidos en el exterior, tal como lo establecía la Ley 26.425/2008 de re-estatización del sistema.

La repatriación de los fondos colocados en el exterior habría sido aproximadamente de \$ 1.200 millones, fundamentalmente de colocaciones que poseían las AFJP en Estados Unidos, Europa y Asia.<sup>59</sup> Si bien la colocación de los fondos en la economía local es una medida necesaria en pos de incentivar la inversión y favorecer la liquidez en la plaza financiera local, la liquidación de posiciones en la plaza financiera internacional en el contexto de la mayor crisis económica desde los años treinta implicó seguramente una significativa pérdida de recursos.

Resulta evidente que los fondos surgidos del ahorro de los trabajadores argentinos tienen y deben estar invertidos en la plaza financiera local, sin embargo este proceso de repatriación de capitales se podría haber realizado una vez que se reconstituyera el valor de los títulos en el mercado internacional, más aún cuando se trataba por lo general de colocaciones en fondos de inversión que fueron severamente golpeados por la crisis mundial. En este sentido, la repatriación de los depósitos en el exterior de las AFJP pareciera haber estado guiada por una lógica de corto plazo tendiente a mejorar, aunque marginalmente, el Balance de Pagos, pero no por una estrategia de largo plazo centrada en el mantenimiento de los fondos del sistema.

A su vez, se registró durante los últimos meses de 2009 una significativa variación en la distribución de los fondos depositados a plazo fijo entre los distintos bancos privados. Mientras que algunos bancos vieron incrementados sensiblemente sus depósitos (el banco Hipotecario en 249%, el Macro en 51% y el Citibank en 50%), otros, como el Standard Bank y el Patagonia, perdieron participación. Algo similar ocurrió con los fondos de inversión, dado que se traspasaron recursos de administradoras privadas a otras públicas. En particular, la administradora Pellegrini del Banco Nación recibió \$ 570 millones.<sup>60</sup>

## El Fondo de Garantía de Sustentabilidad y el financiamiento de la política anticíclica

Desde noviembre de 2008 el gobierno nacional, en respuesta al escenario de crisis internacional, ha anunciado y puesto en práctica un conjunto de instrumentos y medidas de política macroeconómica y productiva con el fin de asegurar el financiamiento del sector público, mantener el superávit comercial, preservar los niveles de actividad y sostener el nivel de empleo. En este contexto, la reestatización del sistema de seguridad social fue presentada, al menos discursivamente, como un elemento determinante del paquete de

medidas anticíclicas llevadas adelante por el gobierno nacional. La utilización de los fondos administrados por la ANSES se presentaba como una solución ante la inexistencia de financiamiento para los sectores productivos, y se sugirió que se utilizarían más de \$ 30.000 millones de las recientemente transferidas AFJP. Más allá de la discusión de fondo acerca de los posibles destinos de los fondos del FGS, lo primero que se observa es una distancia abismal entre los anuncios y la utilización de los fondos efectivamente realizada.

Como se mencionó, al analizar la composición de la cartera del FGS con respecto a la que poseían las AFJP a finales del pasado año no se distinguen diferencias sustantivas. En efecto, en la composición de la cartera del FGS (agosto de 2009) se observa una preponderancia de las operaciones de financiamiento al sector público, al igual que durante la vigencia del régimen de capitalización. Mientras que dichas operaciones totalizaban el 59,4% de la cartera de activos de las AFJP, en el FGS dicha participación asciende al 62,2% de las colocaciones.<sup>61</sup> Si se incluyen además dentro del financiamiento al sector público las operaciones de crédito con las provincias y los municipios dicha participación alcanza al 62,7% de las mismas. Esto implica un leve incremento del financiamiento al sector público en el uso de los fondos con respecto al observado durante la vigencia del régimen de capitalización.

El financiamiento hacia el sector público se concentra en su inmensa mayoría en la tenencia de títulos públicos, que componen el 55,6% de los fondos, mientras que 3,1% de la cartera está colocada en préstamos garantizados al gobierno nacional y 3,4% en letras del Tesoro. El financiamiento a gobiernos provinciales y municipales posee una baja incidencia en los fondos del FGS, ya que sumados alcanzan un 0,5% de las tenencias totales.

En orden de importancia según su participación en la cartera total de activos, le siguen la tenencia de acciones que asciende a \$ 13.546 millones, representando 12,1% de los activos totales del fondo. Esta proporción es superior a la que existía durante el régimen de capitalización, cuando representaban el 8,9% de la cartera total. Por su parte,

los depósitos a plazo fijo representaban el 9,8% de la cartera total a finales del régimen de capitalización y en la actualidad, el 9,5%.

Al analizar la evolución de la participación de los distintos tipos de activos que componen la cartera del FGS, se desdibuja el papel que han tenido los subsidios al consumo y la financiación de inversiones productivas realizados como política anticíclica por la presente administración. Dichas intervenciones se realizaron centralmente a través de la colocación de plazos fijos dirigidos<sup>62</sup> y de inversiones directas mediante colocaciones primarias.

Los plazos fijos dirigidos estuvieron destinados al subsidio al consumo y al financiamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), a través de colocaciones realizadas por el FGS a tasas subsidiadas. Tal como se puede observar en el Cuadro N° 7, se adjudicaron \$ 950 millones destinados a la compra de automóviles, autopartes, viviendas, heladeras y electrodomésticos, entre otros, a una tasa promedio del 11%. En el caso de los préstamos a tasa subsidiada destinados a las PYMES se adjudicaron \$ 900 millones a una tasa anual fija del 11%, en tanto que para la prefinanciación de exportaciones se adjudicaron aproximadamente \$ 185 millones a una tasa del 1,7% en dólares. De todas formas, se debe remarcar que la adjudicación no implica necesariamente que el financiamiento se haya ejecutado.

Por otro lado, las colocaciones primarias en empresas para el financiamiento de proyectos productivos totalizaron un volumen de fondos cercano a los \$ 2.777 millones y a tasas superiores, por lo general, al 15% anual. Entre estas colocaciones resaltan los US\$ 251 millones destinados a financiar la terminación de la construcción de las centrales termoeléctricas Belgrano y Timbres.

En definitiva, a comienzos de julio de 2009 se habían destinado a la financiación del consumo y de inversión poco más de \$ 4.800 millones, lo que representa un 4,3% de los fondos totales del sistema. Es más, se estaría sobrestimando esta cifra, ya que se están computando la totalidad de los préstamos adjudicados, más allá de que hayan sido efectivamente ejecutados. Por lo tanto, se podría afirmar que el uso efectivo de los fondos

de la ANSES distó significativamente de lo planteado discursivamente por el gobierno, en gran medida por la incapacidad de lograr la implementación y ejecución de muchos de los proyectos presentados.

Un caso paradigmático de esta situación lo constituye la industria automotriz, a la que se había previsto destinar \$ 3.100 millones. Sin embargo, a la fecha se llevan ejecutados, en el mejor de los casos, apenas \$ 200 millones. En efecto, el caso de los planes de fomento a la compra de automóviles cero kilómetro, por ser el sector al que se le destinó una mayor cantidad de recursos financieros, es una clara muestra de la anterior afirmación. Los datos de junio de 2009 mostraban que sólo una porción menor de las ventas financiadas con créditos prendarios correspondería al plan oficial (11,9%), en un contexto de reducción de los patentamientos del orden del 25% entre mayo de 2008 y el mismo mes de 2009.<sup>63</sup> Se debe recordar que las expectativas iniciales del plan implicaban la venta a través del financiamiento de la ANSES de aproximadamente unas 100 mil unidades. Sin embargo, a junio se habrían vendido solamente 7.217 unidades bajo esta modalidad (sólo el 7,2% de lo previsto).

El plan de créditos para la compra de productos de línea blanca presenta las mismas características. Si bien se trató de un plan atractivo para los consumidores, los pequeños locales comerciales y las cadenas de electrodomésticos e hipermercados, así como para el rubro de instaladores matriculados (gasistas, sanitaristas, etcétera), no se logró reactivar la producción, ya que rápidamente se hicieron visibles problemas de oferta. El caso de las heladeras resultó paradigmático, ya que si bien existía un pequeño *stock*, el mismo se agotó rápidamente y no fue renovado. En términos cuantitativos, se especula con que hasta mediados de abril de 2009 se habría comercializado aproximadamente una cantidad cercana a las 3.000 heladeras, es decir 97% menos de lo previsto. Una cuestión adicional a tener en cuenta en relación con este tipo de política es que se financia la compra de productos que tienen un alto componente de piezas importadas, por lo cual el impacto sobre la demanda agregada doméstica se reduce.

En los últimos meses se ampliaron los préstamos destinados a los sectores productivos, destinándose cerca de \$ 2.750 millones adicionales a través de un préstamo de US\$ 70 millones a la filial local de General Motors, US\$ 300 millones destinados a la financiación de préstamos hipotecarios a tasas subsidiadas en el 2009, y la compra de títulos destinada a obras viales por \$ 1.615 millones. Se debe remarcar que estos últimos datos corresponden a información recabada en base a los anuncios realizados, pero no se dispone de información oficial sobre la ejecución de los mismos.<sup>64</sup>

Cuadro N° 7. Composición del FGS al 30/06/2009.

Destino de los fondos	En millones de pesos	%
<b>I. Financiamiento del Estado</b>	<b>62.015</b>	<b>61,5</b>
- 1. Operaciones de Crédito Público de la Nación	59.673	59,2
1.a. Títulos públicos	50.272	49,9
1.b. Préstamos al Gobierno Nacional garantizados	4.604	4,6
1.c. Letras del Tesoro	4.797	4,8
- 2. Operaciones de Crédito Público con BCRA	1.849	1,8
- 3. Títulos emitidos por entes estatales	493	0,5
3.a. Títulos Emitidos por Gobiernos provinciales	276	0,3
3.b. Títulos Emitidos por Municipalidades	217	0,2
<b>II. Plazos Fijos (1)</b>	<b>10.667</b>	<b>10,6</b>
- 1. Depósitos a plazo fijo no diseccionados	8.732	8,7
- 2. Depósitos a plazo fijo direccionados (1)	1.935	1,9
2.a. Licitaciones entre entidades financieras destinados a las PYMES	900	0,9
2.b. Licitaciones efectuadas a planes motorizadores del consumo:	850	0,8
2.b.1. Consumo	200	0,2
2.b.2. Autopartes y otros	200	0,2
2.b.3. Computadoras y otros	150	0,1
2.b.4. Refacción y ampliación del hogar	100	0,1
2.b.5. Incentivos a la industria automotriz (2) (3)	200	0,2
2.c. Prefinanciación de exportaciones (4)	185	0,2
<b>III. Otros activos</b>	<b>21.725</b>	<b>21,6</b>
- 1. Acciones	10.946	10,9
- 2. Fondos Comunes de Inversión	4.723	4,7
- 3. Obligaciones Negociables	1.907	1,9

Notas: Los datos presentados en este cuadro no son exactamente coincidentes con los utilizados para la confección del Gráfico N° 1, debido a que para esta tabla se han corregido algunas cifras en las que se encontraron inconsistencias dentro del mismo informe de ANSES. Las modificaciones realizadas fueron las siguientes:

(1) El monto total anunciado por la ANSES respecto de los "depósitos a plazo fijo direccionados" era de \$ 1.562.689.542, compuestos por \$ 900 millones de licitaciones a PYMES y \$ 650 millones de licitaciones efectuadas para incentivar el consumo, lo que suma en realidad \$ 1.550.000.000 (monto aproximado al declarado). Sin embargo, en otra parte del mismo informe, dentro del ítem plazos fijos direccionados se incluye una licitación por \$ 200 millones para Plan Autos (incentivos al consumo), a la vez que se suman también \$ 180 millones para prefinanciación de exportaciones, lo que suma un total de \$ 1.935 millones. Frente a esta incongruencia en la presentación de los datos, decidimos considerar la última cifra. De tal modo, la cifra total del ítem "plazo fijo" pasó de \$ 10.294.800.024 a \$ 10.667.110.482.

(2) En el informe de la ANSES los incentivos a la industria automotriz se ubican bajo el ítem "proyectos productivos o de infraestructura". Sin embargo, en este cuadro hemos definido los fondos de acuerdo a su instrumento de aplicación, por lo que -en consonancia- hemos considerado apropiado ubicar tal apartado bajo el ítem "Licitaciones efectuadas a planes motorizadores del consumo" al interior de "Depósitos a plazo fijo direccionados".

(3) En el informe de la ANSES se indican tres cifras diferentes respecto del monto total de los incentivos otorgados a la industria automotriz: primero se plantea que al 30/04/2009 se habían destinado \$ 140.718.585; luego, se declara que al 15/05/2009 ya se habían invertido \$ 164 millones; y, por último, se detalla que existen \$ 200 millones licitados a tal fin. Frente a esto, hemos definido utilizar la última cifra.

(4) Según la información de ANSES, las licitaciones efectuadas para prefinanciar exportaciones fueron de un total de US\$ 50 millones. Para convertir esta cifra a pesos hemos utilizado un tipo de cambio de \$ 3,7 por US\$ 1.

(5) Las colocaciones primarias son definidas tanto según su destino (tal como figuran en el cuadro) como respecto a sus características. En este último sentido, se detalla que se han invertido \$ 1.191 millones de inversiones en proyectos productivos o de infraestructura a los que se suman \$ 409 millones en proyectos privados, lo que daría un total de \$ 1.600 millones. Sin embargo, al observar el detalle de las colocaciones primarias, debimos realizar el pasaje a moneda nacional de algunas de ellas a un tipo de cambio unificado \$ 3,7, lo que arrojó un total levemente inferior (\$ 1.598 millones).

(6) La ANSES informa los montos de estas colocaciones en dólares. A fin de presentar datos comparables, se han convertido a pesos a un tipo de cambio de \$ 3,7.

(7) Existen diferencias entre el monto total del FGS anunciado por la ANSES en su informe (\$ 101.989.186.904) y nuestros cálculos a partir de la misma información (\$ 100.777.212.850). La diferencia es de \$ 1.211.974.054.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Fondo de Garantía de Sustentabilidad", Presentación de ANSES ante Comisión Bicameral de Control, 20/05/2009.

La discusión respecto a la utilización de los fondos disponibles en la ANSES luego de la reestatización del sistema previsional no es sencilla. El régimen de capitalización y el régimen de reparto se rigen con lógicas completamente diferentes, de modo que en la actualidad ya no hay fondos en cuentas individuales sino un conjunto de recursos a partir de los cuales la ANSES paga regularmente los haberes jubilatorios.

El traspaso de los fondos antes administrados por las AFJP implica que hay una disponibilidad de recursos acumulados, independientemente del flujo anual con el que se pagan las jubilaciones. No es cierto que estos fondos se puedan mantener inmovilizados; tampoco que lo estaban antes de su transferencia. Antes bien, el dinero siempre se invierte de uno u otro modo, ya sea colocándolo en el sistema financiero o en el sistema productivo, y las inversiones siempre implican algún grado de riesgo, menor o mayor.

El que los fondos acumulados del sistema previsional estén en manos de ANSES en lugar de administrados por las AFJP abre la posibilidad de que sean utilizados en la financiación de inversiones de largo plazo para el desarrollo del país y, en momentos de crisis, también para llevar a cabo políticas anticíclicas.

Ahora bien, el uso que ha hecho la ANSES en los últimos meses dista de cumplir estos objetivos. Este organismo ha mantenido en general las inversiones realizadas por las AFJP y los fondos destinados al fomento del consumo y de algunas empresas han sido limitados, revelando la incapacidad del gobierno para ejecutar gran parte de las políticas propuestas. Una parte importante de los mismos se dirigió al financiamiento de créditos al consumo de bienes con alto contenido de componentes importados y destinados a sectores de altos ingresos; de modo tal que el impulso a la demanda agregada fue restringido.

Una medida que no se tomó, otorgar un aumento de haberes a los jubilados a partir de la nueva disponibilidad de fondos (previo a la vigencia de la ley de Movilidad Jubilatoria) habría tenido, seguramente, un impacto mayor sobre la demanda. Sin embargo, se debe resaltar que dichos incrementos sólo se tendrían que realizar con las disponibilidades

existentes en el fondo que alcanzaban a comienzos de agosto de 2009 los 5.481 millones de pesos, es decir el 4,9% del total de los activos del FGS. De otra forma, no se podría garantizar la sustentabilidad de dicho incremento, ya que el mismo dependería de las disponibilidades futuras que genere el fondo, a la vez que significaría su descapitalización. A su vez, la liquidación de activos del fondo para garantizar un incremento en el haber medio jubilatorio implicaría también la descapitalización del mismo y la imposibilidad de sustentar dichos incrementos en el largo plazo.

De todas formas, se debe remarcar que las disponibilidades del fondo representan en la actualidad sólo el 6,5% del gasto proyectado del sistema de seguridad social para el presente año. Por lo tanto, la utilización de las mismas para otorgar un incremento de las jubilaciones y pensiones no tendría un efecto significativo sobre los haberes pasivos.

Por otra parte, el otorgamiento de créditos a tasas subsidiadas no ha implicado, como a menudo se afirma, una inversión desventajosa. Las tasas que se pagan por estos créditos no difieren sustancialmente de las que pueden obtenerse a través de depósitos a plazo fijo, que constituyen una parte importante de la cartera del FGS, siguiendo en importancia al crédito público.

Sería deseable que el debate público acerca del FGS se orientase hacia la definición de los objetivos prioritarios en materia de desarrollo económico, reactivación de la economía y distribución del ingreso, y el mejor modo de lograrlos, en lugar de perderse en la discusión estéril acerca de la intangibilidad de estos fondos.

## La Ley de Movilidad Jubilatoria

La aprobación de la Ley de Movilidad Jubilatoria en octubre de 2008 (Ley Nº 26.417), determinó que los haberes jubilatorios se ajustarían en los meses de marzo y septiembre de cada año en base a la evolución de un índice elaborado para este fin específico. El mencionado indicador

se construye en base a la variación de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario y por el incremento que registren semestralmente los salarios, determinando ambos componentes un 50% por ciento del valor del índice.

La estimación de la variación de los salarios nominales se realiza a través del índice general de salarios (IGS) del INDEC y del RIPTÉ (Índice de Remuneraciones Imponibles de Trabajadores Estables), tomándose en consideración el índice salarial que registre un mayor crecimiento en el período. En definitiva, el índice de movilidad jubilatoria combina la variación de los salarios con el incremento de los recursos tributarios por beneficiario. Es decir, el índice de movilidad (m) es igual a:  $0,5 \times (\text{variación de los salarios}) + 0,5 \times (\text{variación de los recursos tributarios por beneficiario})$ .<sup>65</sup>

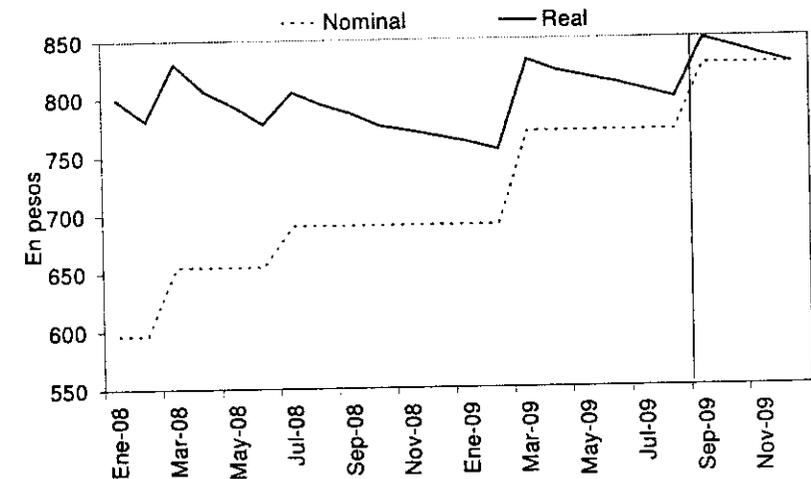
Sin embargo, esta fórmula se aplica si y sólo si el índice de movilidad estimado es inferior a la variación de los recursos totales de la seguridad social por beneficiario en los últimos doce meses. En caso de que la variación de los recursos totales sea inferior al índice estimado, los haberes jubilatorios se ajustarán según el incremento que hayan registrado los recursos totales de la seguridad social por beneficiario. En los hechos, se le colocó un techo al incremento de las jubilaciones y las pensiones.

Se debe resaltar que este indicador no toma en consideración la evolución del nivel general de precios, y por ende, no garantiza el mantenimiento del poder de compra de los haberes jubilatorios. Es más, en un contexto inflacionario y de estancamiento o contracción de los salarios reales, el ajuste de las remuneraciones de la población pasiva, de no mediar un significativo incremento en la recaudación, irá a la zaga del incremento de los precios. En segundo lugar, dichos haberes sólo reducirán su brecha con respecto a los ingresos de los trabajadores activos de producirse un crecimiento de los recursos tributarios de la seguridad social por beneficiario superior al de los salarios.

En síntesis, la Ley de Movilidad Jubilatoria no garantiza *per se* una recomposición significativa de los haberes jubilatorios, ya que se limita a determinar un mecanismo de indexación en base a la evolución de los salarios y de la recaudación de la seguridad social.

Estas limitaciones quedan al descubierto al analizar el impacto que hubiera tenido el presente proyecto de ley sobre la evolución de los haberes jubilatorios de haber estado vigente desde el colapso del régimen de convertibilidad a comienzos del 2002. En efecto, durante el período comprendido entre los años 2002 y 2007 la jubilación mínima se elevó un 297,5% como consecuencia de los incrementos dispuestos por el Poder Ejecutivo, en tanto que de haber estado vigente la ley de movilidad dicho incremento se hubiera reducido al 119%. Es más, los haberes jubilatorios en el período mencionado crecieron prácticamente el doble que el índice general de salarios publicado por el INDEC, permitiendo una reducción de la brecha entre las remuneraciones de los trabajadores activos y los pasivos. Pero de haber estado vigente la presente ley dicha brecha prácticamente no se habría modificado, ya que los haberes jubilatorios habrían crecido sólo levemente por encima de los salarios.

Gráfico N° 5. Evolución de la jubilación mínima en términos reales y nominales, 2008-2009. (en pesos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y ANSES.

De todas formas, se debe remarcar que la ley de movilidad implica un nivel mínimo de actualización de las remuneraciones pasivas, ya que el Poder Ejecutivo puede determinar incrementos adicionales en el valor de las prestaciones. A pesar de las limitaciones que posee la ley, la misma ha representado un avance para los trabajadores, ya que la evolución de los ingresos de la población pasiva dejó de depender exclusivamente de la decisión discrecional del Poder Ejecutivo.

La vigencia de la Ley de Movilidad Jubilatoria posibilitó un incremento del 15% en la jubilación mínima durante 2008 y 19,9% en 2009 (considerando los incrementos de marzo y septiembre). Sin embargo, en 2008 el elevado ritmo de variación de los precios determinó que, a pesar de los incrementos nominales en los haberes jubilatorios los mismos perdieran poder de compra en términos reales. En efecto, el poder adquisitivo de la jubilación mínima en enero de 2009 era un 4,8% más reducido que el existente un año antes, tal como se puede observar en el Gráfico N° 5.

En cambio, en 2009 el menor ritmo de variación de los precios y los significativos aumentos de los haberes jubilatorios como consecuencia de la vigencia de la mencionada ley posibilitarán un incremento, en términos reales, cercano al 7,9%.<sup>66</sup>

## CUARTA PARTE

### La evolución y la situación actual del sistema previsional en la posconvertibilidad

En la posconvertibilidad, se produjo una expansión en la cantidad de aportantes al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJYP), que pasó de poco menos de 5 millones de aportantes en 2002 a 8 millones en 2008. Este proceso, como se mencionó, fue una consecuencia directa de la expansión del empleo registrado, que creció a una tasa anual acumulativa del 8,6%, quebrando la tendencia descendente presente en esta variable durante la vigencia del régimen de convertibilidad.

Cuadro N° 8. Evolución de la cantidad de aportantes según régimen, 1994-2008. (en millones de aportantes)

Período	Total del sistema	Régimen	
		Reparto	Capitalización
1994	5,0	2,4	2,6
1995	4,7	1,9	2,9
1996	5,1	1,6	3,5
1997	5,4	1,3	4,1
1998	5,7	1,2	4,4
1999	5,6	1,1	4,5
2000	5,5	1,0	4,5
2001	5,1	0,9	4,2
2002	4,8	0,8	4,0
2003	5,3	0,9	4,5
2004	6,1	1,0	5,1
2005	6,7	1,2	5,5
2006	7,3	1,4	5,9
2007	7,8	2,2	5,6
2008	8,0	8,0	0,0

Nota: La información corresponde a la cantidad de aportantes a diciembre de cada año.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo.

Como se constata en el Cuadro N° 8, el crecimiento en el número de aportantes fue muy significativo, tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. Sin embargo, el incremento fue más intenso en el primero de los regímenes mencionados en donde se produjo una expansión en la cantidad de aportantes del 166,5% en el período comprendido entre los años 2002 y 2007, en tanto que en el régimen de capitalización dicho incremento alcanzó el 40,5%.

El mayor crecimiento de los aportantes del régimen de reparto obedeció a las diversas políticas desarrolladas por el Estado nacional tendientes a facilitar la opción de los mismos entre los dos regímenes, y a que los trabajadores prefirieron crecientemente el régimen de reparto ante los magros resultados obtenidos por el sistema de capitalización. De esta forma, aún antes de la reestatización del sistema se había producido un incremento significativo en los aportantes al sistema de reparto quebrando la tendencia descendente presente desde mediados de la década del noventa.

En este contexto, cabe recordar que las principales medidas llevadas adelante por el Estado nacional que determinaron un significativo incremento en los aportantes al régimen de reparto fueron las siguientes:

- 1) Ley de Prestación Previsional Anticipada (N° 25.994, año 2004) que permitió que las mujeres de más de 55 años y a los hombres de más de 60 con 30 años de aportes al sistema previsional recibir un beneficio anticipado, si al 30 de noviembre de 2004 estaban desocupados. El beneficio estipulado era equivalente a la mitad del haber que les correspondería cuando cumplieran con la edad mínima jubilatoria (60 años las mujeres y 65 años los hombres), no pudiendo ser inferior a la jubilación mínima.
- 2) Moratorias jubilatorias (2004-2006). La primera moratoria se establece en 2004 con la Ley de Jubilación Anticipada y comprende a los que alcanzaron durante el 2004 la edad mínima

jubilatoria. En 2006 se amplía y complementa otra moratoria que permite regularizar los aportes no declarados anteriores a septiembre de 1993, en 60 cuotas y con un interés bajo. A su vez, la AFIP reabrió la moratoria de autónomos y monotributistas para los que adeuden aportes anteriores a dicha fecha. Esta moratoria fue más amplia porque no fijó requisitos de edad e incluyó a todos los trabajadores, hayan tenido o no deudas anteriores al 30 de septiembre de 1993. Se debe resaltar, que esta última moratoria es de carácter "permanente", ya que, mientras no sea derogada, en cualquier momento en que la persona cumpla con la edad mínima para jubilarse, podrá ingresar al régimen y acceder al beneficio jubilatorio.

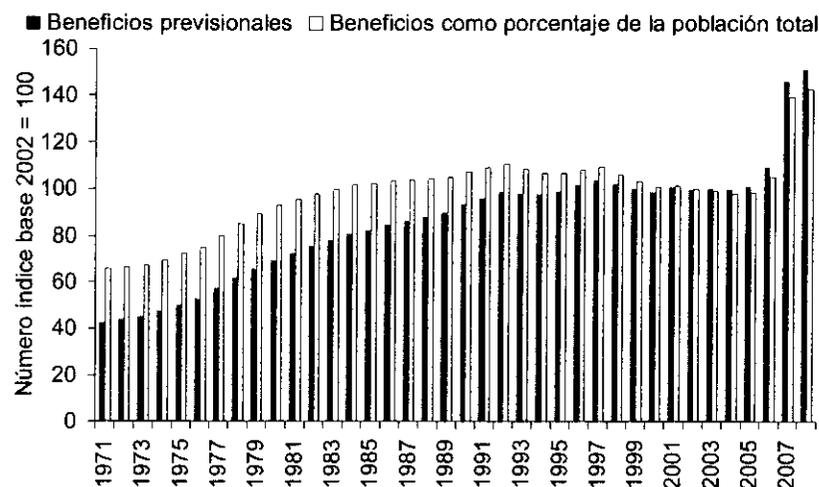
- 3) Ley de Traspaso a Reparto (N° 26.222, año 2007). Esta reforma posibilitó que los trabajadores afiliados a la jubilación privada pudieran regresar al sistema estatal en caso de desearlo. Para ejercer esa opción tendrían un período de 180 días cada cinco años. A su vez, la reforma también modificó los criterios para asignar a los indecisos: los que se incorporaran al mercado laboral y no optaran por enviar sus aportes a uno de los dos sistemas vigentes, pasarían directamente al sistema de reparto (hasta ese momento eran asignados a una AFJP). También se instrumentó un sistema por el cual los afiliados a las AFJP que tuvieran aportes inferiores a los \$ 20.000 (mujeres mayores de 50 años y hombres con más de 55 años) podrían pasar al régimen público, ya que esto les aseguraría el acceso a la jubilación mínima.

La expansión del número de aportantes al sistema de seguridad social a lo largo de la posconvertibilidad fue acompañada por un crecimiento significativo en el número de beneficios. En efecto, los mismos pasaron de poco más de 3 millones a comienzos de la presente década a casi 5 millones en el 2008. Este proceso contrasta con lo acontecido durante la vigencia del régimen de convertibilidad, cuando la contrac-

ción del empleo registrado y el incremento del trabajo informal determinaron una estabilización en la cantidad de beneficios otorgados por la seguridad social en torno a los 3,2 millones de beneficiarios.

De todas formas, se debe resaltar que, si bien el incremento de la cantidad de beneficiarios estuvo asociado a la expansión del empleo registrado, fue centralmente la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y la moratoria previsional las que posibilitaron que, entre diciembre de 2005 y el mismo mes del 2007, se otorgaran 1,6 millones de nuevos beneficios (Gráfico N° 6).

Gráfico N° 6. Evolución de la cantidad de beneficios previsionales y de la proporción de los mismos con respecto a la población total, 1971-2008. (en números índice base 2002 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo, del INDEC y del Ministerio de Economía.

A su vez, a pesar del elevado incremento en la cantidad de beneficios otorgados por el régimen de seguridad social se produjo un aumento en la relación entre aportantes y beneficiarios. En efecto, el cociente aportantes/beneficios se elevó desde 1,46 en 2002 a 1,61

en 2008, como consecuencia de la mayor expansión en el número de aportantes al sistema. Este proceso no es menor, ya que le otorga sustentabilidad al sistema en el largo plazo y pone en evidencia que, en buena medida, la crisis y el déficit del sistema previsional estuvieron profundamente asociados a la contracción del mercado de trabajo formal en nuestro país. Es más, la sustentabilidad alcanzada por el sistema previsional en los últimos años se produjo a pesar de que no se revirtió una de las medidas que acompañó el proceso de privatización: la rebaja de las contribuciones patronales.

Por otro lado, la expansión en la cantidad de aportantes y beneficiarios del régimen de seguridad social a lo largo de la posconvertibilidad fue acompañada por una aguda recomposición del haber mínimo jubilatorio que se incrementó en términos nominales 413%, pasando desde los \$ 150 a mediados de 2003 a \$ 770 en julio de 2009.

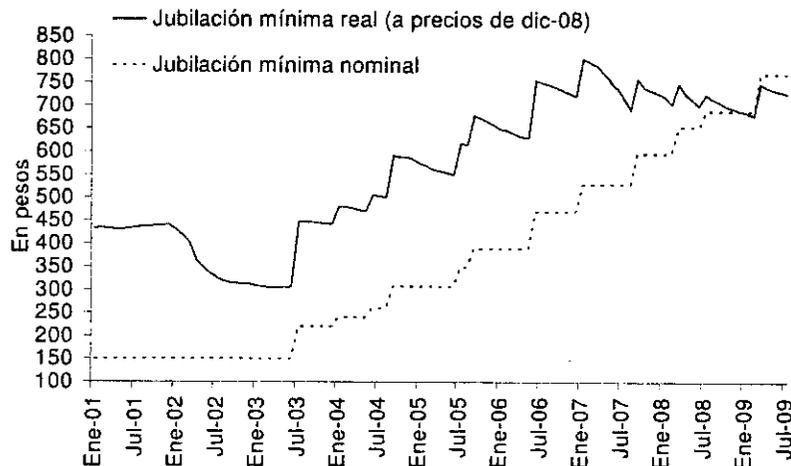
Al analizar la evolución de la jubilación mínima en términos reales, es decir considerando su poder de compra real, se comprueba una recuperación significativa de la misma hasta comienzos del 2007 (Gráfico N° 7). En efecto, en términos reales el haber mínimo jubilatorio se incrementó en un 86,1% entre los meses de enero de 2002 y 2007. Sin embargo, como consecuencia de la aceleración en el ritmo de variación de los precios entre enero de 2007 y julio de 2009 se produjo una reducción en el poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo del 9,3%, a pesar de que en términos nominales creció un 45,3%.

En este sentido, la Ley de Movilidad Jubilatoria no permitió elevar el haber mínimo jubilatorio en términos reales durante el 2008, tal como se mencionó anteriormente. Sin embargo, en 2009 se prevé una recomposición del haber mínimo en términos reales, ya que se estableció, de acuerdo con esta ley, un incremento del 19,9% en el haber, en un contexto en donde el ritmo de variación de los precios no superaría el 12%.

La recuperación de la jubilación mínima a lo largo de la posconvertibilidad posibilitó no sólo recuperar el terreno perdido tras la devaluación de la moneda, sino también superar los valores registrados durante la vigencia del régimen de convertibilidad. En efecto,

en el 2008 la jubilación mínima, en términos reales, fue 54% más elevada que la registrada en el promedio del período comprendido entre los años 1991 y 2001. Es más, no se registraba este nivel de haberes jubilatorios mínimos desde mediados de los años ochenta.

Gráfico N° 7. Evolución de la jubilación mínima, en términos nominales y reales. (en pesos de diciembre de 2008)



Nota: A partir de 2007 se utilizó para deflactar el IPC-7 provincias ante la manipulación del IPC-INDEC.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía.

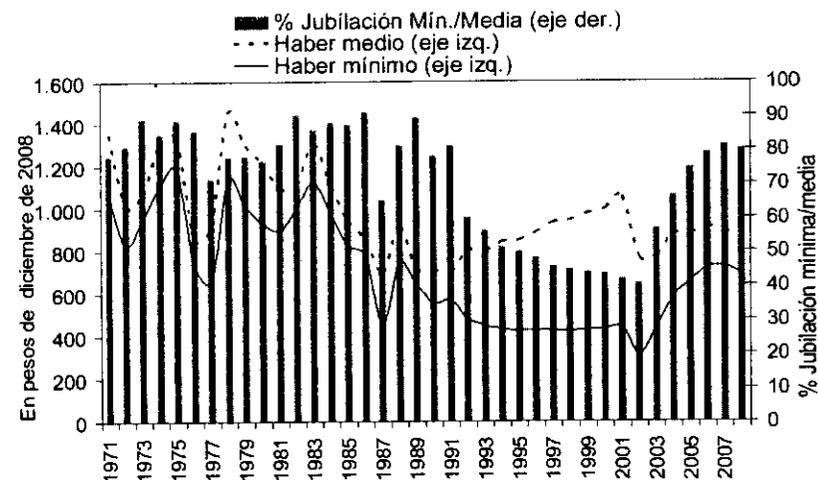
Sin embargo, el haber jubilatorio medio real, si bien se recuperó en la posconvertibilidad, lo hizo a tasas más reducidas, registrando un incremento del 11,9% en el período comprendido entre los años 2002 y 2008. A diferencia de lo acontecido en el caso de la remuneración mínima, dichos haberes permanecen, en términos reales, por debajo de los valores alcanzados a lo largo de la vigencia del régimen de convertibilidad.

Esta evolución diferencial de los haberes jubilatorios mínimos y medios obedece centralmente a dos causas. En primer lugar, la mayor parte de los incrementos otorgados a lo largo de la posconvertibilidad

estuvieron dirigidos a los haberes mínimos. Por otro lado, la moratoria previsional y el régimen de jubilación anticipada determinaron la inclusión de nuevos beneficiarios con el haber mínimo jubilatorio lo que condujo a una disminución de los haberes medios del sistema.

El mayor crecimiento de los haberes mínimos sobre los medios produjo una reducción en la brecha entre dichos ingresos. En efecto, en 2008 los haberes mínimos representaban el 80,2% de los haberes medios, mientras que dicha relación se ubicaba en promedio en el 51,5% durante la vigencia del régimen de convertibilidad. Este incremento posibilitó un aumento en la equidad interna del sistema, retrotrayendo la relación entre haberes mínimos y medios a los prevalecientes hasta la década del noventa (Gráfico N° 8).

Gráfico N° 8. Evolución de la jubilación real media y mínima y la relación entre la jubilación mínima y media, 1971-2008. (en pesos diciembre de 2008 y porcentajes)



Nota: a partir de 2007 se utilizó para deflactar el IPC-7 provincias ante la manipulación del IPC-INDEC.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía.

## La situación actual del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA)

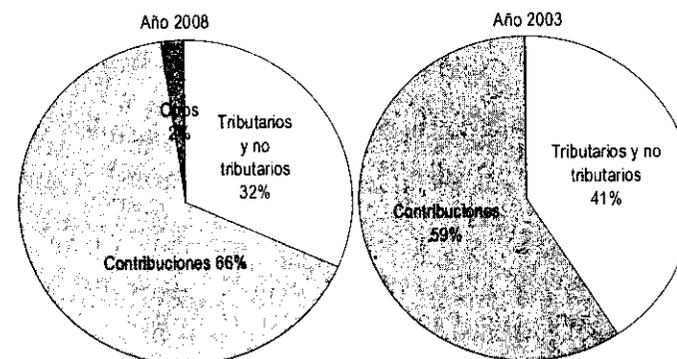
Como se mencionó precedentemente, la expansión del empleo registrado y de la recaudación posibilitaron un notorio incremento de los ingresos de la seguridad social correspondientes a aportes y contribuciones a lo largo de la posconvertibilidad. Así, mientras que los ingresos por contribuciones a la seguridad social se ubicaban en \$ 9710,4 millones en 2002, en 2008 alcanzaban los \$ 54.693,7 millones. En este contexto, las contribuciones a la seguridad social pasaron de representar el 3,1% del PIB en 2002 al 5,3% del mismo en 2008.

De todas formas, se debe mencionar que este significativo incremento en los aportes a la seguridad social no sólo fue explicado por la expansión de los ocupados registrados, sino también por el incremento de las alícuotas de las contribuciones patronales tras el colapso del régimen de convertibilidad. En efecto, mientras que las alícuotas de las contribuciones patronales se ubicaban en el 17,7% en el 2000, tras la devaluación de la moneda se elevaron hasta el 23,4%, valor de todas formas inferior al existente a comienzos de la década pasada (33%).

A su vez, a lo largo de este período se produjo un significativo incremento en el gasto asociado a las prestaciones de la seguridad social que pasaron de \$ 16.535 millones en 2002 a \$ 64.551 millones en el 2008. Este incremento se reflejó en una mayor participación de las mismas en el PIB, en tanto representaban el 5,3% del mismo en 2002 y en 2008 dicha relación se había elevado hasta el 6,3%.

Este proceso determinó que las contribuciones a la seguridad social expliquen el 66% de los ingresos de la seguridad social en la actualidad, en tanto que representaban el 59% en el 2003. A la vez, los recursos tributarios y no tributarios pasaron de representar el 41% de los ingresos totales de la seguridad social en 2003 a sólo el 32% en 2008, tal como se puede observar en el Gráfico N° 9.

Gráfico N° 9. Distribución de los ingresos de la seguridad social según origen, años seleccionados. (en porcentajes)



Nota: No se contemplan ni gastos ni contribuciones figurativas. En la categoría Otros se incluyen rentas de la propiedad, transferencias corrientes y venta de acciones y participaciones de capital.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

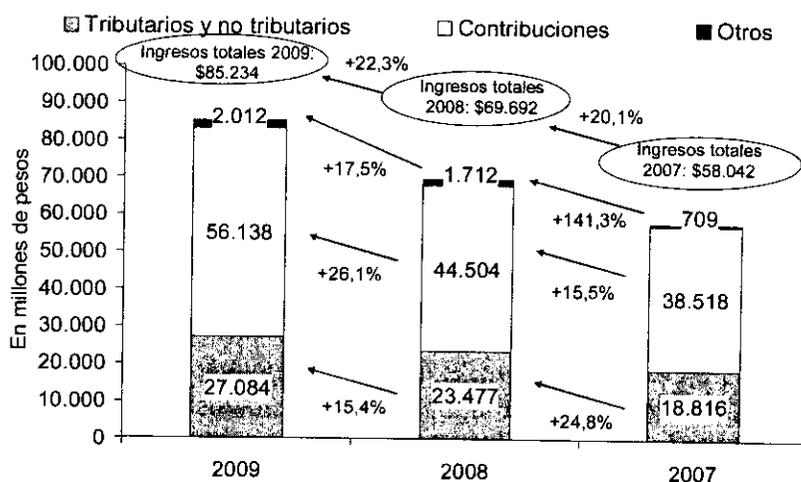
Por otro lado, si evaluamos la evolución de los ingresos de la seguridad social a lo largo de los últimos tres años se observa el mantenimiento de una tendencia creciente en los mismos (Gráfico N° 10). En efecto, los ingresos, sin considerar contribuciones figurativas, pasaron de \$ 58.042 millones en 2007 a \$ 69.692 millones en 2008. Dicho incremento del 20,1% fue posible por la expansión de los recursos tributarios y no tributarios y de los aportes y las contribuciones a la seguridad social. De todas formas, como se puede observar en el Gráfico N° 10, el mayor incremento se registró en la evolución de los recursos tributarios y no tributarios de la seguridad social que se expandieron 24,8% durante este período.<sup>67</sup>

En cambio, el incremento de los ingresos por la seguridad social en el año 2009 estaría explicado centralmente por el aumento de las contribuciones (personales y patronales), que se elevarían un 26,1% con respecto al año pasado. Este crecimiento está asociado a la reestatización de las AFJP, que implicó la recaudación de ingresos

adicionales para el sistema integrado de jubilaciones y pensiones por un monto cercano a los \$ 12.000 millones. En este contexto, los ingresos por contribuciones pasaron de \$ 44.504 millones en 2008 a \$ 56.138 millones en 2009, dando cuenta del 74,9% del incremento de los recursos totales.

Es más, el aumento de las contribuciones como consecuencia de la reestatización del sistema de AFJP permitió suplir el menor incremento que registraron los ingresos tributarios (fondos específicos destinados a la ANSES de los siguientes impuestos: ganancias, IVA, combustibles, monotributo y cigarrillos) que se expandieron sólo 15,4% en términos nominales como consecuencia de la contracción del nivel de actividad.

Gráfico N° 10. Evolución de los ingresos de la seguridad social, 2007-2009. (en millones de pesos)



Nota: No se consideran los ingresos correspondientes al FGS. Los ingresos corresponden a información del Ministerio de Economía sobre recursos proyectados, no se contemplan ni gastos ni contribuciones figurativas.

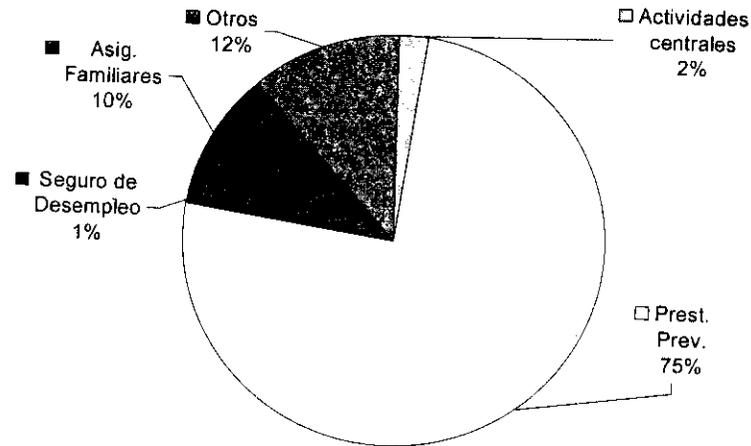
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

Por otro lado, los gastos del sistema de seguridad también registraron un crecimiento significativo a lo largo de los últimos años (Gráficos N° 11 y N° 12). En efecto, mientras que los mismos representaban poco más de \$ 50.000 millones en 2007, en 2008 ya superaban los \$ 67.000 millones. Este proceso estuvo determinado centralmente por los gastos asociados al pago de prestaciones previsionales que se expandieron en un 28,7%, producto del incremento en los haberes jubilatorios y en los beneficiarios del sistema. A su vez, si bien su impacto en el agregado fue menor, en este período se registró un incremento aún más significativo en los gastos asociados al sistema de asignaciones familiares, que registró un crecimiento del 54,1%, al pasar desde los \$ 3.071 millones en 2007 a \$ 4.733 millones en 2008.

Con respecto al presente año, se observa que hasta el mes de agosto de 2009 (inclusive) se llevaban comprometidos (devengados) gastos por un valor de \$ 54.155 millones, de los cuales el 75,4% estuvo destinado a solventar el pago de las prestaciones previsionales. A su vez, se debe resaltar el significativo incremento en los gastos del sistema de asignaciones familiares, que ascendió en los primeros ocho meses del año a los \$ 5.378 millones superando lo que se había gastado durante la totalidad del 2008.

Si se proyectan los gastos comprometidos en los primeros ocho meses del año y se computa el costo adicional del sistema a partir de septiembre por el efecto de la Ley de Movilidad Jubilatoria el gasto total del sistema de seguridad social rondaría los \$ 83.000 millones en el 2009. En este contexto, para el año 2009, los ingresos y los gastos del sistema de seguridad social alcanzarían un resultado positivo superior a los \$ 2.500 millones.<sup>68</sup>

Gráfico N° 11. Gastos devengados por el sistema de seguridad social al 06/09/09. (en porcentajes)



Nota: No se contemplan ni gastos ni contribuciones figurativas. Los gastos del sistema para el año 2009 se estimaron sobre la base de los recursos devengados en los primeros ocho meses del año y la proyección de los mismos para el último cuatrimestre. A la vez, se estimó el costo adicional del sistema por el incremento jubilatorio en el marco de la ley de movilidad. La categoría otros incluye transferencias, atención ex-cajas provinciales y pensiones ex-combatientes.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

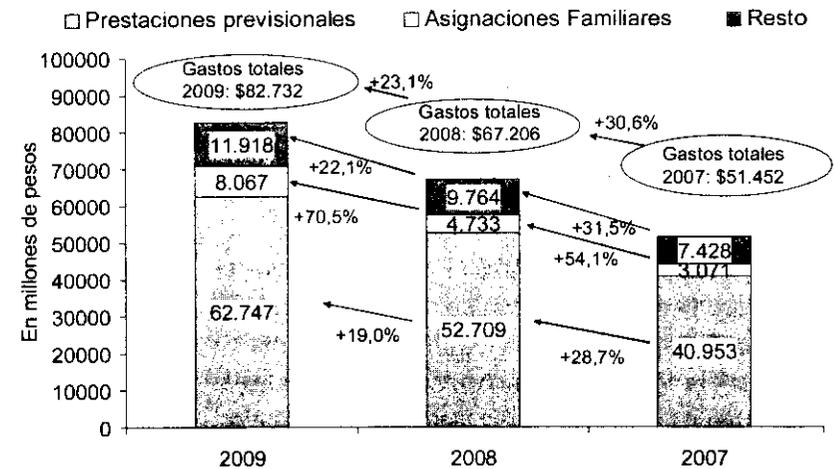
Se debe resaltar que estas proyecciones no toman en consideración, como se mencionó, ni los gastos ni las contribuciones figurativas.<sup>69</sup> Es decir, no se consideran ni las transferencias de recursos realizadas por la ANSES a otros organismos, como por ejemplo el PAMI, ni los recursos figurativos que percibe la seguridad social, por ejemplo, por la Ley de Empleo. Al considerar dichos recursos y gastos el superávit del sistema previsional para el primer semestre de 2009 se ubicó en torno a los \$ 3.000 millones, como consecuencia de las elevadas contribuciones figurativas percibidas en dicho período.

Efectivamente, al considerar los gastos y las contribuciones figurativas los recursos de la seguridad social para el año 2009 evidencian una mayor holgura, ya que los recursos figurativos superan a los gastos figurativos. Según la información publicada por el ANSES las disponibilidades,

incluyendo los gastos y los ingresos figurativos, para el primer semestre del 2009 alcanzaron los \$3.003 millones de pesos. Si se proyecta la evolución de las disponibilidades, teniendo en consideración el aumento de las jubilaciones y pensiones como consecuencia de la Ley de Movilidad Jubilatoria, las mismas ascenderían en el transcurso de 2009 a aproximadamente 4.500 millones de pesos.

Se debe remarcar que el mantenimiento de un nivel de superávit razonable en el sistema previsional permite garantizar el pago de las prestaciones ante una contracción inesperada de los recursos de la seguridad social. Por otro lado, destinar el superávit actual del sistema a un incremento de los haberes jubilatorios no posibilitaría alcanzar un impacto significativo, ya que los mismos se podrían expandir en menos de un 8%.<sup>70</sup> En otras palabras, los recursos corrientes del sistema no posibilitan una elevación significativa y sustentable de las jubilaciones y pensiones.

Gráfico N° 12. Gastos efectivos del sistema de seguridad social en los años 2007/2008 y proyección de gasto para el 2009. (en millones de pesos)



Nota: No se contemplan ni gastos ni contribuciones figurativas. La categoría resto incluye seguro de desempleo, actividades centrales, transferencias, atención ex-cajas provinciales y pensiones ex-combatientes.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

## QUINTA PARTE

### La ampliación del régimen de asignaciones familiares: su impacto sobre las condiciones de vida de la población y la sustentabilidad de su financiamiento

Sin lugar a dudas, la ampliación del régimen de asignaciones familiares al conjunto de los menores de nuestro país ha sido la medida de política social más significativa de las últimas décadas. A través del decreto 1602/2009 el Poder Ejecutivo nacional dispuso la ampliación del régimen de asignaciones familiares a los menores cuyos padres se encuentren desocupados o empleados en la economía informal. De esta forma, se les otorga el beneficio a los menores no cubiertos en la actualidad por el régimen de asignaciones familiares, vigente para los trabajadores empleados en relación de dependencia.

No se trata de la universalización completa del régimen de asignaciones familiares, ya que no incluye a la totalidad de los menores excluidos por el régimen vigente antes de la aplicación del decreto mencionado. En efecto, la nueva normativa especifica que accederán a este beneficio los menores cuyos padres sean empleados informales con remuneraciones inferiores al salario mínimo vital y móvil (SMVM) o desocupados.

Sin embargo, la condicionalidad de percibir ingresos inferiores al SMVM, que hoy se ubica en los \$1.440 y a partir de enero de 2010 será de \$1.500, no es plausible de ser corroborada por el Estado en el caso de los trabajadores informales, convirtiéndose en los hechos en una norma de carácter abstracto para este conjunto de trabajadores. Determina, sin embargo, la exclusión de este beneficio para los hijos de la mayoría de los trabajadores monotributistas, aunque

no es así en el caso de aquellos inscriptos al monotributo social que son incluidos expresamente en el decreto.

En este sentido, la exclusión de la mayor parte de los monotributistas implica el mantenimiento de una asimetría entre los trabajadores con distintas formas de contratación: dado que mientras los trabajadores formales con salarios inferiores a los \$4.800 mensuales perciben el beneficio, la mayor parte de los monotributistas (independientemente de su nivel mensual de ingresos) no dispondrán del mismo. Aún más, los trabajadores formales con ingresos superiores a los \$4.800 acceden, aunque indirectamente, también al beneficio al poder realizar deducciones por hijo sobre el impuesto a las ganancias. De esta forma, incluso considerando la progresividad de los últimos cambios, persiste cierta asimetría en la lógica de distribución de los beneficios del régimen de asignaciones familiares. Si bien se beneficia a la totalidad de los trabajadores formales y a porción significativa de los trabajadores informales, aún se sigue dejando sin cobertura a un grupo de trabajadores pertenecientes a éste último sector

A su vez, aún quedan dudas acerca de la inclusión de las trabajadoras del servicio doméstico con relaciones laborales registradas, ya que su inclusión no resulta clara en el decreto publicado recientemente. No obstante, los trascendidos hacen suponer que en su reglamentación esta porción de trabajadoras será incluida.

En síntesis, si bien el decreto 1602/2009 no implica la universalización del régimen de asignaciones familiares en términos estrictos sí posibilita la ampliación del mismo a amplias franjas de la población hoy desprotegidas por el sistema. Efectivamente, la ampliación del régimen de asignaciones familiares es muy significativa, ya que pasaría a cubrir a cerca de nueve millones de menores, es decir cinco millones más que los actualmente alcanza el sistema.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que 2,4 millones de menores que serán incluidos en la ampliación del régimen de asignaciones familiares se encuentran actualmente cubiertos, aunque con

una transferencia menor, por parte del Plan Familias dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.<sup>71</sup> En tanto, sucede lo mismo con los menores cuyos hogares se encuentran cubiertos actualmente por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (JJHD). Se estima que la cobertura de este programa alcanza en la actualidad a 430.000 hogares a los cuales se les otorga una prestación de \$150 mensuales.

La ampliación del régimen de asignaciones familiares prevé un beneficio de \$180 mensuales<sup>72</sup> por cada menor de 18 años, monto notoriamente superior a las prestaciones vigentes en el Plan Familias y en el Plan para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>73</sup>. Por lo tanto, la ampliación del régimen de asignaciones familiares le otorgará una cobertura a casi 2 millones de menores que en la actualidad no reciben ningún tipo de prestación por parte del estado, en tanto que otros 3 millones se verán beneficiados por el incremento de la prestación ante el reemplazo del Plan Familias y del Plan Jefes de Hogar Desocupados.

El régimen de asignaciones familiares no contributivas supone la realización de una contraprestación por parte de los beneficiarios. En el caso de los menores de hasta cuatro años de edad se deberá acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios, en tanto que desde los cinco años y hasta la mayoría de edad deberá acreditarse la asistencia a un establecimiento educativo público.<sup>74</sup>

En este punto, es preciso destacar que los nuevos trabajadores incluidos en el régimen de asignaciones familiares tendrán que realizar contraprestaciones que no se encuentran vigentes para los trabajadores formales actualmente cubiertos por el sistema como, por ejemplo, la presentación de la libreta sanitaria de sus hijos. A la vez, tampoco percibirán algunos de los beneficios vigentes para los trabajadores formales, como son la ayuda escolar, por nacimiento, adopción, etc. En este sentido, aún considerando el importante avance que supone la ampliación del régimen de asignaciones familiares en materia de igualdad de derechos, se advierte la persistencia de asimetrías entre los distintos grupos de trabajadores que, sin dudas, debería ser mitigada y saldada en los próximos tiempos.

## El impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre las condiciones de vida de la población

Una vez analizadas las características generales de la ampliación del régimen de asignaciones familiares resta evaluar el impacto que tendrá esta medida sobre la estructura distributiva y, en particular, sobre las condiciones de vida de la población.<sup>75</sup>

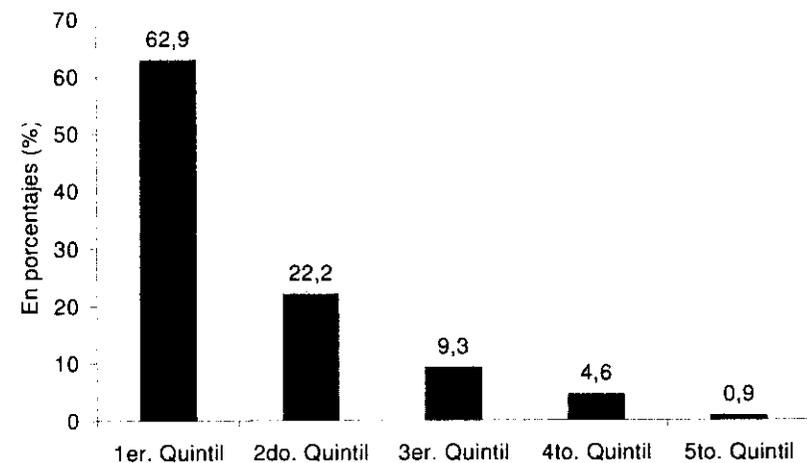
En primer lugar, se debe remarcar la relevancia que implica la ampliación del régimen de asignaciones familiares en términos de transferencia de ingresos hacia los sectores más postergados. Esta ampliación supone una erogación equivalente al 0,83% del PIB, valor notoriamente superior a los comprometidos por Brasil y México, frecuentemente presentados como ejemplos a seguir en materia de políticas sociales. Estos países, a través de sus exitosos programas Bolsa Familia y Oportunidades, transfieren el 0,37% del PIB en el caso de Brasil y el 0,31% en el caso de México. Adicionalmente, se debe resaltar que la transferencia realizada a una familia tipo será superior en Argentina que en estos países. Mientras que en Argentina se destinarán US\$ 166 a una familia tipo, ajustados por paridad de poder adquisitivo, en Brasil y en México dichas transferencias son de US\$78 y US\$101, respectivamente.<sup>76</sup>

La importancia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares, en términos de un mejoramiento en las condiciones de vida de la población, queda en evidencia al evaluar el conjunto de la población potencialmente beneficiaria. En efecto, el 62,9% de los menores alcanzados habita en el 20% de los hogares más pobres de nuestro país, en tanto que el 40% de los hogares más desfavorecidos concentran el 85,1% de los beneficiarios (Gráfico N° 13).

De esta forma, la ampliación del régimen de asignaciones familiares supone una transferencia directa de ingresos a los sectores populares menos favorecidos, posibilitando una mejora, aunque parcial, en la distribución del ingreso. En efecto, la nueva medida supone un incremento en la participación de los hogares más pobres en la distribución del ingreso.

La participación del 20% de los hogares más pobres se incrementaría en 23,9%, posibilitando una reducción del coeficiente de Gini desde un valor de 0,528 en la actualidad a 0,511 tras la instrumentación de la medida.<sup>77</sup>

Gráfico N° 13. Distribución de los beneficiarios de la ampliación del régimen de asignaciones familiares según quintiles del ingreso per capita familiar. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

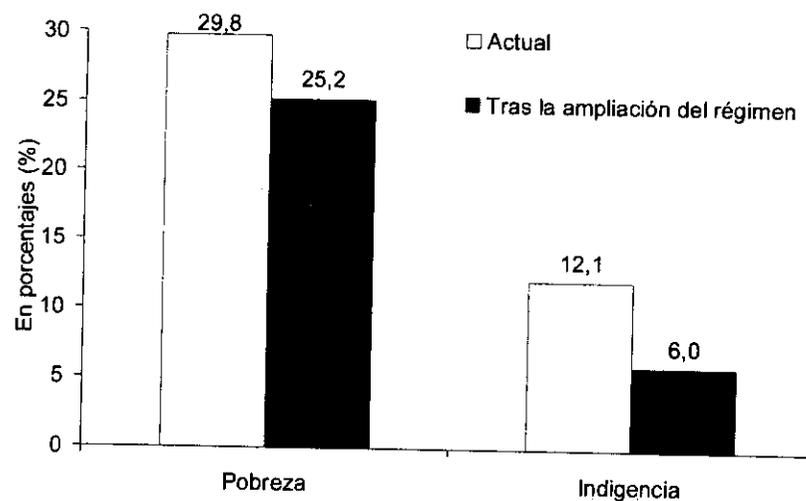
Si bien la ampliación del régimen, como se puede observar, afecta centralmente a los hogares de menores ingresos, su impacto en términos de reducción de los niveles de pobreza alcanza una incidencia significativamente más reducida. Mientras que en la actualidad el 29,8% de la población habita en hogares pobres, dicha proporción se reduciría hasta un 25,2% como consecuencia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares. De todas formas, esta reducción de la pobreza en un 15,4% posibilita que abandonen dicha condición cerca de 1,8 millones de personas en el conjunto de nuestro país.<sup>78</sup>

El impacto es mucho más importante al evaluar la reducción que experimentarían la indigencia, la cual se reduciría desde un 12,1% de

la población en la actualidad hasta un 6,0% tras la ampliación del régimen. La disminución a poco más de la mitad de la incidencia de la indigencia en la población, permitirá que abandonen dicha condición casi 2,4 millones de personas (Gráfico N° 14).

Se debe mencionar que el menor impacto relativo sobre los niveles de pobreza, obedece centralmente a la amplitud de la brecha existente entre los ingresos promedio de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza. En efecto, en la actualidad la distancia entre los ingresos de los hogares pobres y la línea de pobreza promedia los \$673, por lo cual una asignación de \$180 por hijo resulta en muchos casos insuficiente para revertir esta condición. De todas formas, los ingresos adicionales permiten en los hogares en los que persiste la condición de pobreza, una disminución de un 23,2% en la distancia entre los ingresos del hogar y el valor de la línea de pobreza.

Gráfico N° 14. Impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a la EPH-INDEC.

En definitiva, la ampliación del régimen de asignaciones familiares posibilita una aguda contracción de la indigencia que se reduciría en aproximadamente 2,4 millones de personas, a la vez que si bien su impacto en términos de la pobreza es menor no deja de ser significativo, ya que implica que cerca de 1,8 millones de personas abandonen dicha condición.

### El origen del financiamiento de la ampliación del régimen de asignaciones familiares

El costo de la ampliación del régimen de asignaciones familiares ascendería a aproximadamente \$10.000 millones, aunque parte de esta suma será cubierta con los fondos asignados a los planes JJHD y Familias que ya están en funcionamiento. En la actualidad el Plan Familias y el PJJHD suponen un gasto aproximado de \$3.000 millones anuales, con lo cual el costo fiscal neto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares rondaría los \$7.000 millones.

El decreto de ampliación del régimen de asignaciones familiares afirma que la financiación se realizará con las utilidades que genera el FGS, creado el pasado año en el marco de la reestatización del sistema previsional de capitalización. Las estimaciones oficiales sostienen que la rentabilidad del FGS durante el 2010 ascendería a \$12.000 con lo cual el financiamiento de la ampliación del régimen de asignaciones familiares estaría asegurado, al menos en el corto plazo.

Sin embargo, se debe remarcar que el financiamiento de la ampliación del régimen de asignaciones familiares con las utilidades generadas por el FGS supone la descapitalización en términos reales del mismo en el mediano plazo. En efecto, la capitalización del fondo es un requisito ineludible para mantener el valor de los activos en términos reales. A la vez que la descapitalización progresiva del FGS implicaría la imposibilidad de financiar el nuevo régimen en el mediano y largo plazo.

De todas formas, esto no implica que la ampliación del régimen de asignaciones familiares no deba ser financiado por la ANSES (este organismo ya cubre a los trabajadores formales y prevé un gasto por este concepto de \$8.900 millones en 2010), sino que tendría ser realizado con recursos corrientes. Se debe recordar que cerca del 40% de los recursos del sistema de seguridad social no son contributivos, en decir provienen de la recaudación de impuestos nacionales, como por ejemplo el IVA, que abona el conjunto de la sociedad argentina.<sup>79</sup> En este sentido, la financiación de la ampliación del régimen con estos recursos es una opción válida, aunque el Estado debe asegurar los recursos necesarios para evitar que la ampliación del régimen de asignaciones familiares vaya en detrimento de los haberes de la población pasiva.

En este contexto, es imperioso avanzar sobre un rasgo que acompañó la reforma previsional del año 1994: la rebaja de las alícuotas a las contribuciones patronales. Esta medida posibilitaría dotar al sistema de nuevos recursos para que pueda garantizar una significativa recomposición de los haberes jubilatorios, a la vez que liberaría recursos no contributivos para garantizar el pago y la ampliación sistemática del régimen de asignaciones familiares.

## La restitución del valor de las alícuotas de las contribuciones patronales

La reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales a partir de 1994 supuso, como se demostró, una significativa pérdida de recursos para el sistema de la seguridad social, a la vez que implicó una transferencia de recursos de los trabajadores a los empresarios. La reducción de las alícuotas fue muy significativa, ya que pasó de un promedio de 33% de las remuneraciones brutas en 1993 al 24% durante la posconvertibilidad (Gráfico N° 15).

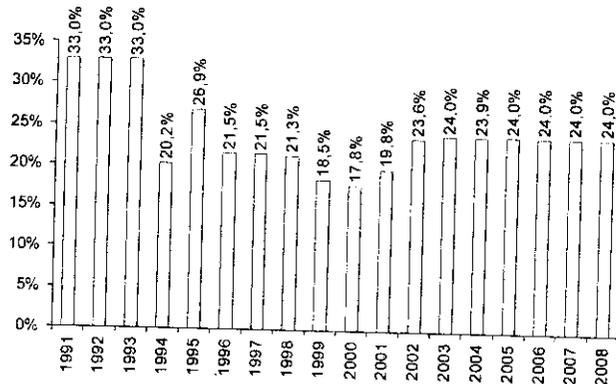
Si bien las alícuotas de las contribuciones patronales fueron elevadas a comienzos de la posconvertibilidad dicho incremento fue muy inferior a la reducción que se había aplicado a mediados de la década pasada. En efecto, las alícuotas en la actualidad son nueve puntos porcentuales más bajas que las existentes a comienzos de la década del noventa. De esta forma, la transferencia de ingresos hacia el sector privado implicó una pérdida de recursos para el sector público cercana a los \$ 85.000 millones en el período comprendido entre los años 1997 y 2008. Es más, sólo en el pasado año supuso una pérdida de recursos superior a los \$ 16.500 millones (Gráfico N° 16).<sup>80</sup>

En la actualidad, por cada punto porcentual que se incrementase la alícuota de las contribuciones patronales los fondos de la seguridad social aumentarían en aproximadamente \$ 1.843 millones. En este contexto, la elevación de las alícuotas de las contribuciones patronales permitiría dotar de recursos al sistema para alcanzar un significativo y sustentable incremento en los haberes jubilatorios, a la vez que garantizaría el financiamiento requerido por la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

Es más, un incremento en sólo dos puntos porcentuales de la alícuota de las contribuciones patronales permitiría prácticamente duplicar el superávit proyectado para el sistema en el presente año. En efecto, el superávit del sistema previsional superaría los \$ 8.000 millones como consecuencia de una modificación en el valor de la alícuota en esta magnitud. En tanto, que un incremento de seis puntos porcentuales en el valor de la misma posibilitaría alcanzar un superávit superior a los \$ 15.000 millones.

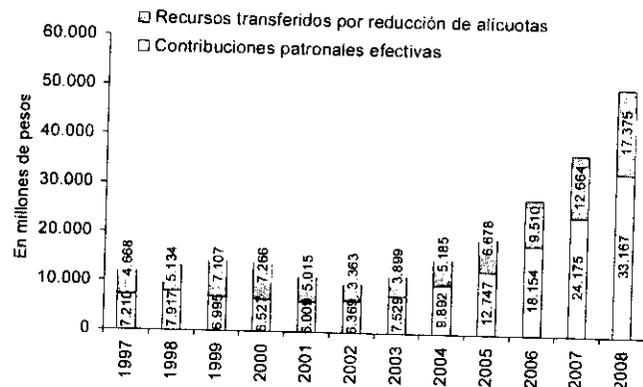
Se debe resaltar, que la elevación del valor de las alícuotas de las contribuciones patronales posibilitaría realizar una significativa recomposición de los haberes jubilatorios, a la vez que garantizaría el financiamiento sustentable de la ampliación del régimen de asignaciones familiares en el mediano y largo plazo.

Gráfico N° 15. Evolución de las alícuotas promedio de las contribuciones patronales del sector privado, 1991-2008. (en porcentajes sobre remuneraciones brutas)



Nota: Las alícuotas incluyen las siguientes contribuciones: previsional, asignaciones familiares, Fondo Nacional de Empleo, INSSyP y obras sociales.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo.

Gráfico N° 16. Evolución del monto recaudado por contribuciones patronales y la pérdida de recaudación como consecuencia de la reducción de las alícuotas, 1997-2008. (en millones de pesos)



Nota: Para la estimación de los recursos no aportados a la seguridad social se consideró el promedio de las contribuciones patronales (previsional, asignaciones familiares, Fondo Nacional de Empleo y INSSyP) del sector privado registrado en 1993.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía.

## Reflexiones finales

El sistema previsional argentino, tal como se analizó, registró significativas modificaciones a lo largo de su historia, tendientes –por lo general- a reducir la equidad y la cobertura del sistema. El punto culmine de este proceso fue, sin lugar a dudas, la reforma previsional del año 1994 que marcó un antes y un después al institucionalizar la capitalización individual como núcleo central del sistema.

En este sentido, la reforma del régimen previsional en los años noventa no fue ajena a lo que aconteció en el conjunto de la economía argentina, en donde las políticas de corte neoliberal terminaron de consolidar las políticas aplicadas por la dictadura militar a mediados de los años setenta. Los principales argumentos en favor de la reforma planteaban que el régimen de capitalización permitiría la reducción del déficit crónico del sistema previsional, el incremento de su cobertura y un aumento del ahorro interno en el país, además de garantizar mayores ingresos para los jubilados y pensionados al momento del retiro. Se sostenía al mismo tiempo que la reforma del sistema, al dinamizar el mercado doméstico de capitales, impulsaría el crecimiento económico, impactando positivamente en las condiciones de vida de la población en su conjunto.

Sin embargo, como se mostró, sucedió todo lo contrario: se observó una reducción en el nivel de cobertura, una alta concentración del mercado de las AFJP que minó los tan aclamados “beneficios de la competencia”, un incremento en los costos del sistema por el alto peso de las comisiones de las administradoras sobre los aportes realizados por sus afiliados, una profundización del déficit del sistema estatal por el enorme giro de fondos hacia las AFJP, un inexistente fomento del mercado de capitales. Asimismo, la eliminación de la movilidad jubilatoria del sistema previsional en general determinó que el riesgo inflacionario terminase corriendo por cuenta del afiliado. En lo que respecta a los afiliados al régimen de capitalización los resultados tampoco fueron prósperos: por un lado, sus jubilaciones

no resultaron necesariamente mayores que las de quienes permanecieron en el sistema de reparto; por otro lado, sus haberes -directamente vinculados a la historia laboral y salarial personal- terminaron dependiendo del resultado financiero de la inversión de sus contribuciones personales, lo que significó de hecho un traspaso del riesgo previsional a cada trabajador en particular.

Asimismo, la combinación de la reforma previsional con la regresiva reconfiguración económica y social impulsada en los noventa determinó la exclusión de amplias franjas de población de la cobertura previsional, proceso que profundizó la brecha entre trabajadores formales e informales, limitando la universalización de derechos y reforzando las desigualdades en la distribución de beneficios. En síntesis, la instauración del sistema previsional mixto en 1994 ha implicado, sin dudas, un excelente negocio para el sector financiero local; no así para el Estado ni para el conjunto de la clase trabajadora.

Sumado a esto, con el colapso del régimen de convertibilidad se puso en escena la debilidad del sistema privado para enfrentar un escenario de crisis y, a la vez, resultó patente la importancia de la intervención del Estado para mitigar los efectos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización sobre sus afiliados. Durante los últimos años, se puso en evidencia la importancia de la solidaridad intergeneracional como lógica de distribución de beneficios y la necesidad de contar con mecanismos capaces de paliar los elementos regresivos latentes en el elemento contribucionista del sistema cuyos efectos implicaron, en el marco de la crisis del mercado formal de trabajo, para amplias capas de la población caer en un estado de desprotección total.

Luego de este *racconto* no es necesario aclarar por qué la creación del SIPA ha significado una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país. De hecho, ha implicado que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional, en el que los trabajadores del presente financian las jubilaciones de los trabajadores del pasado.

En esta línea, no se puede dejar de resaltar a la reestatización del sistema previsional como una de las medidas más significativas tendientes a revertir las denominadas "reformas estructurales" llevadas adelante en la década pasada por el gobierno neoliberal.

La reestatización del sistema ha dado lugar a nuevos debates. Estos han girado, en especial, en torno al modo en deben ser utilizados los fondos que administraban las ex AFJP y a la forma de aplicación de la movilidad jubilatoria para garantizar un incremento persistente y sustentable en el valor actual y futuro de los haberes jubilatorios. En este sentido, a lo largo de este trabajo se remarca que los fondos que actualmente componen el FGS no podrían ser utilizados para realizar un aumento significativo y sustentable en los haberes jubilatorios, ya que esto determinaría la descapitalización del mismo y la imposibilidad de sostener dichos aumentos en el largo plazo. Esto significa que es necesario implementar otros mecanismos para garantizar dicho incremento sin volver al sistema deficitario.

En primer lugar, es preciso advertir que, si bien a lo largo de los últimos años se amplió significativamente la cobertura del sistema a través de la inclusión de casi 2 millones de nuevos beneficiarios, este proceso no se tradujo en un incremento del déficit del sistema previsional. Por el contrario, en los últimos años éste ha mostrado superávits positivos y crecientes, lo que se explica por el incremento en el número de aportantes, producto del crecimiento del empleo registrado, pero también del sostenimiento de niveles reducidos en las remuneraciones de la población pasiva. En efecto, si bien, como se analizó, los haberes jubilatorios se elevaron significativamente a lo largo de la posconvertibilidad, mantienen aún una brecha importante con respecto a las remuneraciones de la población activa.

En este sentido, se debe resaltar que el superávit actual del sistema se sustenta, también, en un nivel de haberes jubilatorios muy lejano al 82% móvil pregonado por la reforma previsional del año 1958. Si bien, la Ley de Movilidad Jubilatoria ha implicado un avance, ya que la actualización de los haberes jubilatorios no depende ya de

la voluntad discrecional del poder ejecutivo como aconteció a lo largo de las últimas décadas, no implica necesariamente, como se analizó, un acortamiento de la brecha entre las remuneraciones de la población activa y pasiva.

En este contexto, es de suma importancia revertir el otro aspecto central que acompañó la reforma previsional del año 1994: la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales. No sólo porque esta medida implicó una cuantiosa pérdida de recursos por parte del Estado nacional a lo largo de los últimos 15 años, sino porque impide alcanzar en la actualidad un nivel de ingresos previsionales que posibilite un incremento sustantivo y sustentable de los haberes de la población pasiva.

Se debe resaltar, que el incremento de los recursos del sistema de seguridad social es determinante no sólo para garantizar una elevación de los haberes jubilatorios sino también para garantizar la sustentabilidad, en el mediano y largo plazo, de la ampliación del régimen de asignaciones familiares.

## Notas

46. Tasa de Sustitución del Salario: mide el porcentaje que percibe el beneficiario como beneficio previsional respecto del salario medio que aporta al sistema (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999).
47. La cobertura legal corresponde al número de trabajadores legalmente cubiertos por el sistema, mientras que la cobertura real representa a la cantidad de trabajadores con cobertura legal que cumplen las condiciones de elegibilidad del sistema (participación en el mercado de trabajo formal y pago de contribuciones) (Arza, 2009).
48. El impacto de la reforma mostró un sesgo claramente regresivo: los trabajadores con salarios medios o bajos perdieron 7%, mientras que los trabajadores con salarios más altos pudieron obtener un TSS mucho mayor (hasta 22% más para aquellos trabajadores que cuadruplicaron el salario medio) (Arza, 2009).
49. La relación activos/pasivos comenzó a sufrir modificaciones: entre 1960 y 1980 la población mayor de 65 años se duplicó, mientras que la población total creció un 40 % (Rulli, 2008; sobre la base de datos consignados en Alonso, 1997)
50. Prestación Básica Universal (PBU) + Prestación Compensatoria (PC) + Prestación Adicional por Permanencia (PAP).
51. PBU + PC + Haber por Capitalización (HC).
52. La tasa de desocupación en los principales aglomerados urbanos pasó de 9,9% en mayo de 1993 a 21,6% en 2002 (INDEC).
53. Se consideran afiliados a todas aquellas personas obligadas a realizar aportes de acuerdo a la Ley 24.241, incorporadas al padrón respectivo. En cambio, los aportantes son aquellos que ingresaron efectivamente sus aportes en el período de referencia.
54. Cetrángolo y Grushka (2004) advierten que, si bien esta armonización no obliga a la transferencia de los sistemas, de hecho supone fuertes incentivos para la realización de dichos traspasos dado que reduce las posibilidades provinciales de legislar en materia previsional y sólo se les financia su déficit previsional sin asumir los costos de administración de las cajas.
55. Según CENDA (2008), de no haberse producido esta transferencia de recursos (tanto en materia de recaudación como de rebaja de aportes y contribuciones), el déficit financiero del sector público, característico de la década pasada, se hubiese reducido del 2,8 % al 0,5% del PIB en el período 1994-2000.
56. Con la devaluación del peso en 2002, los depósitos y las deudas con el sistema financiero nominados en dólares fueron "pesificadas". Entre febrero y marzo de 2002 se dispuso la conversión de la mayor parte de la deuda en dólares a una tasa de 1,4 pesos por dólar, con el posterior ajuste por inflación de acuerdo con el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y tasas de interés internacionales. Si bien esto podría significar una pérdida de valor de los activos de las AFJP, no resulta sencillo definir la pérdida de valor real de los activos del sistema de capitalización ante este tipo de conversión (Cetrángolo y Grushka, 2004).

57. Brasil sufrió reformas graduales dentro del esquema tradicional de seguridad social, sin incorporar un esquema de contribuciones definidas con capitalización individual y administración privada. Sin embargo, desde 1977 cuenta con un régimen complementario voluntario de ahorro previsional que ha adquirido un desarrollo notable acumulando activos del orden del 13% del PIB (OIT, 2001).

58. El FGS se creó a través del Decreto 897/2007 con el "fin prioritario de asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo". Asimismo, en la Ley 26.425/2008 junto con la disposición de poner fin al régimen de reparto, se estipuló la creación de una Comisión Bicameral que supervise el uso de los fondos del FGS por parte del gobierno nacional. Dicha comisión se conformó recién a mediados de mayo de este año, en los días previos a la presentación del primer y único informe que presentó la ANSES respecto de este tema. Finalmente, hacia fines de julio, el Poder Ejecutivo designó formalmente a los integrantes de Consejo del FGS, que fue convocado por primera vez a principios de agosto.

59. Al respecto consultar: "Otro destino para los ahorros previsionales", Diario Página/12 (19/05/2009); "La ANSES se queda sin fondos y repatria capitales de EE.UU.", La Nación (24/04/2009).

60. Al respecto consultar: "Boudou empezó a mostrar las cartas de la ANSES", Diario Crítica (21/05/2009); "Las inversiones de la ANSES en fondos, cada vez más concentradas en el Nación", El Cronista (10/07/2009).

61. Se consideran las operaciones de crédito público a la Nación y la adquisición de títulos públicos emitidos por entes estatales. Estos porcentajes implican que se estaría violando el tope del financiamiento permitido por la Ley 24.425/2008 al sector público nacional, que se sitúa en el 50% de la cartera.

62. Se llama plazos fijos dirigidos a la colocación de fondos en bancos con la condición de que sean represtados para determinados fines, en particular, para créditos al consumo y a las PYMES. Se instrumentan a través de una subasta entre las entidades financieras.

63. Fuente: "La Anses financió 12 autos de cada 100 que se compraron a crédito", Infobae (15/07/2009).

64. Fuentes: "ANSES otorga préstamo a General Motors para el desarrollo de un nuevo vehículo", Presidencia de la Nación (04/06/2009); "Recuperar un instrumento que nos cambió la vida", Página/12 (27/05/2009); "Pondrá \$ 1350 millones de los 1500 millones que se requerían", La Nación (24/06/2009).

65. Al respecto, en el Informe Laboral Nº 16 del CENDA (2008) se explica que: "La fórmula aprobada para calcular la variación de las prestaciones previsionales consta de dos tramos, el primero de los cuales consiste en un coeficiente que pondera por partes iguales la variación anual de los recursos tributarios de la seguridad social –netos de aportes del Tesoro Nacional– sobre el número de beneficiarios, y los cambios semestrales en los salarios nominales. A fin de

estimar estos últimos se tomará el Índice General de Salarios (IGS) publicado por el INDEC o la Remuneración Promedio Imponible de los Trabajadores índice que experimente un crecimiento mayor. La diferencia más sustantiva entre estos dos indicadores salariales es que el primero incluye –entre otras– la remuneración promedio de los trabajadores no registrados, mientras que el segundo sólo tiene en cuenta los salarios de los empleados públicos incluidos en el régimen de previsión social. El segundo tramo de la fórmula incorpora la variación de los recursos totales de la Anses –netos de aportes del Tesoro Nacional– ponderada por el número de beneficiarios. En todos los casos, a los efectos de establecer el incremento de las prestaciones previsionales, se tomará aquel tramo de la fórmula que arroje un aumento menor."

66. La estimación de la evolución del haber mínimo jubilatorio hasta finales del 2009 se realizó suponiendo que el ritmo de variación de los precios durante el segundo semestre del año será similar al registrado en el primero. La intervención del INDEC a comienzos del 2007 y la manipulación de las estadísticas oficiales determina la imposibilidad de utilizar el IPC-INDEC. Por esta razón, a partir de 2007 se utiliza un índice de precios al consumidor elaborado sobre la base de la información suministrada por siete direcciones provinciales de estadística no influidas por la intervención del INDEC.

67. Si bien se agruparon los ingresos tributarios y no tributarios de la seguridad social, los primeros son determinantes, ya que dan cuenta del 99,7% del total de recursos tributarios y no tributarios en el período comprendido entre los años 2007 y 2008.

68. Esta estimación surge de comparar los ingresos proyectados para el 2009 por el Ministerio de Economía, con los gastos devengados hasta agosto de 2009 y la proyección de gastos –propia– hasta finales del corriente año.

69. Los gastos figurativos constituyen aportes entre organismos de la Administración Nacional, y corresponden a un gasto para el servicio administrativo financiero (SAF) que paga y a un recurso para el SAF receptor.

70. La estimación surge de comparar los recursos actualmente destinados al pago de prestaciones previsionales y las disponibilidades del sistema estimadas, incluyendo los recursos y gastos figurativos, en 4.500 millones de pesos en el 2009.

71. Información correspondiente al mes de septiembre de 2009 publicada por el Ministerio de Desarrollo Social.

72. Los padres o encargados de los menores no percibirán \$180 mensuales, sino el 80% de dicha suma, es decir \$144. El 20% restante se abonará anualmente cuando los padres o encargados presenten los certificados de vacunación para los menores de hasta cuatro años y la constancia de escolaridad para los menores de cinco años y más.

73. En el caso del Plan Familias actualmente se brinda una prestación de \$200 pesos a los hogares con dos menores de 19 años y dicha prestación se eleva hasta los \$380 en el caso de la presencia de seis menores en el hogar. La ampliación del régimen de asignaciones familiares supondría un beneficio de \$360 para los hogares con dos menores de 18 años y de \$900

en el caso de hogares con cinco menores o más por hogar. Se debe resaltar, que se abona la prestación de \$180 por menor hasta el quinto menor residente en el hogar. En el caso del PJJHD el hogar percibe la suma de \$ 150, por lo cual independientemente de la cantidad de menores el nuevo régimen supone un incremento significativo en la prestación.

74. Se debe resaltar que ante la falta de oferta pública en los primeros niveles educativos seguramente este requerimiento no sea aplicable en la práctica, al menos en el corto plazo.

75. La intervención del INDEC en 2007 y la crisis en la credibilidad del sistema estadístico nacional impiden realizar una evaluación certera del impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre el conjunto de la población de nuestro país. De todas formas, al fin de realizar una estimación de dicho impacto lo más confiable posible, se procedió a elaborar una simulación en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al segundo semestre del 2006. Se debe remarcar que con posterioridad a dicha fecha no han sido publicadas por el INDEC las bases semestrales correspondientes a la EPH que se utilizan como insumo básico para la estimación de la pobreza y la indigencia por ingreso en nuestro país.

En una primera etapa se procedió a actualizar la información de la base correspondiente al segundo semestre de 2006 y a recalcular la incidencia de la pobreza y de la indigencia de acuerdo con esta nueva información. Con este fin, se incrementaron las remuneraciones nominales de los trabajadores según la evolución que registraron, entre el segundo semestre de 2006 y el primero de 2009, los salarios promedio de los trabajadores registrados publicados regularmente por el SIJYP, y los ingresos jubilatorios se actualizaron según el incremento que registraron las jubilaciones medias. El valor de la línea de indigencia de cada uno de los hogares se actualizó en base a la evolución del índice de precios correspondiente a alimentos y bebidas del IPC-7 provincias, en tanto que la línea de pobreza se incrementó según la variación que experimentó el nivel general del IPC -7 provincias durante este período. El IPC-7 provincias se calcula a partir de la ponderación de la evolución de los índices de precios publicados por las direcciones provinciales de estadística de siete provincias. Adicionalmente, se debe remarcar que no se modificó el nivel de empleo, ya que permaneció estable entre el segundo semestre de 2006 y el primero de 2009.

En una segunda etapa se procedió a estimar la variación de los ingresos totales familiares que se produciría como consecuencia de la ampliación del régimen de asignaciones familiares. Se consideró como beneficiarios a todos los menores de 18 años que habitan en hogares en donde el jefe y la cónyuge no revisten la categoría de trabajadores registrados o en donde el ocupado registrado se desempeña en el servicio doméstico. Es decir, no se consideró la cláusula de que los trabajadores informales deben poseer in-

gresos inferiores al SMVM, ya que dicha condición no es aplicable en la práctica. De todas formas, se filtraron aquellos hogares con trabajadores informales con ingresos superiores a los \$4.800, ya que se supone que no se registrarán para ser incluidos en el nuevo régimen de asignaciones familiares. Posteriormente, a cada uno de los hogares potencialmente beneficiarios se les adicionó \$180 por cada menor hasta la suma de \$900. Adicionalmente, se eliminaron los ingresos correspondientes a los planes de empleo y al Plan Familias percibidos por los hogares, ya que se supone el traspaso de dichos beneficiarios al nuevo régimen de asignaciones familiares. Finalmente, se reestimaron los ingresos familiares y se evaluó el nuevo nivel de incidencia de la pobreza y la indigencia en la población.

76. Al respecto consultar, N. Dvoskin (22/11/2009, Diario Pagina 12): "Aunque el Gobierno plantee públicamente que la política de extensión de asignaciones familiares no es un plan social sino una igualación de derechos, esto es sólo un mote discursivo. Esto se sustenta en la comparación del programa con planes sociales de ejecución similar en otros países de América latina, como el Bolsa Familia de Brasil o el Plan Oportunidades de México. Estos programas, con evidente éxito, han consistido en la entrega de dinero a familias en situación de pobreza extrema a condición de que los niños vayan a la escuela y cumplan con las normas de vacunación. Una simple muestra de datos nos permite ver que esta medida que toma Argentina es el proyecto de este tipo más ambicioso del continente. En primer lugar, es el que más porcentaje del PBI destina al programa (0,83 por ciento contra 0,37 por ciento de Brasil y 0,31 por ciento de México). Pero, sobre todo, es el que más dinero destina a cada familia (166 dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo por familia tipo contra 78 de Brasil y 101 de México). En síntesis, pensar en el proyecto como una extensión de lo que ya realizan exitosamente otros países, pero con mayores recursos, reporta un mensaje alentador. No es poca cosa estar hablando del plan social más importante de América latina."

77. El coeficiente de GINI es un índice que se utiliza habitualmente para estimar el grado de concentración en la distribución del ingreso. Dicho coeficiente varía entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta).

78. Dicha estimación surge de proyectar la información correspondiente al total de aglomerados urbanos de la EPH al conjunto del país.

79. En el año 2008 los recursos no contributivos de la seguridad social ascendieron a \$25.189 millones, representando el 36,1% de los recursos totales captados por el sistema en dicho período.

80. Para la estimación de los recursos no aportados a la seguridad social se consideró el promedio de las contribuciones patronales (previsional, asignaciones familiares, fondo nacional de empleo y INSSJyP) del sector privado registrado en 1993. Es decir, no se incluyó la alícuota de contribuciones patronales destinadas a las obras sociales, valor que si fue considerado en el Gráfico Nº 15.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, G. (1997) "Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina", Tesis Doctoral, FLACSO, México.
- Arza, Camila (2009) "La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", mimeo.
- Bertranou, F. (editor) (2001) *Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, OIT, Santiago de Chile.
- Bertranou, F., C. Grushka y R. Rofman (2004) "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina", *Cuestión Social - Revista Mejicana de Seguridad Social* N° 55.
- CENDA (2008) "La re-estatización del sistema previsional en la Argentina.", *Notas de la Economía Argentina. Dossier* N° 1.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2004) "Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma.", Documento preparado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Grushka, C. (2001) "La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX", en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4, UBA, UNR, FLACSO, Rosario, abril.
- Mesa Lago, Carmelo (2004) "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 84.
- Isuani, A. (2008) "La política social argentina en perspectiva", en Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.
- OIT (2008) "La reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT", OIT, Santiago de Chile, <http://www.oit Chile.cl/pdf/proo26.pdf>
- Roca, Emilia E. (2001) "La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral", en Seminario *Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica*, Fundación Alemana para el

- Desarrollo Internacional (DSE), Centro Interdisciplinario par el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires.
- Rulli, Mariana (2008) "Procesos de reforma de previsión social. Actores, Mercado y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay". (Directora) Cortés, Rosalía - Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-SEDE ARGENTINA. *II Anual Workshop Repla* "The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development." Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008.

## CAPÍTULO IV

# **CONCENTRACIÓN, CENTRALIZACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN. CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LA POSCONVERTIBILIDAD**

### **Introducción**

Este capítulo se propone analizar las transformaciones en las características de la cúpula empresaria en el período de la posconvertibilidad, contrastándolas con los importantes cambios que tuvieron lugar durante la década de 1990. Se busca de este modo apreciar la dinámica que asumieron los procesos de concentración de la producción, y centralización y extranjerización del capital que se sucedieron desde entonces, diferenciando sus distintos momentos y etapas.

En la primera parte, a modo de introducción conceptual y metodológica, se indaga acerca de los conceptos de concentración económica, centralización del capital y extranjerización de la economía. Posteriormente, en la segunda parte se realiza un repaso de las transformaciones que sufrieron las grandes empresas que operan en nuestro país entre los años 1991 y 2001, como consecuencia principalmente del proceso de privatizaciones y de compra-venta de empresas: el aumento de su importancia en la economía nacional, su mayor nivel de exportaciones, sus elevados niveles de rentabilidad, etc. Finalmente,

se exponen los significativos cambios que se dieron como resultado de la fuerte devaluación de la moneda en 2002, y en ese contexto, en la tercera parte del estudio, se muestra cómo en los años de la posconvertibilidad se mantiene el mayor peso de esta cúpula empresarial en la economía nacional, aunque, como se verá, con algunas importantes modificaciones en su interior.

## PRIMERA PARTE

### Los conceptos de concentración, centralización y extranjerización

En la literatura económica, se denomina concentración al incremento en el tamaño de los capitales individuales, es decir, a la concentración de los medios de producción. El proceso de concentración puede analizarse tanto en el conjunto de la economía como al interior de las distintas ramas de la producción.

En el sistema de producción capitalista, la concentración es producto del proceso de acumulación y del incremento en las fuerzas productivas del trabajo. En otras palabras, la misma acumulación económica se lleva a cabo a través del incremento del tamaño de los capitales individuales.<sup>81</sup> Los capitalistas compiten continuamente entre sí, buscando abarcar una parte mayor del mercado. Para ello, procuran abaratar el costo y el precio de las mercancías que venden, lo que se logra a través del incremento de la productividad del trabajo, en particular mediante la "maquinización" y el desarrollo técnico que en general requiere, a su vez, de aumentos en la escala de la producción. De esta forma, mediante la competencia, los capitales mayores se imponen por sobre los capitales de menor tamaño.

Se trata de una ley del modo de producción capitalista, ya que el crecimiento económico tiende a impulsar un aumento en la escala mínima de los capitales individuales que actúan en las diferentes actividades. La concentración es en sí misma una de las grandes palancas del desarrollo económico. Abrevia y acelera la transformación de procesos de producción antes dispersos, en procesos combinados socialmente y ejecutados en gran escala, con una mayor productividad.

A nivel de una economía nacional, el crecimiento económico implica aumentos en las escalas de producción, tendientes a lograr una mayor productividad, y ello va a asociado con incrementos en la

concentración. En consecuencia, en todos los países que se han industrializado y desarrollado en distintos momentos históricos, se ha desplegado la concentración del capital.

La centralización, como concepto, difiere de la concentración económica. Se trata de la concentración de capitales ya formados, es decir, la transformación de numerosos capitales menores en pocos capitales mayores, mediante procesos de compra-venta, fusiones o absorciones tanto de firmas como de establecimientos productivos. En ese sentido, implica sólo un cambio en la distribución de los capitales ya existentes, y no se asocia necesariamente con un crecimiento de la riqueza social. De hecho, pueden darse procesos de centralización (control de muchos capitales por uno) sin concentración (crecimiento de los capitales).

Los grandes capitales tienen una situación ventajosa respecto de los más pequeños. Mediante su mayor poder para fijar precios, tienen la posibilidad de apropiarse de una parte del excedente generado en el proceso de producción de las empresas de menor tamaño. Esto es así porque la competencia entre los capitales no se rige por las características ideales de "competencia perfecta" que suponen los economistas de la escuela neoclásica, la base del enfoque ortodoxo. Por el contrario, las empresas de mayor tamaño, aún existiendo competencia entre ellas, cuentan con cierto margen para fijar el precio de su producto en el mercado. Y ese poder de mercado no es transitorio sino que se mantiene en el tiempo. De este modo, pueden obtener una tasa de ganancia superior a la de los pequeños capitales.<sup>82</sup>

Por lo tanto, puede afirmarse que así como en la economía capitalista la acumulación del capital se basa en la extracción de plusvalor a los trabajadores, también implica una transferencia de una parte de ese excedente desde las empresas de menor tamaño hacia aquellas de tamaño mayor, en particular dentro de una misma cadena productiva, es decir, entre las empresas vinculadas a través de relaciones de compra-venta de bienes y servicios.

Otro proceso diferente pero, en la práctica relacionado, es el de extranjerización, que es aquel por el cual las empresas nacionales

se transfieren a capitales cuyos propietarios son residentes o empresas del exterior. Los capitales que operan en el exterior son en general los de mayor tamaño, los más avanzados tecnológicamente y los que producen con mayor escala. De este modo, los procesos de concentración económica y centralización y extranjerización del capital se encuentran íntimamente relacionados entre sí.

Aclarados estos conceptos, es pertinente señalar que esta investigación del proceso de concentración y centralización del capital está basada en el análisis del desempeño de las empresas de mayor facturación de la economía argentina durante las últimas décadas. En términos específicos, este estudio se propone analizar esta problemática a partir de la evaluación del comportamiento de las 200 firmas de mayor facturación (excluidas las del sector financiero y agropecuario), en tanto las mismas conforman el núcleo central de la economía nacional y del mercado formal de trabajo.

En efecto, la facturación de esta *elite* empresarial fue equivalente durante los últimos años a casi el 50% del PBI, generando alrededor del 20% del valor agregado de la economía nacional y el 35% del correspondiente al sector industrial. Igualmente trascendente es su influencia en el mercado laboral, en tanto la ocupación generada por estas grandes corporaciones ronda los 500.000 trabajadores, los cuales exhiben niveles salariales que son los más elevados de la economía, debido a que se trata de firmas que operan con una elevada intensidad de capital y, en consecuencia, tienen una productividad que supera largamente el promedio nacional.

La relevancia de estas firmas no obedece únicamente a su impacto directo sobre la economía interna, sino también a su incidencia indirecta, a través del control que ejercen en los encadenamientos de insumo-producto constituidos por numerosas ramas de actividad económica. Estas empresas ejercen dicho control por su inserción en las actividades que, exhibiendo un alto grado de concentración (oligopólicas), constituyen instancias decisivas –técnica y económicamente– en sus respectivas cadenas de producción, lo cual

les permite influir en la incorporación de tecnología y en el movimiento de los precios relativos dentro de las mismas.

Cabe destacar que en este trabajo no sólo se diferencian las empresas nacionales de las extranjeras, sino también las diferentes fracciones del capital que están presentes en la economía argentina. En primer lugar, dentro del capital extranjero es necesario diferenciar entre aquellas empresas transnacionales que están diversificadas internamente y aquellas que sólo controlan unas pocas subsidiarias en el país. Así, se denominan "conglomerados extranjeros" a las transnacionales que controlan el capital de seis o más subsidiarias locales y "empresas extranjeras" a las que controlan menos de seis subsidiarias en el país. En términos del capital local, se diferencian las "empresas estatales", las "empresas locales independientes" y los "grupos económicos locales". Las empresas locales independientes son las grandes firmas que actúan por sí solas en las diversas actividades económicas consideradas, sin estar vinculadas por la propiedad con otras empresas de la misma u otra rama económica; mientras que la categoría de grupos económicos locales comprende a los capitales que detentan la propiedad de seis ó más firmas en diversas actividades económicas. Finalmente, se agregan las asociaciones como un sexto tipo de fracción del capital, que son los consorcios cuyas tenencias accionarias está compartidas por inversores del mismo o diferente origen.

Dentro de los aspectos metodológicos, cabe aclarar que en este análisis se utiliza información proveniente de dos fuentes principales: a) la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE), realizada por el INDEC, que refiere a las 500 empresas no financieras más grandes del país; b) la base de datos confeccionada por el Área de Economía y Tecnología de FLACSO, que sistematiza la información sobre las ventas, las utilidades y el comercio exterior de las 200 principales empresas del país sobre la base de la información de sus balances y la publicada por las Revistas Mercado y Prensa Económica.

La base de datos elaborada por Área de Economía y Tecnología de FLACSO no incluye información referida a las empresas agropecuarias y ni del sector financiero. En el caso de las empresas del sector agropecuario su exclusión obedece a la falta de información representativa; en el caso de las empresas del sector financiero se debe a que las variables a partir de las cuales se evalúa su actividad son diferentes a las que en general se utilizan para el resto de los sectores económicos. Estas últimas empresas tampoco están incluidas en la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE), realizada por el INDEC, por las mismas razones.

## **SEGUNDA PARTE**

### **La cúpula empresaria durante la vigencia de la convertibilidad y su crisis**

El análisis del comportamiento de la cúpula empresaria durante los últimos años requiere previamente efectuar una revisión de las transformaciones que se registraron en la década de 1990, durante la cual se desplegó una acentuada modificación en la incidencia de la misma en la economía local. Asimismo, y para saber cuál es el punto de partida del desempeño de los últimos años, resulta de utilidad analizar de qué modo estas grandes empresas se vieron afectadas durante la crisis del final de la convertibilidad y cuál fue el impacto que tuvo la devaluación de la moneda sobre su situación. Para ello, se realizará una caracterización de la cúpula empresaria y sus transformaciones durante la década de 1990 y en la crisis de 2001-2002, atendiendo a su nivel de exportaciones, sus tasas de rentabilidad y el proceso de extranjerización acontecido en este período.<sup>83</sup>

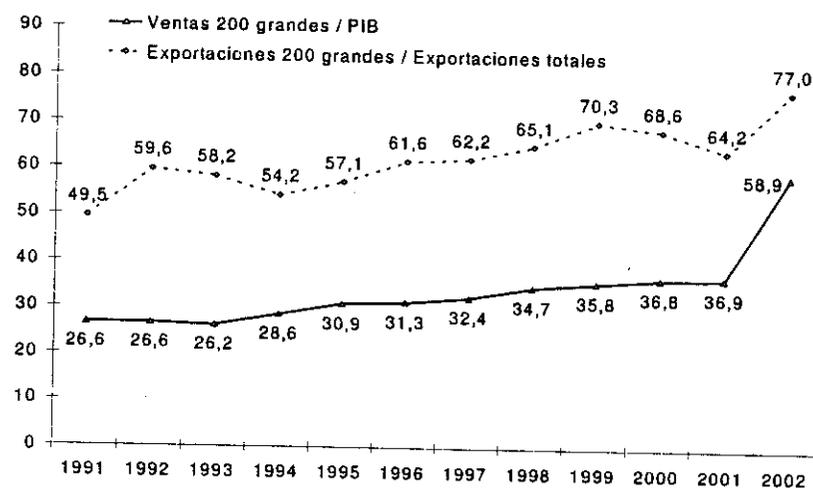
### **Creciente importancia en la economía local**

A lo largo de la convertibilidad, la cúpula empresaria fue adquiriendo una creciente participación en la generación de riquezas de la economía local; tendencia que, lejos de culminar con el colapso de dicho régimen en 2002, se profundizó en la posconvertibilidad, aunque por causas diferentes.

En primer lugar, es preciso reparar en el peso relativo que fue asumiendo la elite empresaria respecto del conjunto de la economía. Al analizar la relación entre las ventas de las 200 empresas más grandes del país y el Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes<sup>84</sup>, se observa que ésta tiende a incrementarse durante todo el

período, sobre todo entre 1994 y 1998. Luego, entre 1999 y 2001, si bien esta relación continúa aumentando, lo hace de modo mucho más lento, coincidiendo con la etapa cada vez más recesiva de la economía en su conjunto (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1. Ventas y exportaciones de las 200 empresas más grandes del país como proporción del Producto Interno Bruto y las exportaciones totales del país, 1991-2002. (en porcentajes)



Fuente: Azpiazu y otros (2009) sobre la base de la información de los balances de empresas y las revistas Prensa Económica y Mercado.

A partir de la devaluación de la moneda en 2002 se fortaleció aún más el posicionamiento de las grandes firmas. En ese año, las ventas de las 200 mayores firmas se incrementaron el 85,6%, al tiempo que el PBI sólo lo hizo en 16,3%, a precios corrientes. Esta disparidad en el comportamiento entre la cúpula empresaria y la economía en su conjunto es explicado al menos parcialmente por el crecimiento verificado en el valor de las exportaciones de las principales empresas. Estas grandes empresas contaron en este contexto con posibilidades muy superiores de canalizar al exterior una parte importante de su producción, ante

la brusca contracción de la demanda interna y el más alto tipo de cambio. Tras este año de profunda volatilidad en los precios relativos y de reacomodamientos, los años subsiguientes implicaron, como se verá, cambios de menor intensidad y no necesariamente con características o sesgos similares.

En lo que respecta a la participación en las exportaciones del país de las 200 empresas pertenecientes a la cúpula empresaria, se observa que, más allá de leves oscilaciones, la misma ha ido en franco ascenso a lo largo de la década de 1990 (Gráfico N° 1).

Entre los años 1994-1999 se produjo el incremento más pronunciado, aumentando en tan sólo cinco años un 16%. Luego, durante los años 2000 y 2001, el escenario de creciente retraso cambiario provocó una leve caída en el desempeño exportador de la cúpula, sobre todo en el caso de las comercializadoras de granos, de las aceiteras y de algunas automotrices. No obstante, ya en 2002, las exportaciones de las 200 empresas más grandes del país mostraron un impulso renovado, superando incluso los valores del año 1999.

El incremento de la *performance* exportadora de la cúpula resulta evidente si se comparan sus valores entre los años extremos del período estudiado: mientras en 1991 las exportaciones de las 200 empresas más grandes representaban el 49,5% de las exportaciones totales del país; en 2002, lo hacían en un 77,0%. Esto indica que, ya en la fase posconvertibilidad, las 200 mayores empresas del país se perfilaron, cómodamente, como el núcleo central de la expansión exportadora, en un escenario internacional por demás favorable para las exportaciones realizadas por estas empresas.

Dado que la cúpula empresaria ocupó un papel central en el proceso de valorización financiera<sup>85</sup> durante la década de 1990, resulta de vital importancia conocer las características de las tasas de rentabilidad de las grandes firmas durante ese período. Es preciso remarcar que el principal componente de la ganancia empresaria en esta etapa estuvo vinculado a la renta financiera, por lo que la rentabilidad obtenida en las actividades productivas o en las de servi-

cios permaneció como un complemento de aquella. En lo que respecta a las empresas no financieras de mayor tamaño del país, si bien en 1991-1992 mostraron una rentabilidad casi nula, esta tendencia se revirtió a partir de 1993 mostrando crecientes márgenes de ganancias, con un máximo en 1995 (Cuadro N° 1).

Desde 1998 la rentabilidad se contrajo año a año, en el escenario de la larga fase recesiva que culminaría con el régimen de convertibilidad a comienzos del año 2002. La devaluación como salida del régimen de paridad fija implicó una profunda caída de la actividad económica local, intensos reajustes de la estructura de precios relativos y el desplome de los salarios reales. Al mismo tiempo, aquellas sociedades endeudadas con el exterior, aún en casos de corporaciones líderes, se enfrentaron a una presión financiera casi insostenible. Por otra parte, si bien el nuevo escenario favoreció el incremento de las exportaciones (tipo de cambio competitivo y costos salariales devaluados), esto resultó insuficiente para enfrentar la profunda crisis del 2002. Esto se tradujo en una rentabilidad negativa del 16,6% de la facturación de la cúpula empresaria.

Ahora bien, más allá de esta tendencia general, resulta interesante también conocer cuál ha sido el comportamiento, en términos de rentabilidad, de los distintos sectores de actividad que componen la cúpula empresaria durante este período (Cuadro N° 1). En lo que respecta a las grandes firmas dedicadas al Comercio, se observa que han presentado, por un lado, tasas de rentabilidad sobre patrimonio nada despreciables, pero inferiores a las del conjunto de la elite empresaria y, por otro, una mayor correspondencia con los ciclos macroeconómicos. Por su parte, las grandes empresas caracterizadas como *holdings* fueron quienes presentaron mayores márgenes de rentabilidad durante la convertibilidad. Este éxito estuvo basado especialmente en su inserción multisectorial, en tanto ésta les permitió ubicarse en sectores con posibilidades de internalizar altas tasas de rentabilidad (por ejemplo, tuvieron fuerte presencia en muchas de las áreas privatizadas). A la par del desempeño de los *holdings*, las grandes firmas hidrocarburíferas fueron de las más rentables durante los noventa.

Cuadro N° 1. Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas, según sector de actividad de las firmas de la cúpula empresaria, 1991-2002. (en porcentajes)

Año	Comercio	Holdings	Industria	Petróleo	Servicios	Total
1991	0,0	8,6	-2,8	4,2	1,0	0,0
1992	0,8	10,7	1,9	7,0	-10,9	-0,4
1993	2,0	18,2	1,5	13,2	5,6	4,5
1994	2,6	16,5	3,3	11,6	7,8	5,6
1995	1,8	15,5	2,9	13,3	8,5	5,8
1996	2,1	16,9	-0,4	11,5	8,0	4,3
1997	1,7	17,2	1,7	10,5	7,0	4,7
1998	1,4	7,2	1,7	6,8	7,4	3,8
1999	0,2	7,6	-0,1	6,4	4,9	2,3
2000	-0,7	6,8	-0,8	10,5	1,8	2,0
2001	0,6	2,7	-2,1	8,9	-1,1	0,5
2002	-8,9	-12,4	-8,6	1,1	-67,7	-16,6

Nota: A diferencia de los datos sobre rentabilidad que se presentan en el Gráfico N° 5, en este Cuadro las utilidades consideradas incluyen los resultados financieros. Fuente: Azpiazu y otros (2009) sobre la base de la información de los balances de empresas y las revistas Prensa Económica y Mercado.

Por el contrario, las grandes firmas de la Industria manufacturera se enfrentaron a un contexto de desmantelamiento de buena parte del sector, lo que se vio reflejado en márgenes de rentabilidad relativamente reducidos. Esta baja performance estuvo asociada a una importante heterogeneidad hacia el interior de este grupo, producto de sus diferencias respecto del nivel de exposición real a la competencia externa, el grado de transabilidad de los bienes producidos, el nivel de competitividad, las posibilidades de exportación y los ciclos de la demanda doméstica. Como se verá más adelante, luego del crítico año 2002, esta situación se modificó fuertemente. En lo que respecta al resto de los sectores de Servicios (excluyendo el Comercio) debe resaltarse, por un lado, que los consorcios responsables de la prestación de servicios públicos privatizados, por sus características pro-

pias, casi no fueron afectados por las distintas fases del ciclo económico, permitiéndoles alcanzar tasas de rentabilidad del orden de 7,5% - 8,5% (1994 a 1998). A su vez, estas firmas recurrieron ampliamente al endeudamiento externo, con el fin de reducir al mínimo los aportes de recursos propios, por lo que con la devaluación de 2002 quedaron ubicadas en una situación profundamente crítica, presentando pérdidas de alrededor del 68% de su facturación total. Por otro lado, las restantes empresas de servicios (minoritarias en términos de su peso relativo) se encontraron mucho más expuestas a la evolución del ciclo económico.

## Dinámica e impacto del proceso de extranjerización de la cúpula empresaria

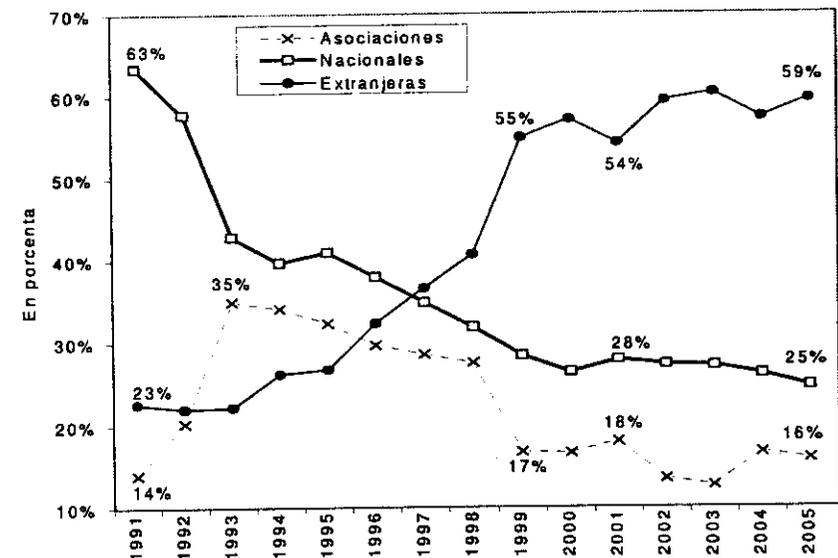
Al analizar las modalidades que asumió la cúpula empresaria durante el período de la convertibilidad, se observan dos procesos que implicaron una profunda transformación en lo que respecta a las fracciones de capital preponderantes en el control de la propiedad de las principales 200 empresas del país. Dichos procesos son, por un lado, la privatización de empresas públicas a principios de los años noventa y, por otro, la compra-venta de firmas dentro del propio capital privado hacia mediados de la década. Si bien ambos fenómenos modificaron la forma de propiedad preponderante en la cúpula, el último de ellos desencadenó un proceso de extranjerización profundo y determinante. En este sentido, es posible afirmar que durante la convertibilidad las tendencias hacia la concentración y extranjerización de la élite empresaria en nuestro país fueron procesos sumamente importantes.

Para describir el modo en que se desarrollaron estos procesos, es preciso caracterizar las distintas formas de propiedad de las grandes empresas según el origen del capital y el número de empresas controladas. El capital nacional se encuentra conformado por empresas estatales, grandes grupos económicos locales y empresas locales independientes. El capital extranjero comprende a diversas fracciones: conglomerados extranjeros (casas matrices con seis o más subsidiarias en el país) y

empresas transnacionales (inversiones extranjeras con menos de seis subsidiarias). Finalmente, las asociaciones son aquellas en que el control del capital está compartido por accionistas de diversos orígenes.<sup>86</sup>

Al analizar a grandes rasgos la evolución de la participación de las 200 empresas de mayor facturación durante la vigencia de la convertibilidad, se observa que se han producido cambios profundos expresados, por un lado, en el pronunciado ascenso de la participación de las empresas extranjeras en detrimento del capital nacional y, por otro, por la presencia diferencial de las asociaciones a lo largo del período: luego de incrementar su participación a partir de 1991 y de alcanzar su punto más alto en 1993, empiezan a decrecer lentamente, hasta que entre 1998 y 2002 reducen bruscamente su participación en las ventas totales de la cúpula, equiparando incluso el bajo nivel de 1991 (Gráfico Nº 2).

Gráfico Nº 2. Composición de las 200 empresas de mayor tamaño según origen del capital, 1991-2005. (en porcentajes)



Fuente: Azpiazu y otros (2009) sobre la base de la información de los balances de empresas y las revistas Prensa Económica y Mercado.

Estas observaciones permiten dar cuenta del profundo cambio estructural puesto en marcha durante la vigencia del régimen de convertibilidad y bajo la hegemonía de la valorización financiera. Sin dudas, la transformación más relevante ha sido la privatización de compañías públicas, proceso que asumió una importancia económica indiscutible dado que, hacia fines de los años ochenta, las firmas estatales presentaban un promedio de ventas por empresa que superaba largamente a cualquiera de las grandes sociedades privadas. En torno al proceso privatizador confluyeron los intereses de las diversas fracciones del capital más concentrado, lo que se materializó en la participación de parte del capital nacional, empresas extranjeras y bancos transnacionales en la propiedad de los consorcios beneficiados con las concesiones de los servicios públicos.

De esta forma, durante los primeros años de la década del noventa, las privatizaciones implicaron una importante transferencia de recursos del Estado hacia el capital más concentrado, lo cual se puso de manifiesto en el incremento de la participación de las asociaciones en las ventas de las 200 empresas de mayor facturación en un plazo muy corto, alcanzando su punto cúlmine en 1993 y 1994 al concentrar aproximadamente el 35% de las ventas de la cúpula empresaria. En este sentido, resulta claro que las privatizaciones no fueron en sí mismas el elemento central para explicar la extranjerización de la cúpula empresaria en la Argentina, ya que los consorcios se encontraban compuestos tanto por capitales nacionales como extranjeros.

El proceso de extranjerización se inició hacia mediados de los años noventa, cuando se produjo el segundo cambio estructural de la época: la compraventa de firmas dentro del propio capital privado. Mediante estas operaciones, los vendedores locales lograron obtener importantes ganancias patrimoniales que, en lugar de reinvertirse, fueron fugadas al exterior para mantener su valor en dólares.

En este proceso la transferencia de acciones de las propias empresas previamente privatizadas tuvo un papel destacado pero no excluyente. Si bien las compraventas de activos fijos fueron múltiples y de

distinto origen, se trató mayoritariamente de transferencia de capitales nacionales hacia capitales extranjeros. El efecto extranjerizador de este proceso de compra venta se refleja claramente en el hecho que la participación del capital foráneo en las ventas de las mayores firmas haya pasado de un 23% en 1991 a más de un 55% en 2002. Asimismo, este proceso marcó un profundo cambio en la importancia relativa al interior del capital privado, mostrando una pérdida de participación en las ventas tanto de las empresas nacionales como de las asociaciones. De esta forma, hacia mediados de la década de 1990, la extranjerización se convirtió en una tendencia dominante en la economía de nuestro país, tanto por su amplitud como por su intensidad. Como se verá posteriormente, el mayor peso relativo del capital extranjero se mantendría también durante la posconvertibilidad.

Este proceso de extranjerización implicó también una disminución de la participación relativa de las asociaciones en el total de ventas de la cúpula empresaria, tal como se observó en el Gráfico N° 2. En efecto, ello obedece en gran medida a la venta de dos de las empresas de mayor tamaño al capital extranjero: YPF y Telefónica Argentina. También, al hecho de que los grupos económicos locales y empresas locales independientes vendieran una parte de los paquetes accionarios en las empresas que controlaban conjuntamente con otros capitales, disgregándose la comunidad de negocios conformada en torno a las empresas privatizadas de servicios públicos.

## **TERCERA PARTE**

### **Persistencia de un mayor nivel de concentración económica en la posconvertibilidad**

El patrón de crecimiento económico iniciado a partir de la devaluación de la moneda tuvo características diferentes respecto de la etapa de la convertibilidad.<sup>87</sup> El nuevo tipo de cambio real, que terminó por establecerse en un nivel marcadamente superior al vigente durante la década de 1990, implicó una modificación en los precios relativos, que influyó en el patrón que siguió el crecimiento en los años sucesivos. Por un lado, se abarató en términos relativos el trabajo frente al capital; por otro, se incrementaron relativamente los precios de los bienes en relación con los de los servicios. Así, en un contexto internacional favorable, en 2003-2008 la economía creció a tasas históricamente muy elevadas, al tiempo que se incrementó fuertemente la tasa de empleo. Este crecimiento estuvo liderado por los sectores productores de bienes (Construcción e Industria), mientras que las ramas de servicios se expandieron, pero a tasas inferiores al promedio de la economía.

En este nuevo contexto, en líneas generales puede decirse que el proceso de concentración y extranjerización de las grandes empresas no se detuvo. Por el contrario, la cúpula empresaria ha logrado consolidar su importancia en la economía nacional, tal como lo refleja el mantenimiento de su peso en el valor agregado del país y el sostenimiento de muy elevadas tasas de rentabilidad.

Tal como se verá más adelante, la fuerte modificación en la estructura de precios relativos implicó una reestructuración al interior de la cúpula, en la que las firmas dedicadas a las actividades primarias e industriales adquirieron un peso relativo mayor en detrimento de aquellas empresas de los sectores de servicios.

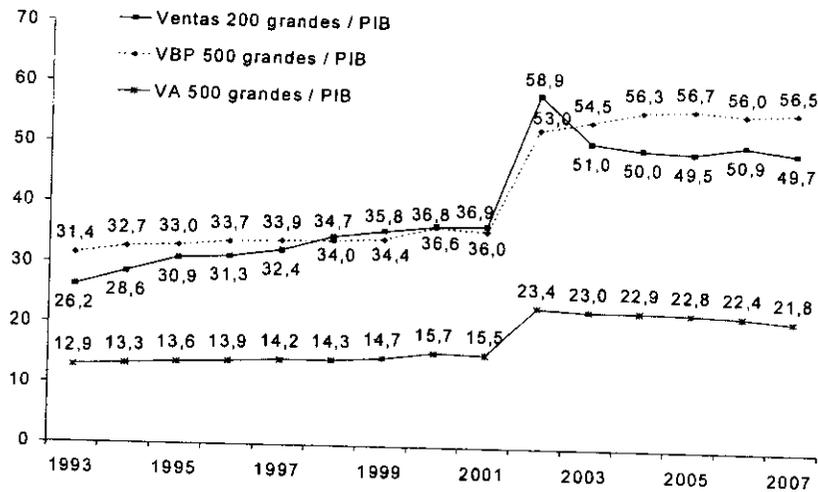
Antes de examinar algunas evidencias que dan cuenta de las tendencias en materia de concentración económica durante estos años, cabe hacer algunas aclaraciones metodológicas. En primer lugar, dado que no existe información oficial relativa al Valor Bruto de Producción (VBP) de la economía argentina, se compara el valor de producción y el valor de ventas en relación con el PIB. Ello implica suponer que en el período bajo estudio no se habrían observado cambios significativos en la relación entre valor agregado y valor de producción para el conjunto de la economía. En segundo lugar, se tiene información sobre el VBP de las 500 empresas más grandes y sobre las Ventas para las 200 que conforman la cúpula empresaria. El valor de producción y las ventas pueden tomarse como similares, en tanto se suponga que las ventas de estas grandes empresas no incluyen una proporción significativa de comercialización de bienes importados y/o de producción de terceros. Más allá de estas consideraciones, la información disponible permite tener una aproximación al peso global que tienen las grandes firmas en la economía nacional, y permite observar cómo se ha modificado en los últimos años.

La información sobre valor de producción y sobre valor agregado de las grandes empresas presentada en el Gráfico N° 3 permite apreciar de qué modo se ha incrementado su peso en la economía nacional. Si bien la concentración se venía incrementando durante la década de 1990, la crisis final de la convertibilidad implicó un salto en esta tendencia, estabilizándose luego los valores en niveles significativamente más elevados que en esa década. Así, el VBP de las 500 más grandes empresas del país representaba en promedio el 34,0% del PIB; en 2002 alcanzó el 53% y fue del 56% en promedio en 2003-2007. Del mismo modo, el valor agregado de esas firmas constituía el 14,2%, llegó al 23,4% y fue del 22,6% en promedio en 2003-2007. Un proceso similar se observa respecto de las ventas de las 200 empresas más grandes del país, cuyas ventas representaban el 36,2% del PIB en 1993-2001, saltaron al 58,9% en 2002 y fueron en promedio el 50,2% desde 2003.

Debe destacarse que, de acuerdo con el estudio ya citado realizado por Azpiazu y otros (2009) con información hasta 2005, en la posconvertibilidad las ventas de las grandes empresas a precios constantes (es decir, los volúmenes de ventas) crecieron menos que el PIB. De este modo, su mayor peso a precios corrientes se vincularía con una dispar evolución de los precios de la economía versus los de estas grandes empresas; estos últimos se expandieron por encima del conjunto de los precios mayoristas tras la devaluación de la moneda. En particular, ello obedecería a la presencia de grandes firmas vinculadas a la producción primaria de hidrocarburos, cuyos precios tuvieron un incremento extraordinario en estos años.

Más allá del cambio estructural que tuvo lugar con las transferencias de capital e ingresos que sucedieron en el marco de la crisis que sucedió al estallido de la convertibilidad, puede analizarse la tendencia de los años de crecimiento económico del nuevo patrón de crecimiento. En esos años, la gravitación de las grandes firmas sobre el PIB no habría sufrido modificaciones sustantivas, lo cual implica que su expansión se dio a la par del conjunto de los sectores productivos.<sup>88</sup> A diferencia de la década de 1990, cuando las grandes empresas fueron adquiriendo mayor peso en la economía, no sucedió lo mismo en el período de crecimiento 2003-2007. El valor agregado de las 500 empresas más grandes y las ventas de las 200 de mayor tamaño sobre el PIB mostró incluso una leve disminución en este último período.

Gráfico N° 3. Valor Bruto de Producción (VBP) y Valor Agregado (VA) de las 500 empresas no financieras más grandes y Valor de Ventas de las 200 empresas más grandes del país, 1993-2007. (en porcentaje sobre el Producto Interno Bruto)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE)-INDEC y base del Área de Economía y Tecnología de FLACSO con información de las Revistas Mercado y Prensa Económica, y Dirección Nacional de Cuentas Nacionales-INDEC.

Tampoco parece haber ocurrido un incremento en la concentración al interior de la cúpula empresaria. Según surge de la información de la Encuesta a Grandes Empresas, en 2004 el valor agregado de las 50 empresas más grandes constituía el 59,0% del valor agregado del conjunto de las 500 empresas incluidas en la ENGE; en 2007, esa proporción era del 56,9%. Del mismo modo, en 2004 las 4 empresas de mayor tamaño concentraban el 20,5% del valor agregado de las 500 más grandes; mientras que en 2007 las 4 mayores concentraban el 16,6% del valor agregado. Los datos contenidos en la base elaborada por FLACSO confirman estos resultados (Cuadro N°2).

Cuadro N° 2. Concentración de las ventas de las 100 empresas de mayor tamaño, 1991-2007. (en porcentajes sobre las ventas de las 200 empresas de mayor tamaño)

	1991	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Las 4 empresas más grandes	20,9	17,6	19,6	19,7	18,0	17,8	16,1	15,0
Las 8 empresas más grandes	29,7	25,8	27,4	26,7	25,1	24,7	23,0	22,1
Las 20 empresas más grandes	46,2	40,8	42,4	42,4	40,7	40,5	40,4	39,7
Las 50 empresas más grandes	65,4	62,7	63,8	64,7	63,2	64,1	63,4	63,4
Las 100 empresas más grandes	83,1	81,6	82,6	83,0	82,0	82,0	82,0	82,3
Total 200 empresas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Área de Economía y Tecnología de FLACSO con información de las Revistas Mercado y Prensa Económica.

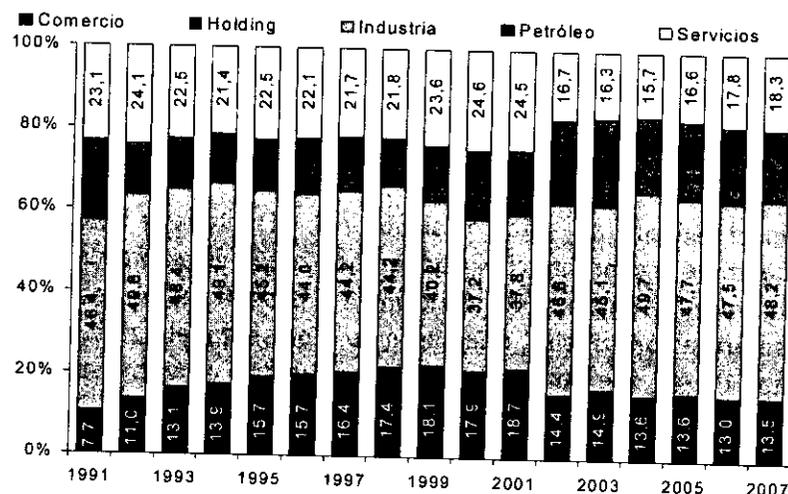
En el período 2003-2007 no se observa, en materia de ventas, un aumento de la concentración al interior de la cúpula empresaria. Por el contrario, se da cierta disminución en el peso de las ventas de las 20 empresas principales, que pasan de representar el 42,4% de las ventas de las 200 empresas de mayor tamaño en 2003, a ser el 39,7% en 2007.

## Cambios en la composición por sector de actividad

Más allá de las continuidades señaladas en el punto anterior, al interior del conjunto de las grandes firmas se sucedieron profundas modificaciones en este período, en particular como consecuencia de la nueva estructura de precios relativos. Como se mencionó, el patrón de crecimiento de la posconvertibilidad se basó en una mayor expansión de los sectores productores de bienes respecto de los sectores de servicios. La modificación en los precios relativos que implicó el nuevo régimen cambiario tendió a favorecer la ampliación de los primeros, que se constituyeron en el motor del crecimiento de esos años.

La mayor importancia relativa que adquiere la industria en el período posconvertibilidad se refleja también en la información relativa a las grandes empresas (Gráfico N° 4).

Gráfico N° 4. Composición de las ventas de las 200 empresas de mayor tamaño, según sector de actividad, 1991-2007. (en porcentajes sobre el total de ventas)



Nota: La clasificación de sectores utilizada es la siguiente: Petróleo incluye el conjunto de la rama Minería y el sector de Refinación del petróleo; Industria refiere a las ramas Industria manufacturera y Construcción; Comercio incluye el Comercio al por mayor y al por menor; Servicios abarca la rama Electricidad, gas y agua y el conjunto de los servicios excluido el comercio; Holdings, finalmente, son grupos económicos con presencia en más de un sector de actividad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Área de Economía y Tecnología de FLACSO con información de las Revistas Mercado y Prensa Económica.

Considerando las ventas de las 200 empresas de mayor tamaño, se advierte que, mientras que la industria fue perdiendo peso en el conjunto a lo largo de toda la década de 1990, su participación se incrementa a partir de 2003. Mientras que en 1991 las ventas de las empresas de la industria manufacturera eran el 46,4% del total de ventas de las grandes empresas, hacia el 2001 esa proporción se

redujo al 37,8%. En cambio, la expansión verificada desde 2003 implicó que llegara a ser de 48,2% en el año 2007, superando el valor de inicios de la convertibilidad. Del mismo modo, las empresas del sector productor de petróleo y derivados (extracción y refinación) vieron incrementada su participación en el período de la posconvertibilidad respecto de la década de los noventa. Sus ventas representaron el 14,1% de las ventas de las 200 más grandes empresas en 1991-2001 y fueron en promedio el 19,3% desde 2002.

En el caso de la industria manufacturera la disminución de la participación en los noventa estuvo asociada a la existencia de un número decreciente de empresas industriales entre las 200 más grandes, que pasaron de ser 133 en 1991 a 96 en 2001. En cambio, en el período que se inició en 2003 su peso en el total de ventas se acrecienta a pesar de que no se incrementa la cantidad de empresas incluidas.<sup>89</sup>

La ENGE incluye también una clasificación de las 500 empresas de mayor tamaño según su sector de actividad. Sus resultados permiten confirmar el comportamiento descrito respecto del sector de actividad industrial. El valor de producción de las empresas de este sector respecto del conjunto de las 500 se vio disminuido durante la década del noventa (esta disminución estuvo concentrada entre 1998 y 2000), y volvió a incrementar su participación desde 2002, representando el 63,5% del total en 2007. Este proceso se da con especial fuerza en el sector de Maquinarias, equipos y vehículos, que disminuye su participación en el VBP de 11,5% en 1993 a 5,5% en 2001, y luego la incrementa hasta 8,9% en 2007.

Un proceso inverso ocurre con los sectores de servicios y, en especial, el comercio. Mientras que estos sectores tendieron a incrementar su peso en las ventas de las 200 más grandes empresas durante la década de los noventa, redujeron su importancia relativa a partir del colapso del régimen de convertibilidad. En el caso del comercio, este sector pasó de concentrar el 7,7% de las ventas de las grandes empresas en 1991 a más que duplicar su peso diez años más tarde. En 2002 redujo su participación al 14,4% y se mantuvo

luego en torno a esos valores, siendo en 2007 de 13,5%. El resto de las empresas de servicios tuvieron ventas que promediaron el 22,9% de las ventas de las 200 empresas más grandes en 1991-2001, y sólo el 16,9% en 2002-2007.

Finalmente, los *holdings*, que son firmas locales o extranjeras con inversiones en varios sectores simultáneamente, tienen una participación en general reducida. Llegaron a ser siete grupos en la década de 1990 y en la actualidad sólo son tres.

En síntesis, la nueva estructura de precios relativos conllevó importantes modificaciones en el interior de la cúpula empresaria en apenas pocos años. Un subconjunto importante de sectores industriales y de actividades primarias ha logrado recomponer más o menos aceleradamente sus precios y en especial sus posibilidades de exportación. De este modo, las empresas dedicadas a la producción industrial, la actividad minera y el petróleo han tenido un desempeño superior a las prestadoras de servicios, en correspondencia con los cambios ocurridos a nivel macroeconómico.

## Niveles de rentabilidad

Estas grandes empresas no sólo vieron incrementada su importancia relativa durante la posconvertibilidad, sino que su nivel de ganancias también resultó ampliado. En efecto, mientras que la tasa promedio de utilidad sobre valor de producción durante el período 1993-2001 fue de 8,2%, desde 2002 ese nivel ascendió a 12,6%, lo que implica un aumento de la tasa del 154% (Gráfico N° 5). El cociente de utilidades sobre valor de producción superó, así, con creces incluso a los mejores años de la década del noventa. La masa de ganancias tuvo un incremento aún mayor, si se tiene en cuenta que en este período la producción se vio multiplicada.

Este nivel de rentabilidad incrementado estuvo íntimamente asociado al cambio en los precios relativos que implicó la devaluación

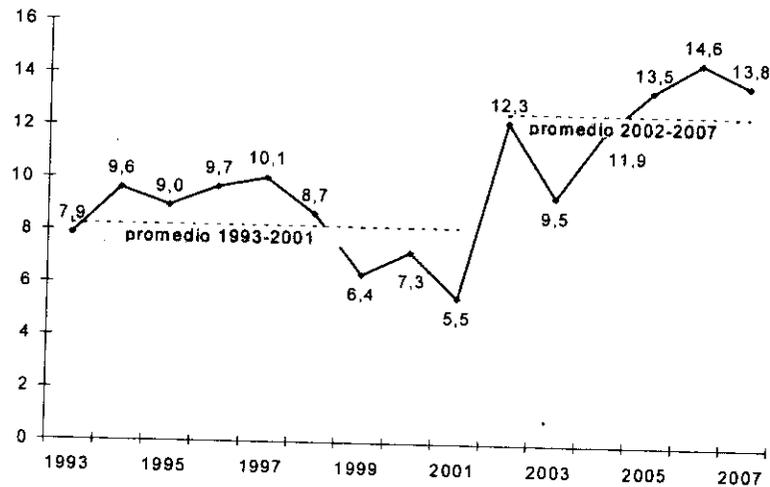
de la moneda. Por ello, se obtienen ganancias operativas positivas incluso en el año 2002, cuando la economía nacional se encontraba todavía en recesión. Al respecto, es importante aclarar que la ENGE, tomada como fuente de información, registra niveles de rentabilidad operativa, pero no resultados financieros. Si se tomase en consideración estos últimos, el signo de los beneficios en 2002 resultaría invertido, dadas las importantes pérdidas que las grandes empresas enfrentaron en términos de sus colocaciones financieras.

La multiplicación de los precios de exportación en pesos que supuso la devaluación, junto con la fuerte reducción de los costos salariales, estuvieron por detrás de las mayores ganancias operativas. A partir de 2003, también contribuyó la franca y sostenida recuperación del mercado interno y la ulterior expansión de las cantidades exportadas. En efecto, la notable expansión de las exportaciones a partir de 2002 se sustentó principalmente en las grandes firmas que componen la cúpula empresaria.<sup>90</sup>

La mayor tasa de rentabilidad se sostuvo durante todo el período 2003-2007. Sólo en 2007 mostró una mínima reducción, menor a un punto porcentual, manteniéndose, de todos modos, en valores muy superiores a los vigentes en la década de 1990.

Algunas ramas de actividad se caracterizaron en este período por tener tasas de rentabilidad incluso mayores. En efecto, las grandes empresas del sector de Minería exhibieron una tasa de utilidades sobre valor de producción de 26,9% en 2007, casi duplicando la rentabilidad del conjunto de grandes empresas. Del mismo modo, la tasa de utilidades sobre valor de producción de una parte del sector manufacturero estuvo también por encima del promedio. Se trata del conjunto conformado por las ramas Textiles y cuero, Madera y papel, Muebles, Productos minerales y metálicos:<sup>91</sup> con una tasa de 21,3% en 2007.

Gráfico N° 5. Utilidades sobre valor de producción de las 500 empresas de mayor tamaño, 1993-2007, (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE)-INDEC.

Cabe señalar que al considerar todas las firmas que cotizan en la Bolsa de Comercio (excepto las agropecuarias y financieras) la trayectoria de la rentabilidad es sumamente acelerada, coincidiendo con la tendencia evaluada anteriormente (Gráfico N° 6).<sup>92</sup> En efecto, una vez consolidado el reordenamiento local de los precios relativos en 2003, en un contexto de recuperación del mercado interno, con una considerable baja en los costos salariales y precios internacionales en alza de los principales rubros de exportación, queda en evidencia un cambio sustantivo en relación a la década de los años noventa: las tasas de rentabilidad sobre ventas de las grandes firmas y conglomerados empresarios se ubican holgadamente por encima de, aún, los mejores registros del decenio anterior. Tan es así que, después del crítico año 2002, los resultados provenientes de los balances corporativos de todas las firmas que operan en la Bolsa de Valores (excepto las agropecuarias y las financieras) resultan casi sorprendentes, sobre

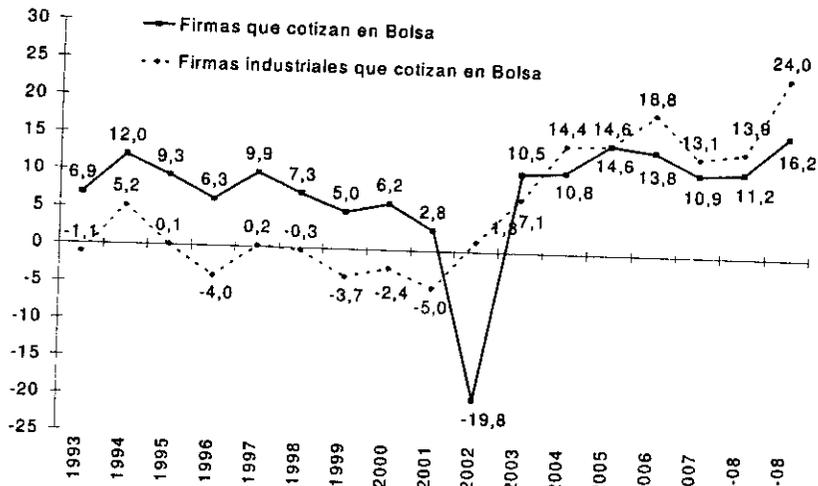
todo teniendo en cuenta las recurrentes preocupaciones de las principales organizaciones empresarias por los impactos de la inflación de costos, en general, y de los salariales en particular.

En este sentido el Gráfico N° 6 resulta suficientemente ilustrativo. Más allá de revelar tasas de ganancias muy superiores a las de otrora, en los dos primeros trimestres del año 2008, *lock-out* patronal agropecuario mediante y con presiones empresarias por contener los reclamos salariales, tales niveles de rentabilidad se ubican por encima del 11% de la facturación.

Idénticas o aún más acentuadas consideraciones (por la intensidad del fenómeno) cabe realizar respecto a la evolución de la rentabilidad de las grandes firmas de la industria manufacturera que operan en la Bolsa de Valores. Para estas firmas, la posconvertibilidad emerge seguramente como una de las fases más exitosas de las últimas décadas, como bien se ve reflejado en la evolución de las tasas de rentabilidad, más aún si se las confronta con las registradas en el decenio de los años noventa. La información proporcionada por el Gráfico N° 6 resulta claramente demostrativa al respecto.

La convergencia de una fuerte devaluación de la moneda local con altas tasas de inflación, intenso deterioro de los salarios reales y elevada ociosidad de la capacidad productiva manufacturera sentó las bases para el despliegue, inicial, del tradicional comportamiento contracíclico de las ventas al exterior de *commodities* industriales (en especial agroindustriales). En años sucesivos, tales rubros productivos se constituirían en plataformas industriales orientadas (en muchos casos) casi preferentemente hacia los mercados externos. Si bien la mayoría de tales firmas son tomadoras de precios en el mercado mundial, las ventajas comparativas naturales sumadas a las de los escasos –por densidad ocupacional y nivel– salarios domésticos, les permiten internalizar niveles más que considerables de rentabilidad. Por su parte, en el mercado doméstico cuentan con las posibilidades ciertas de determinación de los precios a favor, en la casi totalidad de los casos, de su posicionamiento oligopólico.

Gráfico Nº 6. Tasa de rentabilidad de las empresas que cotizan en Bolsa, con excepción de bancos, financieras y agropecuarias, 1993-2do. trimestre de 2008. (en porcentajes sobre ventas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los balances de las empresas que cotizan en el Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

## Extranjerización de la cúpula empresarial

Resulta también pertinente analizar la composición de las grandes empresas en términos de las formas de propiedad de su capital. El análisis de los datos de la ENGE, correspondientes a las 500 empresas de mayor tamaño del país, sirven para tener un primer panorama en términos de la división entre empresas de capital nacional y empresas con participación extranjera (Cuadro Nº 3).<sup>93</sup>

Cuadro Nº 3. Grandes empresas según origen del capital: cantidad de empresas, valor de producción (en % sobre el total de 500 grandes empresas), cociente de utilidad sobre valor de producción (en porcentaje) y cantidad de puestos de trabajo, 1993-2007.

	1993	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Cantidad empresas</b>	500	500	500	500	500	500	500	500
Nacionales	281	175	160	160	165	159	159	170
Extranjeras	219	325	340	340	335	341	341	330
<b>Valor de producción</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Nacionales	40,0%	20,7%	17,9%	17,7%	17,4%	16,4%	17,3%	18,3%
Extranjeras	60,0%	79,3%	82,1%	82,3%	82,6%	83,6%	82,7%	81,7%
<b>Utilidades / Valor Producción</b>	7,9%	5,5%	12,3%	9,5%	11,9%	13,5%	14,6%	13,8%
Nacionales	6,9%	1,9%	11,6%	4,6%	6,1%	5,8%	8,2%	7,4%
Extranjeras	8,5%	6,5%	12,4%	10,5%	13,2%	15,1%	16,0%	15,2%
<b>Puestos de Trabajo</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Nacionales	60,1%	38,0%	36,0%	36,4%	36,7%	36,0%	36,0%	37,1%
Extranjeras	39,9%	62,0%	64,0%	63,6%	63,3%	64,0%	64,0%	62,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE)-INDEC.

La cantidad de grandes empresas con participación del capital extranjero aumentó considerablemente durante la década del noventa, en detrimento de las empresas de capital local o nacional. Como se mencionó, ello obedeció a la suma de dos procesos: las privatizaciones de empresas estatales en la primera mitad de la década y la venta de empresas locales a conglomerados extranjeros en la segunda mitad. En 1993, las firmas nacionales eran 281, siendo mayoría entre las 500 principales; en 2001 se habían reducido a 175 y eran 325 las que tenían participación de propiedad extranjera. En el año 2002 las empresas nacionales se redujeron aún más en su número, llegando a ser 160; en los años siguientes se mantuvieron en torno a esta cifra, aumentando a 170 en 2007.

En términos de valor de producción, la pérdida de importancia de las empresas nacionales es aún más marcada. En efecto, en 1993

las firmas nacionales concentraban el 40,0% del valor de producción de las 500 empresas más grandes y en 2001 esa participación se había reducido al 20,7%. Su peso continuó achicándose desde 2002, aunque volvió a incrementarse levemente desde 2006, llegando a ser del 18,3% en 2007 (Cuadro N° 3).

Más allá de la pérdida de participación de las empresas nacionales desde la década de 1990, si se centra la atención en el período de crecimiento 2003-2007 se comprueba que estas firmas tuvieron un aumento mayor que las empresas con participación extranjera, tanto en términos de valor de producción, como de valor agregado y creación de puestos de trabajo.

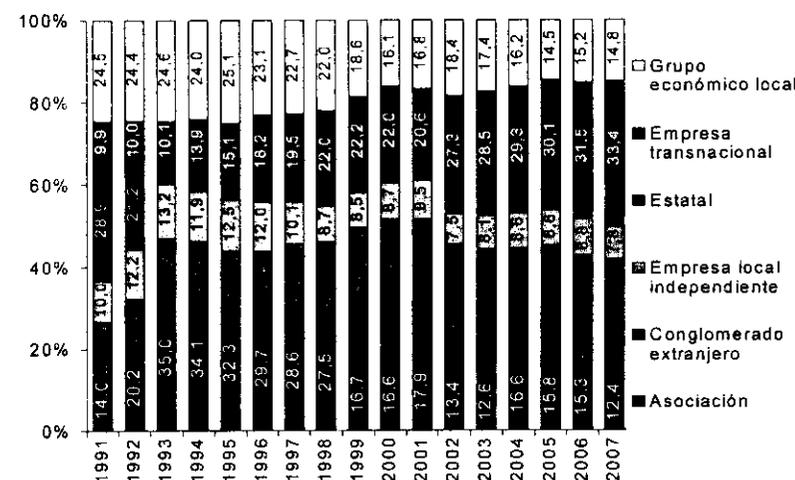
El comportamiento de las firmas de capital nacional y extranjero tiene un vínculo claro con sus tasas de rentabilidad. Las empresas con participación de capital extranjero tienen porcentajes de utilidad sobre ventas superiores a las empresas nacionales a lo largo de todo el período analizado. Esta diferencia resulta aún mayor en la etapa 2003-2007 que durante la vigencia del régimen de convertibilidad.

Además de esta distinción general entre empresas nacionales y con participación de capital extranjero, para las 200 empresas de mayor tamaño, es posible analizar una clasificación más amplia, sustentada en la conjunción del origen del capital (estatal, local y extranjero) y el número de empresas controladas (diferenciando entre los que controlan una sola y los que son propietarios de múltiples firmas). Así, puede diferenciarse, tal como se mencionó en la primera parte, entre las empresas estatales, empresas de grupos económicos locales, empresas locales independientes, empresas de conglomerados extranjeros y empresas transnacionales. A ellas se le agrega un sexto tipo que constituye un fenómeno desarrollado en la década pasada: las asociaciones entre, fundamentalmente, capitales locales y extranjeros.

El Gráfico N° 7 muestra el mayor peso que van adquiriendo las empresas transnacionales y los conglomerados extranjeros desde

1993, en detrimento de los restantes tipos de capitales. Resalta en particular la disminución de la importancia de las empresas estatales, como resultado del proceso de privatizaciones durante la primera mitad de la década de 1990.

Gráfico N° 7. Composición de las ventas de las 200 empresas de mayor tamaño, según forma de propiedad del capital, 1991-2007. (en porcentaje sobre el total de ventas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Área de Economía y Tecnología de FLACSO con información de las Revistas Mercado y Prensa Económica.

En la posconvertibilidad, no ocurren cambios en la composición de la cúpula empresaria que tengan la misma envergadura de los acontecidos durante la década de 1990, ya que aminora la intensidad de las transferencias de capital. Desde 2003 se destaca el aumento de la participación en las ventas de las empresas transnacionales y, al mismo tiempo, la disminución de los grupos económicos locales y, en una medida más limitada, también de los conglomerados extranjeros.

Las empresas transnacionales pasan de ser 75 entre las 200 más grandes en 2003 a ser 81 en 2007; del mismo modo, el peso de sus ventas en el total de las 200 firmas pasa del 28,5% al 33,4% en el mismo lapso. Por su parte, los grupos económicos locales se reducen de 32 a 30 y disminuyen su participación en las ventas de 17,4% a 14,8%. Los conglomerados extranjeros aumentan en cantidad (pasan de 29 a 33) pero, a pesar de ello, se reduce su peso en el total de ventas de 31,7 a 29,6%.

En ese mismo período, se agregan tres firmas a las empresas estatales incluidas entre las 200 más grandes: Yaciretá, ENARSA y AYSA. En cuanto a las asociaciones, éstas ven incrementada su participación luego de 2003, pero vuelven a disminuir hacia 2007.

## Conclusiones

A lo largo de la convertibilidad, la cúpula empresaria fue adquiriendo una creciente participación en la generación de riquezas de la economía local. La relación entre las ventas de las 200 empresas más grandes del país y el Producto Interno Bruto (PIB) tendió a incrementarse durante todo el período 1991-2001. Del mismo modo, el peso de sus exportaciones aumentó respecto del total de exportaciones del país.

Durante este período se dieron dos procesos que implicaron una profunda transformación en cuanto a las fracciones de capital preponderantes en el control de las principales empresas. Por un lado, la privatización de empresas públicas a principios de los años noventa. Las diversas fracciones del capital más concentrado participaron del proceso de privatizaciones. Parte del capital nacional, empresas extranjeras y bancos transnacionales conformaban los consorcios beneficiados con las concesiones de dichos servicios.

Por otro lado, desde mediados de la década, se sucedieron las operaciones de compra-venta de firmas dentro del propio capital

privado. En este caso se trató mayoritariamente de transferencia de capitales nacionales hacia capitales extranjeros. Este proceso marcó un profundo cambio al interior del capital privado, con una pérdida de participación de las empresas nacionales y de las asociaciones (sobre todo al disgregarse la comunidad de negocios en torno a las empresas privatizadas). La extranjerización fue desde entonces una tendencia dominante en la economía de nuestro país, tanto por su amplitud como por su intensidad.

Durante los noventa, las empresas que tuvieron mayores niveles de rentabilidad fueron los *holdings* (con presencia en muchas de las áreas privatizadas) y las firmas hidrocarburíferas. En cambio, las grandes firmas de la industria, en un marco de desmantelamiento de buena parte del sector a nivel nacional, tuvieron márgenes de ganancias relativamente reducidos.

La devaluación de la moneda en 2002 implicó una presión financiera casi insostenible, que se tradujo en una rentabilidad negativa de 16,6%. Sin embargo, como resultado del nuevo tipo de cambio, el posicionamiento de las grandes firmas se fortaleció aún más, y sus exportaciones tuvieron un renovado impulso durante la posconvertibilidad. El valor agregado de las 500 empresas no financieras más grandes del país fue en promedio el 14,2% del PIB en 1993-2001; en 2002 saltó al 23,4% y quedó en un nivel promedio de 22,6% en 2003-2007.

Este mayor peso de la cúpula empresaria en la economía se debió en gran medida a la presencia de empresas vinculadas a la producción primaria de hidrocarburos, cuyos precios tuvieron un incremento extraordinario en estos años. Es decir, no tendría que ver con un aumento en las cantidades vendidas por las grandes empresas respecto del conjunto de los sectores productivos, sino con un mayor nivel de precios de sus productos.

La nueva estructura de precios relativos conllevó importantes modificaciones en el interior de la cúpula empresaria en apenas pocos años. Un grupo importante de sectores industriales y de actividades primarias logró recomponer más o menos aceleradamente

sus precios y en especial sus posibilidades de exportación. De este modo, las empresas dedicadas a la producción industrial, la actividad minera y el petróleo tuvieron un desempeño superior a las prestadoras de servicios.

En su conjunto, el nivel de rentabilidad de las grandes firmas se vio incrementado durante la posconvertibilidad, superando incluso los mejores años de la década de 1990. La tasa promedio de utilidad sobre valor de producción de las 500 empresas de mayor tamaño fue 8,2% durante el período 1993-2001 y 12,6% desde 2002.

La multiplicación de los precios de exportación en pesos que supuso la devaluación, junto con la fuerte reducción de los costos salariales, estuvieron por detrás de las mayores ganancias. A partir de 2003, también contribuyó la franca y sostenida recuperación del mercado interno y la ulterior expansión de las cantidades exportadas. La mayor tasa de rentabilidad se sostuvo durante todo el período 2003-2007. Sólo en 2007 mostró una mínima reducción, manteniéndose, de todos modos, en valores elevados.

En la posconvertibilidad no tuvieron lugar cambios en la composición de la cúpula empresaria de la misma envergadura de los acontecidos durante la década de 1990, ya que aminoró la intensidad de las transferencias de capital.

La cantidad de grandes empresas de capital nacional se redujo considerablemente durante la década del noventa en provecho de las empresas con participación extranjera. En 1993, las firmas nacionales eran 281, siendo mayoría entre las 500 principales; en 2001 se habían reducido a 175. En el año 2002 las empresas nacionales se redujeron aún más, llegando a ser 160; en los años siguientes se mantuvieron en torno a esta cifra, aumentando a 170 en 2007.

Más allá de la pérdida de participación de las empresas nacionales desde la década de 1990, en el período de crecimiento 2003-2007 las firmas de capital nacional tuvieron un aumento mayor que las empresas con participación extranjera, tanto en términos de valor de producción, como de valor agregado y creación de puestos de trabajo.

## Notas

81. Marx (2005) tomo I, capítulo 23.

82. De acuerdo con los supuestos de la economía neoclásica, las empresas no son fijadoras de precio sino que toman el precio de mercado. La competencia entre ellas y la libre entrada y salida de los capitales de distintas actividades asegura que sólo puedan tener una tasa de rentabilidad extraordinaria de modo transitorio. En cambio, economistas heterodoxos como Joan Robinson y Paolo Sylos-Labini han demostrado que en la economía capitalista la competencia imperfecta implica que los capitales de mayor tamaño puedan mantener rentabilidades extraordinarias de modo permanente.

83. Esta caracterización se basa principalmente en Azpiazu, Basualdo, Arceo y Wainer (2009).

84. Dado que no existe información pública oficial en Argentina sobre el valor total de las ventas del conjunto de los sectores, se comparan las ventas de las grandes empresas con el PIB. Ello implica suponer que no se dieron cambios significativos en la relación entre valor agregado y valor de producción para el conjunto de la economía; aunque es sabido que en este período sí ocurrieron cambios en este sentido.

85. Para una conceptualización y caracterización del proceso de valorización financiera, ver Basualdo (2006).

86. Para analizar en detalle el comportamiento específico de las distintas fracciones del capital al interior de la cúpula empresaria durante el período 1991-2005, consultar Azpiazu y otros (2009:51-73).

87. Para un análisis detallado de los cambios en el patrón de crecimiento económico en la posconvertibilidad, ver el capítulo "Crecimiento económico y empleo en la posconvertibilidad" de esta misma publicación.

88. No se incluye en este documento un análisis de las ventas y valor agregado a precios constantes, debido a la falta de índices de precios confiables para el período 2007-2008.

89. Cabe resaltar que esta mayor participación en las ventas de las firmas que componen la cúpula empresarial se explica en parte por un mayor nivel de ventas en términos de cantidades y también en parte por el mayor precio relativo de los bienes respecto de los servicios. La falta de índices de precios confiables para el período que se inicia en 2007 dificulta la posibilidad de cuantificar estos dos efectos.

90. Según Azpiazu y otros (2009) las 200 firmas de mayor tamaño tenían en promedio una participación del 49,5% en las exportaciones del país a principios de la década de 1990 y esa participación se elevó al 80% en 2005.

91. El informe de la ENGE presenta a este agregado, sin discriminar en su interior, como "Resto de la industria".

92. En este caso sí se incluyen las ganancias financieras (no sólo las operativas), lo que explica el nivel de rentabilidad negativo en 2002.

93. La participación del capital de origen extranjero en el capital total de la empresa se refiere a los aportes de capital de no residentes. La ENGE incluye aquí a todos los niveles de inversores, tanto los no residentes con participación directa en el capital de las empresas, como los que tienen participación en sociedades residentes. La categoría de empresas de capital nacional incluye empresas con hasta un 10% de participación de capital extranjero.

## Referencias

- Azpiazu, D., E. Basualdo, N. Arceo y A. Wainer (2009) *Transformaciones estructurales de la economía argentina. Una aproximación a partir del panel de grandes empresas, 1991-2005*, PNUD, Buenos Aires, disponible en [http://www.undp.org.ar/docs/Libros\\_y\\_Publicaciones/FLACSO.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/FLACSO.pdf)
- Basualdo, E. (2000) *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006); *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE), "Grandes empresas en la Argentina", varios números, disponible en <http://www.indec.gov.ar>
- Lozano, C. (2007) "La cúpula empresaria argentina luego de la crisis: Los cambios en el recorrido 1997-2005", IDEF-CTA.
- Marx, C. (2005) *El capital, Siglo XXI*, Buenos Aires.

CAPÍTULO V

# **LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN EL AGRO PAMPEANO**

## **Introducción**

Este trabajo pretende indagar las características estructurales que permitieron el surgimiento del bloque agrario que se expresó en el conflicto por la Resolución 125, a través de tres planos de análisis estrechamente vinculados entre sí. La primera parte está destinada a analizar el peso actual que exhibe el conjunto del complejo agroalimentario en la economía argentina (el sector agropecuario más la producción agro-industrial), así como su evolución en los últimos años. En particular, este análisis pretende determinar la relevancia que ha tenido este sector en términos de las extraordinarias tasas de crecimiento alcanzadas en la economía argentina tras el colapso del régimen de convertibilidad. En el segundo apartado del trabajo se realiza una caracterización acerca de la evolución del sector agropecuario pampeano a lo largo de las últimas décadas, ya que las acentuadas transformaciones acontecidas en este sector son el sustento estructural directo del actual conflicto entre el gobierno y las principales entidades rurales. Finalmente, se realiza una sucinta investigación de la situación actual del sector agropecuario, en vista de las agudas modificaciones acontecidas en el sector como consecuencia de la crisis internacional y la derogación de la resolución N° 125.

## **PRIMERA PARTE**

### **La relevancia del complejo agroalimentario en la economía Argentina**

El conflicto desatado en torno a la aplicación de retenciones móviles a comienzos del año 2008 si bien se presenta como un enfrentamiento en torno al valor de la alícuota, representa en realidad una discusión mucho más profunda y centrada en el patrón de especialización que debería adoptar nuestro país en los próximos años. En este contexto, resulta pertinente analizar la importancia actual del sector agropecuario en la economía argentina, así como si la trayectoria seguida por este sector fue –como sostienen las entidades del campo-, la que posibilitó el extraordinario crecimiento de la economía argentina tras el colapso del régimen de convertibilidad.

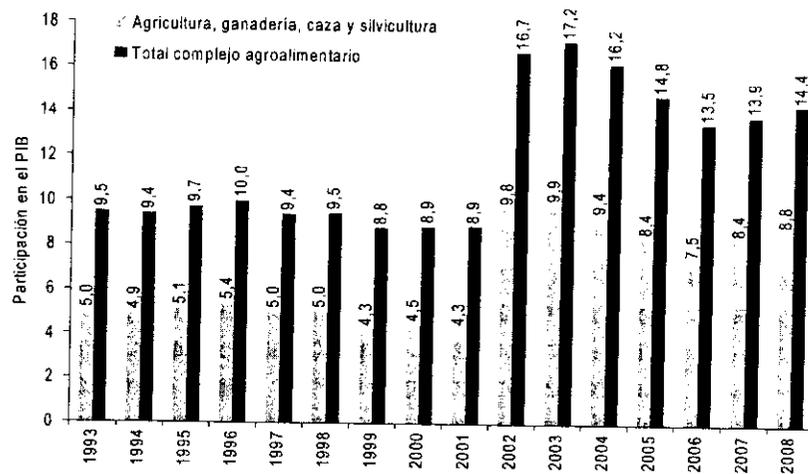
En términos de la problemática planteada, no se puede dejar de reconocer la importancia que presenta la participación del sector agropecuario en el producto. El sector productor primario (rama agricultura, ganadería, caza y silvicultura) representó un 8,9% del PIB a precios corrientes en el período comprendido entre los años 2002 y 2008, en tanto que los sectores industriales asociados a la producción agropecuaria representaron un 6,4% adicional del producto en dicho período.

Por lo tanto, el complejo agroalimentario en su conjunto representó en promedio durante la posconvertibilidad el 15,3% del valor agregado (PBI) generado en la economía argentina. Como se puede observar en el Gráfico N° 1, la importancia de este sector se incrementó significativamente en la posconvertibilidad como una consecuencia directa de la acentuada devaluación de la moneda y el encarecimiento de los bienes transables (comerciables en el mercado externo), entre ellos los productos agropecuarios, con respecto a los no transables.

Se debe remarcar que el peso del complejo alimentario en términos del PIB fue en el 2008 superior al conjunto de las restantes ramas que compo-

nen la producción industrial. Sin embargo, al analizar la evolución del empleo registrado se observa que el complejo alimentario daba cuenta en el 2008 de la ocupación de poco más de 650 mil ocupados, en tanto que las restantes ramas que componen el tejido manufacturero explicaban la ocupación de 850 mil trabajadores, a pesar de su menor peso en el producto.

Gráfico N° 1. Participación de la rama agricultura, ganadería, caza y silvicultura y del complejo agro-alimentario en el PIB (a precios corrientes), 1993-2008. (en porcentajes)



Nota: Como complejo agroalimentario se consideró la rama agricultura, ganadería, caza y silvicultura y las ramas 15 (alimentos y bebidas) y 16 (tabaco) de la industria manufacturera.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Si bien la importancia del complejo agroalimentario en la economía local se acrecentó como resultado de la nueva estructura de precios relativos configurada tras la devaluación de la moneda, su contribución al crecimiento del conjunto de la economía fue limitado en la posconvertibilidad debido a su menor crecimiento relativo. En efecto, mientras que el complejo agroalimentario se expandió a una tasa anual

acumulativa del 5,1% en la posconvertibilidad, el conjunto de la economía lo hizo al 8,5% anual, crecimiento que fue liderado por la expansión de la industria manufacturera que creció a un 9,4% anual, compensando el menor dinamismo que presentó el complejo agro-alimentario. Es más, en las ramas de la industria manufacturera que no pertenecen al complejo agroalimentario se registró una tasa de crecimiento anual acumulativa del 10,8% en el período mencionado.

Las menores tasas de expansión registradas en el complejo agroalimentario se reflejaron en una contribución marginal al crecimiento que experimentó el conjunto de la economía argentina durante este período. En efecto, el complejo agroalimentario explica, en forma directa, sólo el 5,9% del crecimiento que experimentó la economía en el período comprendido entre los años 2002 y 2008, contribución que contrasta con la de las ramas de la industria manufacturera no pertenecientes al complejo agroalimentario que dieron cuenta del 14,2% del crecimiento.

Si bien era esperable que el crecimiento fuera más lento inicialmente, tanto en las actividades agroindustriales (porque fueron menos afectadas durante la vigencia de la convertibilidad) como de la producción agropecuaria (porque la expansión sojera comenzó a mediados de la década de 1990), luego de tres años de crecimiento acelerado del conjunto de la economía deberían haberse equiparado al resto de la economía. Tal como se observa en el Cuadro N° 1, eso no ocurrió ya que exhibieron menores tasas de crecimiento durante todos los años de la posconvertibilidad y, más aún, su menor dinamismo relativo se acentuó durante los últimos años.

De todas formas, el reducido dinamismo del sector agroalimentario durante la posconvertibilidad, en términos de su aporte al crecimiento agregado de la economía, no se replicó en el caso de la evolución de las ventas externas. Efectivamente, este sector no sólo mantuvo su preponderancia como el principal proveedor de divisas de la economía argentina, sino que incrementó su participación en las exportaciones, en un contexto de fuerte expansión de las ventas exter-

nas. Durante la posconvertibilidad las exportaciones crecieron a una tasa anual acumulativa del 18,2%, en tanto que las exportaciones del complejo agro-alimentario lo hicieron a una tasa del 20,1%, determinando un incremento en la participación de las exportaciones del complejo agroalimentario desde el 52,2% en 2002 al 57,3% en 2008.

Cuadro N° 1. Tasa de crecimiento y contribución al crecimiento del conjunto de la economía argentina del complejo agro-alimentario y del resto de la industria manufacturera, 2002-2008. (en porcentajes)

Año	Tasa de crecimiento (%)			Contribución al crecimiento (%)	
	Conjunto de la economía argentina	Complejo agro-alimentario <sup>(1)</sup>	Resto de la industria manufacturera <sup>(2)</sup>	Complejo agro-alimentario <sup>(1)</sup>	Resto de la industria manufacturera <sup>(2)</sup>
2003	8,8	7,6	19,5	9,5	23,2
2004	9,0	2,0	14,6	2,5	18,6
2005	9,2	9,3	7,8	10,3	10,3
2006	8,5	3,7	9,9	4,5	13,9
2007	8,7	8,3	8,2	9,3	11,5
2008	6,8	-0,7	5,6	-0,9	9,9
T.a.a. <sup>(3)</sup> 2002/2008	8,5	5,0	10,8		

Nota: (1) Comprende la rama agricultura, ganadería y silvicultura y las subramas 15 y 16 de la industria manufacturera; (2) No incluye las subramas 15 y 16 de la industria manufacturera porque son las que integran el complejo agroalimentario; (3) Tasa anual acumulativa de crecimiento.

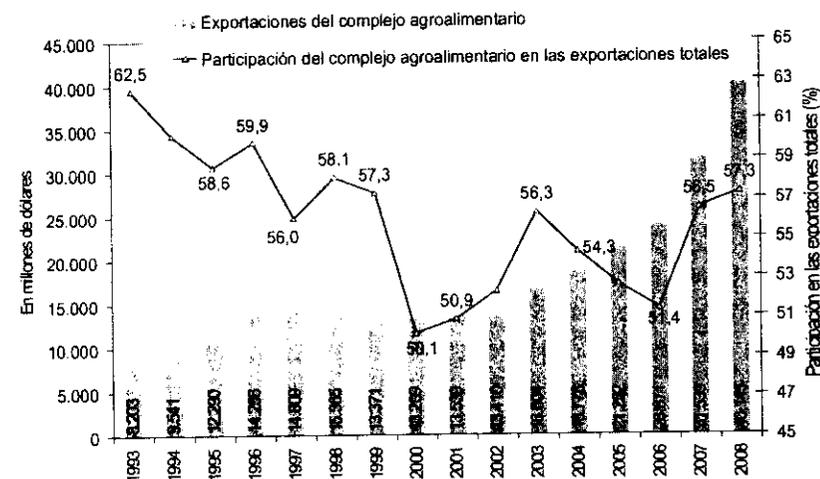
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

Se debe resaltar que la pérdida de importancia relativa del complejo agroalimentario en las exportaciones totales a lo largo del régimen de convertibilidad no estuvo asociada con un incremento sustancial de las exportaciones de origen industrial. Por el contrario, las mismas fueron desplazadas por otras producciones primarias, principalmente combustibles y energía, que pasaron de representar un 9,4% de las exportaciones totales en 1993 a un 18,0% en 2001.

Conviene tener en cuenta que el mayor dinamismo mostrado por las exportaciones del complejo agroalimentario pone en evidencia la inca-

pacidad, tras más de un quinquenio de fuerte crecimiento, de modificar una estructura exportadora sustentada en productos de bajo valor agregado. Es más, al analizar la evolución de las exportaciones de bienes del complejo agro-alimentario se observa que la expansión de las ventas externas de los productos primarios (20,8% anual acumulativo) fueron equiparables a las que exhibieron las manufacturas de origen agropecuario (19,6% anual acumulativo), evolucionando ambas por encima de la tasa que exhibieron las exportaciones totales.

Gráfico N° 2. Evolución de las exportaciones del complejo agroalimentario y de su participación en las exportaciones totales, 1993-2008. (en millones de dólares y porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía.

En síntesis, una visión del conjunto del complejo agro-industrial permite verificar la importancia que asumió en términos del PIB como resultado del sesgo que adoptó la acentuada desindustrialización que se desplegó en el marco del patrón de acumulación sustentado en la valorización financiera. No obstante, es vital destacar que la significativa trascendencia de este sector, en términos del valor agre-

gado, no guarda relación con la ocupación que genera dicho complejo, en tanto su incidencia en este aspecto es más reducida. Finalmente, es igualmente relevante destacar el escaso aporte que ha tenido el complejo agroindustrial al crecimiento de la economía argentina durante la posconvertibilidad, proceso que pone en evidencia su incapacidad para liderar un proceso de desarrollo sustentable e incluso en el largo plazo.

## SEGUNDA PARTE

### La evolución general del sector agropecuario pampeano

#### El impacto de la valorización financiera

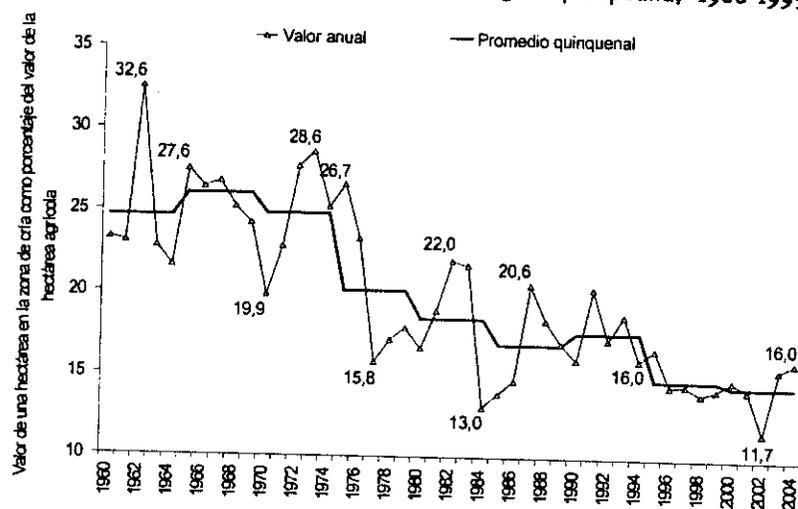
La adopción del nuevo patrón de acumulación a mediados de los años setenta basado en la valorización financiera del capital tuvo consecuencias sumamente trascendentes sobre el comportamiento del sector agropecuario. En efecto, el nuevo patrón de crecimiento condujo a una contracción de la superficie utilizada en las actividades agropecuarias, fenómeno que no se restringió sólo a la producción ganadera sino que también abarcó a la producción agrícola.

A pesar de la caída de la superficie sembrada, la producción agrícola continuó expandiéndose durante este período por la incidencia de varios factores que es apropiado mencionar. El primero de ellos consistió en el incremento de los rendimientos por hectárea, como consecuencia de las innovaciones tecnológicas que se estaban produciendo en el agro pampeano desde la segunda etapa del modelo sustitutivo de importaciones (1958-1975). Por otra parte, si bien, durante el período analizado no hubo una expansión del área cultivada propiamente dicha, es apropiado señalar que, en consonancia con el cambio tecnológico, se alteraron las prácticas culturales tradicionales mediante la producción de dos cultivos en un mismo ciclo anual (combinación trigo-soja), proceso que tuvo un efecto expansivo similar al que hubiera tenido una ampliación de la frontera agropecuaria. Finalmente, durante la década del ochenta se consolidó la presencia del contratismo (empresas que realizan parte de las labores de siembra y cosecha a cambio de una participación en la producción o un pago fijo por hectárea de acuerdo a las dimensiones de la superficie

trabajada). Este conjunto de factores posibilitaron la expansión de la producción de cereales y oleaginosas a una tasa anual acumulativa del 1,3%, producción que pasó desde las 32,3 millones de toneladas en la campaña 1976/77 a 40,0 millones de toneladas en la campaña 1993/94.

Se debe resaltar que el proceso de contracción de la superficie destinada a la producción agrícola se produjo en un contexto de elevación de la rentabilidad relativa de esta producción con respecto a la ganadera. El incremento de la misma se puede estimar indirectamente a través de la evolución del precio de las tierras agrícolas y ganaderas de la región pampeana, ante la falta de información confiable sobre la evolución de los márgenes agropecuarios para ese período. Como se puede observar en el Gráfico N° 3, desde mediados de los años setenta se asistió a una acentuada reducción en el precio relativo de las tierras de cría con respecto a las agrícolas o de doble propósito, proceso que se tradujo en una contracción del 7,3% en el valor relativo de las tierras de cría con respecto a las agrícolas en 1976 y del 37,2% adicional en 1977.

Gráfico N° 3. Evolución de la relación porcentual entre el precio de la hectárea de cría y de la agrícola en la región pampeana, 1960-1995.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bullrich Campos.

Es más, si bien el valor relativo de las tierras agrícolas y ganaderas presentó significativas oscilaciones en las siguientes tres décadas, las tierras destinadas a la producción ganadera, por su falta de aptitud agrícola, no recuperaron nunca los valores relativos vigentes durante la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones. Este comportamiento pone en evidencia que las modificaciones registradas desde mediados de los años setenta en las rentabilidades relativas de las producciones mencionadas no fueron coyunturales, sino que se trató de una transformación estructural que perdura hasta nuestros días.

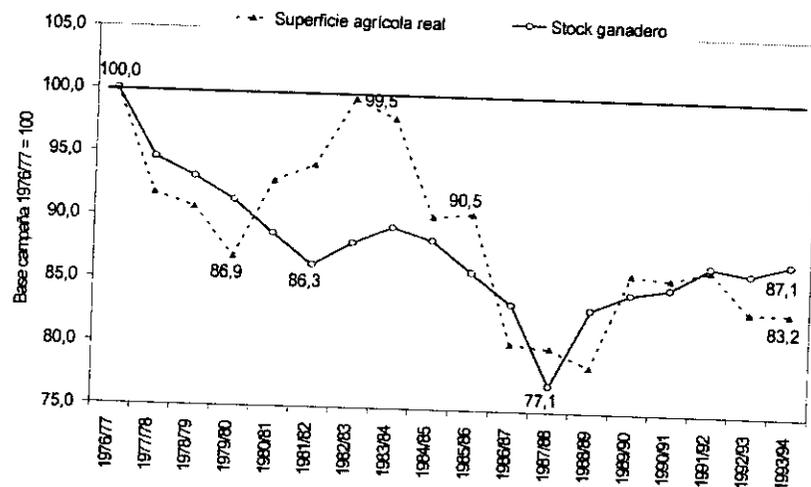
El análisis realizado hasta el momento indica que el agro pampeano siguió funcionando sobre la base del denominado "ciclo ganadero" que rigió a lo largo de la industrialización sustitutiva, el cual se sustentaba en la alternancia de la producción agrícola o ganadera de acuerdo a cual de ellas tuviera la mayor rentabilidad. Sin embargo, es de la mayor importancia destacar que esa impresión es sólo aparente. En efecto, en el funcionamiento del "ciclo ganadero" eran tan vitales como la evolución de los precios relativos, las variaciones del área sembrada que acompañaban a las mismas. Tal como fue mencionado, el incremento en la rentabilidad de la producción agrícola no se tradujo en un aumento en la superficie sembrada sino que por el contrario ante la mayor contracción del stock de ganado vacuno en la historia de nuestro país<sup>94</sup>, la superficie agrícola no sólo no se expandió sino que se redujo con respecto a los valores registrados en la campaña 1976/77 (Gráfico N°4).

Este nuevo comportamiento indica que durante los 17 años que median entre 1977 y 1994, el agro pampeano expulsó recursos hacia otros destinos sectoriales, lo cual fue una consecuencia directa de la presencia de elevadas tasas de interés en la plaza financiera local, proceso que determinó una abrupta transformación en la lógica de funcionamiento del sector agropecuario.

Históricamente, el uso de la tierra en el sector agropecuario pampeano estaba, una vez garantizados niveles mínimos de rentabilidad, determinado por la estructura de precios relativos entre la pro-

ducción agrícola y ganadera. Sin embargo, la reforma financiera de 1977 transformó abruptamente esta lógica de comportamiento, al incluir un nuevo precio en la determinación del uso de la tierra, la rentabilidad de las colocaciones financieras. En efecto, este proceso quebró la alternancia productiva en base a dos precios relativos (agrícola y ganadero), por otro determinado por tres precios (agrícolas, ganaderos y rendimientos financieros), predominando la tasa de interés sobre la rentabilidades agrícolas y ganaderas, aunque esta última producción se encontró en una situación aún más desfavorable.

Gráfico Nº 4. Variación del stock ganadero y de la superficie sembrada real respecto a sus respectivos valores en la campaña 1976/77. (en número índice base campaña 1976/77 = 100)



Nota: La serie de largo plazo de la superficie sembrada real surge de sustraerle a la superficie nominal elaborada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA) la duplicación del área que se utiliza en un mismo año para producir soja y trigo. Para la estimación de la superficie sojera sujeta a doble cultivo se utilizó información de la SAGPYA para la década del noventa y se completó la serie con la información presentada por Pereti y Gomez (1988), "La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales", FCE/IICA/CISEA., Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la SAGPYA.

En este contexto, la ventaja relativa de los rendimientos financieros sobre los precios agrícolas y los ganaderos impulsó sistemáticamente una subutilización del uso del suelo en el largo plazo, nada menos que durante 17 años, cuyo correlato fue la salida sistemática de recursos del sector agropecuario pampeano hacia la actividad financiera (Gráfico Nº 4).

De esta forma, tanto durante la segunda mitad de los años setenta como a lo largo de los años ochenta, se asistió a una contracción simultánea del stock de ganado vacuno y de la superficie destinada a la agricultura. En efecto, como se puede observar en el Gráfico Nº 4, en el período comprendido entre los años 1976 y 1994, tanto el stock ganadero como la superficie sembrada evolucionaron por debajo de los valores que ambos registraron en la campaña 1976/1977.

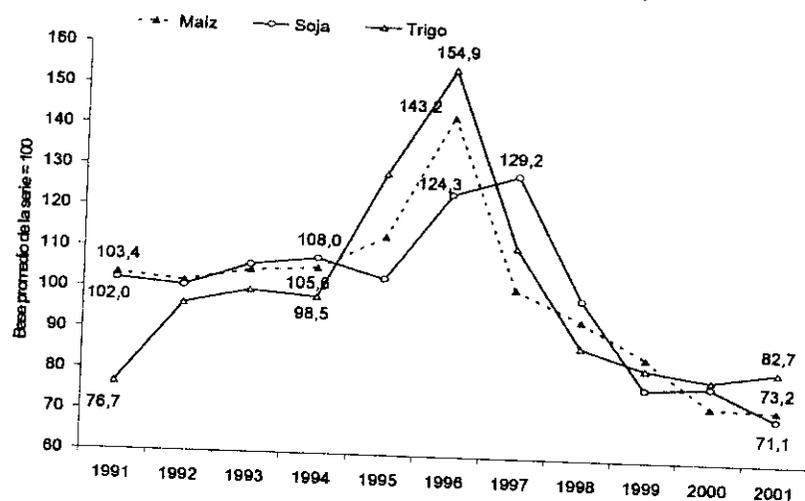
En síntesis, las ventajas relativas de los rendimientos financieros sobre la producción agropecuaria condujeron a una contracción en al menos cuatro millones de hectáreas en la superficie utilizada con fines productivos. Sin embargo, este proceso fue más intenso en la producción ganadera como resultado de su menor rentabilidad relativa con respecto a la producción agrícola y a las colocaciones en el sistema financiero. En consecuencia, el nuevo patrón de crecimiento adoptado por la dictadura militar, y basado en la valorización financiera, comprimió la producción agrícola potencial y al mismo tiempo exacerbó la liquidación de ganado vacuno ante una estructura de precios relativos de por sí desfavorable para la producción ganadera con respecto a la agrícola.

## El surgimiento del paradigma sojero durante el régimen de convertibilidad.

Desde mediados de los años noventa se asistió en nuestro país a una de las fases de crecimiento de la producción agrícola más notables de la historia argentina, proceso que estuvo impulsado por la difusión de la semilla de soja transgénica y de la siembra directa, así como por la consolidación de los cambios tecnológicos gestados en las décadas previas.

El impulso inicial a este proceso estuvo dado por el significativo incremento que registraron, a mediados de los años noventa, los precios internacionales de los principales productos agrícolas de exportación (Gráfico N° 5), que posibilitaron la prevalencia de niveles de rentabilidad en la producción agrícola superiores a los registrados en la actividad financiera, proceso que se tradujo en un persistente incremento de la superficie sembrada.

Gráfico N° 5. Evolución en dólares constantes de los precios FOB-Puertos Argentinos de los principales cultivos de exportación, 1991-2001. (en número índice promedio de la serie = 100)

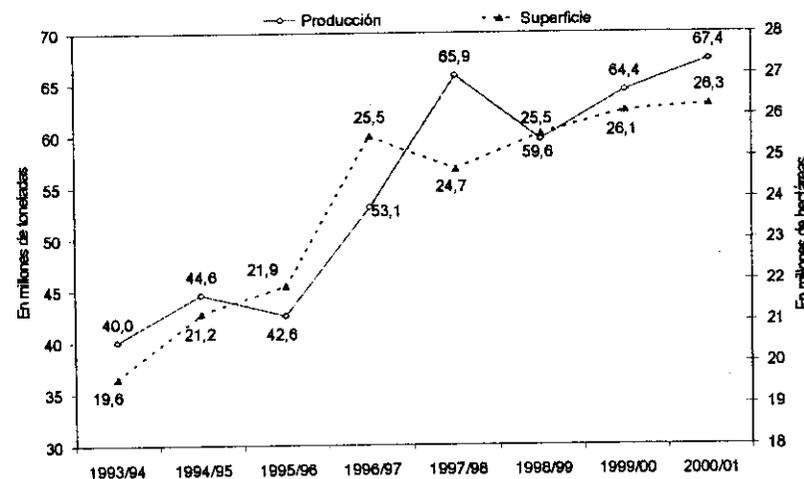


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SAGPYA.

Si bien a partir de 1997 se asistió a una nueva reducción en el precio internacional de los productos agrícolas, esto no se tradujo en una nueva fase de contracción de la superficie sembrada. Por el contrario, el proceso de expansión de la superficie agrícola continuó, producto de la persistencia de elevadas tasas de rentabilidad, a pesar de la sobrevaluación de la moneda, como consecuencia de las agudas modificaciones tecnológicas acontecidas en el sector agropecuario pampeano en aquellos años.

En síntesis, el aumento de los precios de los productos agrícolas de exportación, en un primer momento y, posteriormente, la adopción de un nuevo paquete tecnológico, permitieron un significativo incremento en la rentabilidad de las producciones agrícolas. La superficie sembrada con cereales y oleaginosas pasó de 19,6 millones de hectáreas en la campaña 1993/94 a 26,3 millones de hectáreas en 2000/01; en tanto que la producción se elevó desde 40 a 67,4 millones de toneladas en el período mencionado, tal como se puede observar en el Gráfico N° 6.

Gráfico N° 6. Evolución de la superficie sembrada y de la producción de cereales y oleaginosas, 1993/94-2000/01. (en millones de hectáreas y en millones de toneladas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SAGPYA.

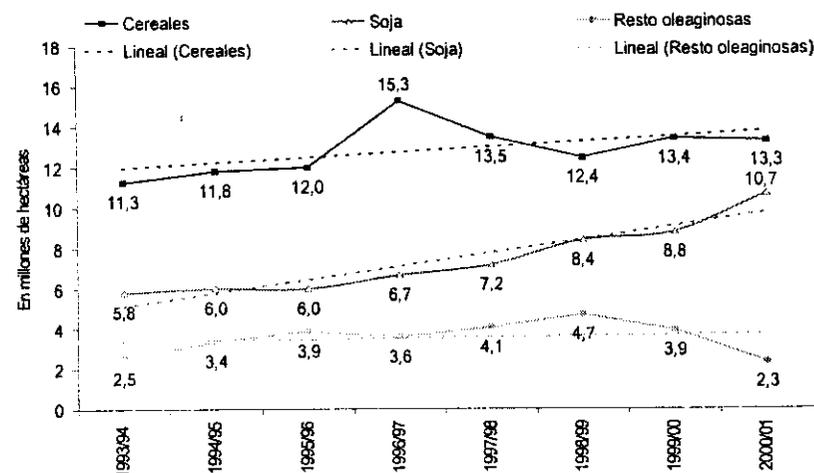
Si bien la expansión de la producción sojera a lo largo de este período fue determinante en la evolución de la producción agrícola total y de la superficie sembrada, no se produjo un abrupto desplazamiento de las otras producciones que compiten por el uso del

suelo en la región pampeana. La existencia de áreas no sembradas como consecuencia de la preeminencia de las colocaciones financieras por sobre las productivas en el período previo, determinó la posibilidad de expandir notoriamente la producción sin reducir abruptamente las superficies destinadas a otros cultivos, aunque si redundó en un desplazamiento de la ganadería de la zona núcleo de la región pampeana y de algunos cultivos regionales. A su vez, la expansión sojera implicó también la extensión de la frontera agrícola hacia tierras antes no cultivadas. Como se puede observar en el Gráfico N° 7, los otros dos cultivos tradicionales (trigo y maíz) no registraron una notoria contracción en la superficie empleada durante este período. Por el contrario, la misma se expandió levemente.

El proceso de desplazamiento de la producción ganadera se agudizó a lo largo de este período, aunque esto no se tradujo en una nueva contracción del stock de ganado vacuno. Si bien en 1994 se inició a una nueva fase de liquidación de stocks, que interrumpió el proceso de recomposición iniciado a finales de los ochenta, ésta fue de una magnitud significativamente menor a la desplegada en el período comprendido entre los años 1977 y 1988.

La adopción de un nuevo paquete tecnológico en el sector agropecuario estuvo íntimamente asociado con el lanzamiento en 1996 de la soja transgénica (soja RR) en nuestro país, semilla que tuvo una rápida difusión, alcanzando al 57,1% de las semillas utilizadas en la campaña 1998/99. A la vez, se generalizó la siembra directa que, si bien se había desarrollado en la década del ochenta, fue con la propagación de las semillas transgénicas -resistentes al glifosato- cuando tuvo una difusión masiva, ante la caída en los costos que implicaba su utilización. El nuevo paquete tecnológico y, en particular, la utilización de la siembra directa supusieron, a su vez, una modificación en la maquinaria tradicionalmente utilizada.

Gráfico N° 7. Evolución de la superficie sembrada según cultivo, 1993/94-2000/01. (en millones de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos de la SAGPYA.

Los efectos de esas nuevas transformaciones tecnológicas y productivas se vieron potenciadas por los efectos que produjeron las privatizaciones de los servicios públicos en el agro pampeano, que devinieron en un nuevo factor para reducir los costos (elevar la rentabilidad) de los grandes productores pampeanos. Algunas de las privatizaciones de las empresas estatales más relevantes también generaron efectos similares a los comentados precedentemente. Así, cuando YPF pasó a manos de los sectores oligopólicos privados se constatan modificaciones substanciales en las modalidades de comercialización de uno de los principales insumos del agro pampeano: el combustible y específicamente el gasoil. A partir de ese momento, la nueva empresa privada adopta operatorias comerciales mediante las cuales vende el combustible demandado por sus mayores clientes a lo largo del año mediante el pago en cuotas y con una bonificación significativa (alrededor del 20%), con la posibilidad de que el comprador lo retire, de

acuerdo a sus necesidades, de las estaciones de servicio de su zona. Obviamente, en este caso también funciona un sesgo que beneficia a los terratenientes que operan con las mayores escalas de producción e integran los grandes clientes de la empresa.

En el mismo sentido, pero con características diferentes, opera la privatización del transporte ferroviario de carga. Los operadores privados de este servicio les otorgan cupos a los demandantes que aseguren elevados volúmenes de carga a transportar. Estos últimos son, obviamente, los exportadores y los terratenientes dentro de los productores agropecuarios. Los pequeños y medianos propietarios quedan prácticamente excluidos y tienen que recurrir al transporte por camión, cuya tarifa es significativamente superior a la del ferrocarril. Más aún, cuando los grandes demandantes con cuotas de transporte asegurado registran falta de carga, venden esa disponibilidad a precios que están por debajo de los del camión pero por encima del que le abonan a la concesionaria ferroviaria, con lo cual realizan una ganancia extra.

En conjunto estos factores permitieron una reducción en los costos de producción por hectárea que compensó la caída en los precios internacionales, pero también posibilitó un incremento en los rendimientos, de modo tal que se mantuvieron los niveles de rentabilidad.

Es relevante subrayar que el cambio tecnológico, las nuevas formas de trabajo y las privatizaciones posibilitaron una reducción de los costos medios de producción por hectárea, a la vez que condujeron a una potenciación de las economías de escala vigentes en la producción agropecuaria. Es decir que el costo de producción disminuye significativamente a medida que aumenta la superficie trabajada, lo cual potencia la rentabilidad de los grandes productores y específicamente de esa oligarquía agropecuaria que fue la fundadora del estado moderno argentino y la protagonista del modelo agro-exportador.

Una prueba indirecta de la centralidad que asumen las economías internas y externas de escala a lo largo de este período radica en el tamaño medio que alcanzan las nuevas formas de producción

que comienzan a tomar forma hacia mediados de la década del noventa, es decir, los Fondos de Inversión Agrícola y los *pools* de siembra. Los mismos tienden a explotar extensas superficies de tierra para poder obtener las ganancias derivadas de las economías de escala. En otras palabras, imitan a los grandes propietarios para apropiarse de la tasa y la masa de ganancias asociadas a la explotación de grandes extensiones de tierra. En este contexto, se produjo una aguda contracción en el número de explotaciones agropecuarias, que entre 1988 y 2002 disminuyeron en cerca de 81.000, proceso que pudo haber significado la desaparición de pequeños propietarios.<sup>95</sup>

De todas formas, la expansión de los *pools* de siembra y los fondos de inversión agrícola no implicaron el desplazamiento de los tradicionales propietarios agropecuarios. Por el contrario, los mismos continuaron desempeñando un rol central en la fase de expansión de la producción agrícola, aunque con alteraciones respecto a su situación durante la industrialización sustitutiva de importaciones.

En efecto, las transformaciones estructurales que se desplegaron desde mediados de los 90 modificaron la conformación de los mayores terratenientes de la cúpula agropecuaria. En el primer quinquenio de esa década, se registró la primera transformación estructural que consistió en la privatización de las empresas públicas, la cual trajo aparejado un notable fortalecimiento económico de los principales grupos económicos locales (la mayoría de los cuales eran, a su vez, grandes terratenientes como Loma Negra o Pérez Companc), en tanto participaron como accionistas de los consorcios privados que a partir de ese momento pasaron a prestar los servicios públicos. Cuando hacia mediados de la década pasada, culminaba el grueso de la privatización de las empresas estatales, se inició otra modificación estructural relevante que dio lugar a la "extranjerización" de la economía argentina, ya que los grupos económicos locales le vendieron al capital extranjero gran parte de sus principales empresas industriales y su participación en los consorcios que prestaban

servicios públicos, pero conservaron sus tierras además de los ingentes recursos que remitieron al exterior, tal el caso de Bunge y Born, Bemberg y Loma Negra.

Esta modificación asume una singular importancia porque durante la sustitución de importaciones esos grupos económicos constituyeron la fracción oligárquica que condujo al conjunto de la clase a partir de la industrialización del país, siendo un interlocutor privilegiado del Estado por su incidencia en el sector manufacturero y además en el agropecuario, en la actualidad se unificaron con la fracción eminentemente agropecuaria porque no vendieron sus tierras.

La comparación de los últimos censos agropecuarios permite constatar la importancia que aún mantienen los grandes propietarios pampeanos, y al mismo tiempo identificar las transformaciones estructurales que posibilitaron el surgimiento del bloque agrario. En efecto, al analizar los dos últimos censos agropecuarios se comprueba que los propietarios trabajaban el 90% de la superficie agropecuaria en 1988 y el 86% de la misma en 2002, lo cual indica la posición privilegiada que tiene el propietario en ambos relevamientos censales respecto de las restantes formas de tenencia.

No obstante esta significativa estabilidad, es preciso reparar en una serie de alteraciones que refuerzan el protagonismo que tradicionalmente ejercieron los propietarios pero que al mismo tiempo introduce nuevas facetas. En este sentido, es revelador observar que la superficie trabajada por aquellos propietarios que sólo explotan sus tierras descendió muy acentuadamente (9,5 millones de hectáreas), mientras que los propietarios que, además de explotar sus tierras, trabajan otras, se incrementó en forma ostensible (prácticamente en 5 millones de hectáreas). La importancia de estos últimos se pone de manifiesto cuando se constata que son los "tomadores de tierras" más relevantes de la región pampeana superando ampliamente a quienes son "arrendatarios puros", entre los que se encuentran los *pools* de siembra pertenecientes al sector financiero.

En efecto, al confrontar la superficie tomada en arrendamiento por los propietarios y por quienes no lo son, se constata una notable superioridad

de los primeros (17,3 versus 5,5 millones de hectáreas de acuerdo al Cuadro Nº 2). Más aún, considerando el incremento de la superficie entre 1988 y 2002 de cada uno de ellos, el aumento de las tierras arrendadas por los propietarios supera a las que arriendan los "arrendatarios puros" en un 160% (5,8 contra 1,9 millones de hectáreas).

En consecuencia, la información censal permite inferir que la nueva forma de producción agrícola que constituyen los *pools* de siembra, está vinculada primordialmente a los propios propietarios pampeanos y, por lo tanto, los que fueron organizados por el sector financiero trabajan grandes extensiones pero son pocos relevantes en términos de la superficie trabajada total.

Cuadro Nº 2. Distribución de la tierra de la región pampeana según la forma de tenencia de la tierra, 1988 y 2002. (en millones de hectáreas y porcentajes)

	1988		2002		Diferencia 2002-1988	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Total Región Pampeana*	70.749.256	100,0	68.245.542	100,0	-2.503.714	-3,5
Tierras trabajadas por los Propietarios	63.589.989	89,9	59.009.761	86,3	-4.580.228	-7,2
- Propietarios que no toman tierra	44.051.073	62,3	34.520.100	50,5	-9.530.973	-21,6
- Propietarios que toman tierra en:	19.538.916	27,6	24.489.661	35,8	4.950.744	25,3
- Arrendamiento	11.566.816	16,3	17.333.123	25,4	5.766.307	49,9
- Contrato accidental	4.249.416	6,0	2.953.074	4,3	-1.296.342	-30,5
- Otros**	3.722.684	5,3	4.105.244	6,0	382.561	10,3
Tierra trabajadas por no propietarios:	7.159.267	10,2	9.235.781	13,5	2.076.514	49,6
- Arrendamiento	3.591.452	5,1	5.474.838	8,0	1.883.386	52,4
- Contrato accidental	1.124.639	1,6	901.670	1,3	-222.969	-19,8
- Otros**	2.443.176	3,5	2.859.273	4,2	416.097	17,0

\*Comprende las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

\*\*Incluye tierras ocupadas, aparcería, aquellas que no tienen la tenencia discriminada y otras.

Fuente: Elaborado sobre la base de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002.

## La profundización de la expansión agrícola durante la posconvertibilidad.

El colapso de la convertibilidad y, con él, el abandono del régimen de valorización financiera instaurado por la dictadura militar a mediados de los años setenta produjo alteraciones sustantivas en la distribución del excedente agropecuario, pero no implicó una modificación de las tendencias presentes en la producción agropecuaria pampeana registradas desde mediados de los años noventa.

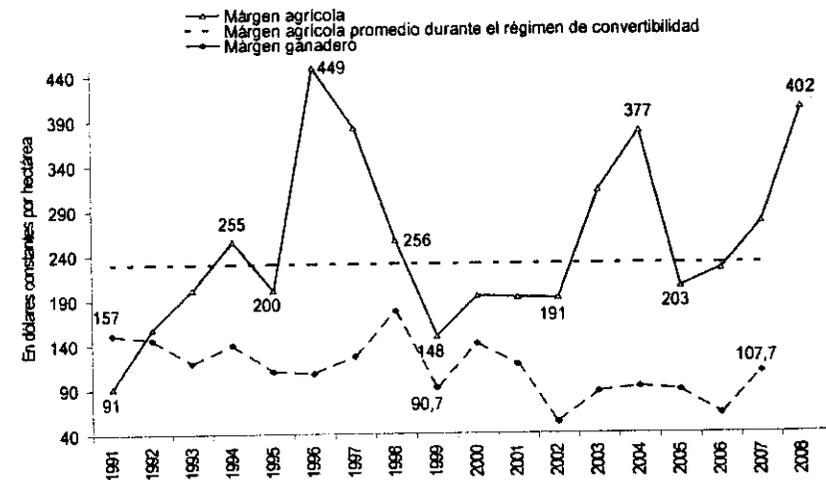
La persistencia de reducidas tasas de interés en el mercado local, y negativas por lo general en términos reales, reafirmaron -en un contexto de una acentuada elevación de la rentabilidad agrícola por la devaluación de la moneda-, las tendencias hacia una mayor rentabilidad relativa de la agricultura con respecto a la ganadería y a la derivada de las colocaciones financieras que se desvanecieron en el marco de la crisis.

En efecto, el colapso del régimen de convertibilidad a fines de 2001 y el mantenimiento, por parte de las autoridades económicas, de un tipo de cambio competitivo supuso un significativo incremento de la rentabilidad en la producción agrícola, a pesar de la aplicación de retenciones a las exportaciones desde comienzos del 2002. En cambio, la producción ganadera registró márgenes promedio en dólares constantes inferiores a los registrados durante el régimen de convertibilidad.

Como se puede observar en el Gráfico N° 8, los márgenes brutos por hectárea en la producción agrícola se elevaron significativamente tras la devaluación de la moneda superando con creces los valores registrados en el promedio del régimen de convertibilidad. Mientras que la rentabilidad de la producción agrícola durante el régimen de convertibilidad promedió los US\$ 230 constantes por hectárea, en el período comprendido entre los años 2002 y 2008 dicha rentabilidad alcanzó los US\$ 283 por hectárea. De todas formas, los márgenes alcanzados tras la devaluación de la moneda no llegaron a superar los registrados a mediados de los años noventa en un contexto de precios internacionales extraordinariamente elevados para los principales cultivos de exportación de nuestro país. Sin embargo, se

debe resaltar que los márgenes de rentabilidad alcanzados tras la devaluación de la moneda medidos en dólares constantes no dan cuenta del incremento de su capacidad adquisitiva en la economía local, como consecuencia de la aguda modificación de la estructura de precios relativos.

Gráfico N° 8. Evolución de los márgenes brutos en la producción agrícola y ganadera, 1991-2008. (en dólares constantes de 2008 por hectárea)

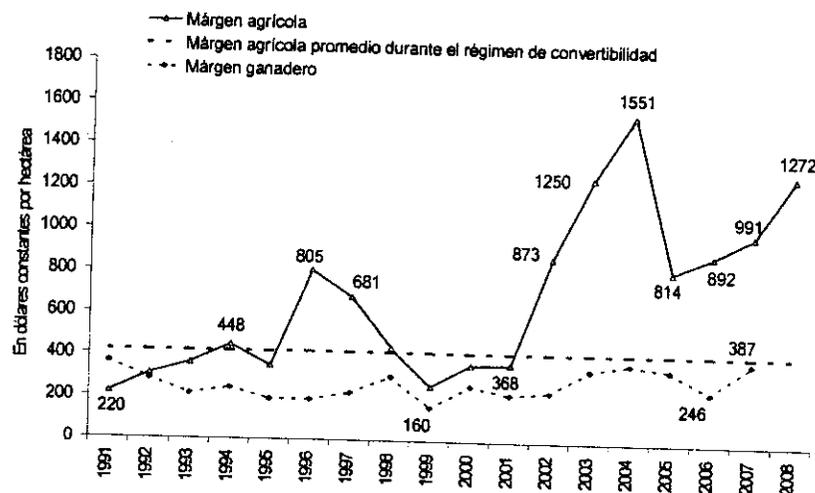


Nota: El margen agrícola se estimó en base al promedio ponderado por superficie de los principales cuatro cultivos pampeanos, en tanto que se deflactó por el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos. El margen ganadero se estimó como el promedio simple entre el margen de cría y el de invernada.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Revista Márgenes Agropecuarios.

Al analizar la rentabilidad de la producción agrícola en términos de su capacidad adquisitiva en la economía local se observa que el margen promedió los 1.062 pesos constantes del año 2008 por hectárea en el período comprendido entre los años 2002 y 2007, mientras que durante la vigencia del régimen de convertibilidad dicha rentabilidad se había ubicado en los 420 pesos por hectárea. Es decir, el margen agrícola en pesos constantes más que duplicó los valores registrados en el promedio del régimen de convertibilidad.

Gráfico N° 9. Evolución de los márgenes brutos en la producción agrícola y ganadera, 1991-2008. (en pesos constantes de 2008 por hectárea)



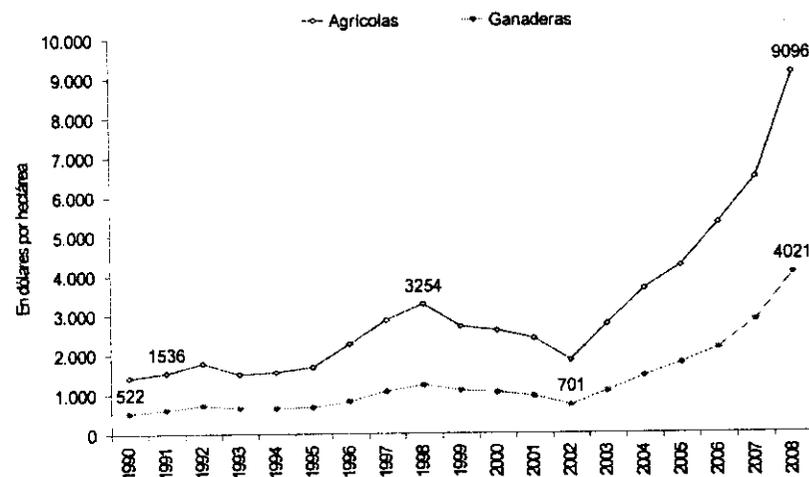
Nota: El margen agrícola se estimó en base al promedio ponderado por superficie de los principales cuatro cultivos pampeanos, en tanto que se deflactó por el IPIM. El margen ganadero se estimó como el promedio simple entre el margen de cría y el de invernada.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Revista Márgenes Agropecuarios.

En el caso de la producción ganadera si bien los márgenes evaluados en dólares constantes fueron inferiores durante la posconvertibilidad a los existentes en el período previo, al analizarlos según su capacidad adquisitiva interna se observa el fenómeno opuesto. En efecto, mientras que durante la vigencia del régimen de convertibilidad el margen ganadero promedió los 242 pesos constantes por hectárea, en la posconvertibilidad dicho valor fue de 323 pesos constantes por hectárea. De todas formas, se debe remarcar el agudo deterioro de la competitividad relativa de la producción ganadera con respecto a la agrícola a lo largo de la posconvertibilidad, proceso que se verifica en la evolución de los márgenes de rentabilidad entre las mencionadas producciones.

Este extraordinario incremento en la rentabilidad agrícola se reflejó a su vez en un significativo incremento en el valor de las tierras agrícolas de la región pampeana que pasó de un promedio de US\$ 2.119 la hectárea durante la vigencia del régimen de convertibilidad, a casi US\$ 9.100 la hectárea en el año 2008. Las tierras ganaderas también registraron un significativo incremento pasando de un promedio de US\$ 821 la hectárea a más de US\$ 4.000 la hectárea en el período mencionado.

Gráfico N° 10. Evolución del precio de la tierra en la región pampeana, 1990-2008. (en dólares corrientes)



Nota: El valor de la tierra agrícola se estimó en base al promedio simple de los valores para las zonas maiceras y trigueras, en tanto que el valor de las tierras ganaderas se obtuvo por el promedio de las zonas de cría e invernada.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Revista Márgenes Agropecuarios.

De esta forma, la devaluación de la moneda no sólo implicó una mayor rentabilidad de la producción, sino que además fue acompañada por una elevada ganancia patrimonial. Si se considera sólo la superficie agrícola de la región pampeana los propietarios obtuvieron ganancias patrimoniales

cercanas a los US\$ 190.000 millones, mientras que si se incluye la superficie dedicada a la ganadería dichas ganancias superaron los US\$ 300.000 millones en el período comprendido entre los años 2002 y 2008.<sup>96</sup>

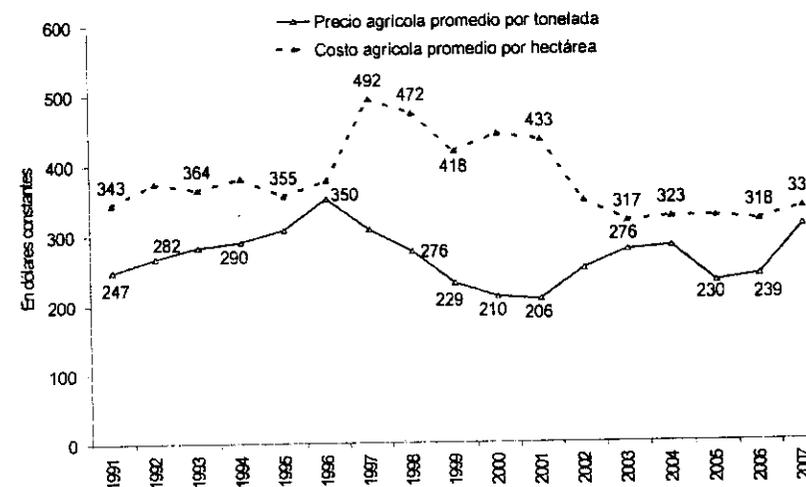
A su vez, el proceso de pesificación de los préstamos en la economía local tras el colapso del régimen de convertibilidad supuso una transferencia de ingresos adicional al sector agropecuario. Los productores agropecuarios vieron licuados sus pasivos con el sistema financiero como consecuencia de la pesificación asimétrica, proceso que posibilitó una reducción en la morosidad de los préstamos al sector primario desde un 53,7% en 2002 a un 8,8% en el 2005.<sup>97</sup>

Se debe remarcar, que la recuperación de la rentabilidad de la producción agrícola a partir del 2002 fue una consecuencia directa de la devaluación de la moneda, ya que los precios internacionales hasta el 2006 se mantuvieron muy por debajo de los registrados en el promedio del régimen de convertibilidad. Es más, recién en el 2007 el precio de los principales cultivos de exportación superó el promedio de la década del noventa.

Por lo tanto, el incremento de la rentabilidad en la producción agrícola obedeció centralmente al nuevo régimen macroeconómico establecido tras el colapso del régimen de convertibilidad, que posibilitó una reducción en los costos de producción por hectárea. En efecto, los mismos (evaluados en dólares constantes) fueron en la posconvertibilidad un 19,2% inferior a los registrados en la década pasada, posibilitando una mejora en los márgenes agrícolas a pesar de la contracción de los precios internacionales. Cabe insistir, que la reducción de los costos fue aún más significativa entre los grandes propietarios, como consecuencia de la potenciación de las economías de escala durante este período.

En este contexto específico, se profundizó la fase de expansión agrícola vigente desde mediados de la década del noventa, a través de un significativo incremento en la superficie sembrada y en la producción. La superficie destinada a la producción de cereales y oleaginosas se elevó desde los 26,3 millones de hectáreas en la campaña 2000/01 a 32,6 millones de hectáreas en 2007/08.

Gráfico N° 11. Evolución en dólares constantes de los precios FOB-Puertos Argentinos de los principales cultivos de exportación y del costo agrícola promedio por hectárea, 1991-2007. (en dólares constantes)



Nota: El precio agrícola promedio FOB puertos argentinos se estimó en base al promedio ponderado por superficie de los principales cuatro cultivos pampeanos, en tanto que se deflactó por el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos. Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SAGPYA.

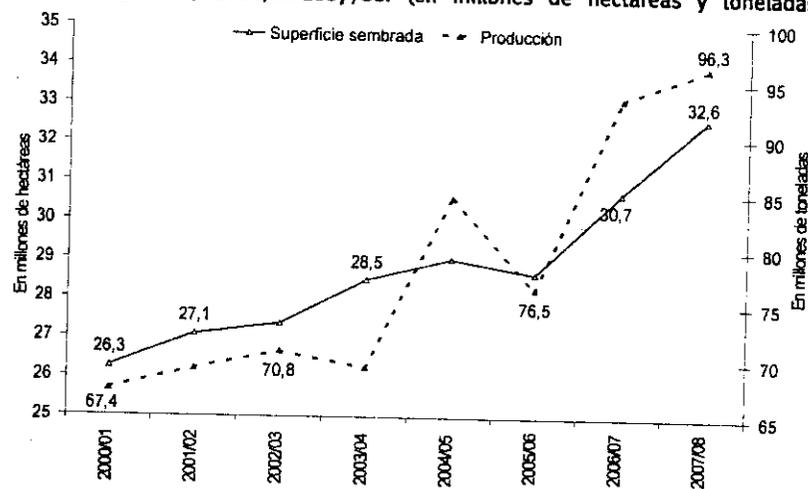
Este proceso se reflejó –a su vez– en un incremento en los volúmenes de producción, que pasaron de 69,2 millones de toneladas a cerca de 96,3 millones de toneladas en dicho período, fruto del aumento tanto de la superficie sembrada como de los rendimientos por hectárea, tal como se puede observar en el Gráfico N° 12.

El crecimiento de la superficie sembrada obedeció centralmente a la expansión de la superficie sojera que dio cuenta del 94,3% del incremento de la superficie total. De todas formas, no se produjo una contracción significativa de la superficie destinada a los restantes cultivos pampeanos, que en promedio no registraron variaciones de superficie entre las campañas mencionadas. En efecto, la superficie sembrada con cereales y oleaginosas (sin considerar el cultivo

de soja) se mantuvo prácticamente inalterada, registrando un incremento de 88.800 hectáreas entre las mencionadas campañas.<sup>98</sup>

De todas formas, se debe remarcar que esto no implica que a lo largo de este período no se haya producido un desplazamiento de algunos cultivos regionales en el marco de la expansión sojera hacia las regiones del norte argentino. Un claro ejemplo de este proceso lo constituye la producción algodonera en la provincia del Chaco en donde la superficie destinada a este cultivo se redujo desde las 272 mil hectáreas en la campaña 2000/01 a sólo 190 mil en la campaña 2007/08, a la vez que la superficie sojera se expandió desde las 410 mil hectáreas a las 755 mil hectáreas en dicho período.

Gráfico N° 12. Evolución de la superficie sembrada y de la producción de cereales y oleaginosas, 2000/01-2007/08. (en millones de hectáreas y toneladas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la SAGPYA.

En síntesis, el nuevo régimen macroeconómico adoptado tras el colapso del régimen de convertibilidad posibilitó una acentuada recomposición de la rentabilidad agrícola a pesar de la aplicación de retenciones a las exportaciones y a los bajos precios internacionales que registraron estos productos durante este período, con respecto a los vigentes durante el régimen de convertibilidad.

## TERCERA PARTE

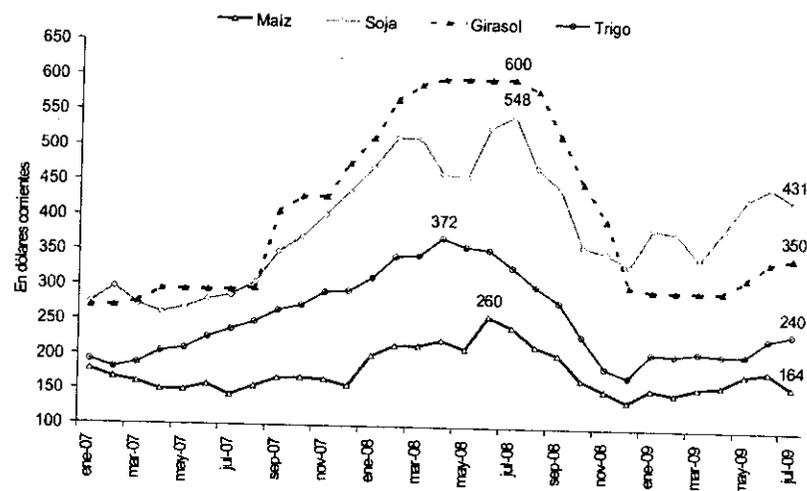
### La situación del sector agropecuario a un año de la derogación de la resolución 125

El escenario sectorial descrito anteriormente sufrió profundas transformaciones durante los años 2008 y 2009 como resultado de la abrupta elevación de los precios de las commodities en una primera instancia y una no menor contracción posterior. En dicho contexto, comenzó el conflicto agropecuario derivado de la Resolución 125 que subsiste hasta nuestros días.

El escenario vigente a mediados del 2008, cuando los propietarios agropecuarios parecían haber alcanzado un significativo incremento en sus ganancias extraordinarias, como consecuencia de la derogación de la resolución 125 y de los elevados precios internacionales, pareciera haberse modificado sustancialmente a lo largo del último año.

En primer lugar, la irrupción de la crisis mundial en el segundo semestre del año pasado condujo a una abrupta reducción en los precios de las commodities, proceso que se reflejó en el mercado local a través de una contracción en el precio de los principales cultivos de exportación. En efecto, los precios de los cuatro principales cultivos pampeanos se redujeron en promedio un 45,3%, pasando desde los US\$ 437 por tonelada en junio de 2008 a US\$ 239 en diciembre de 2008.<sup>99</sup> De todas formas, desde comienzos del 2009 se asistió a una recuperación en el precio de los principales cultivos de exportación que, si bien no retornaron a los valores prevaletentes antes de la crisis mundial, se ubican en niveles similares a los existentes a comienzos del 2007.

Gráfico N° 13. Evolución del precio FOB de los principales cultivos de exportación, Enero-07/Julio-09. (en dólares corrientes por tonelada)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

Sin embargo, el proceso de recuperación de los precios agrícolas no ha sido homogéneo entre los distintos cultivos. Mientras que la soja y el girasol presentan precios superiores a los existentes a comienzos de 2007, en el caso del trigo prevalecen valores similares, en tanto que en el caso del maíz aún no se retornó a los valores prevalecientes antes del inicio de la mencionada crisis (Gráfico N° 13).

Por otro lado, la evolución de los costos agropecuarios no ha sido tampoco similar entre las distintas producciones agrícolas. En efecto, si bien en 2009 los costos por hectárea fueron superiores en los principales cultivos pampeanos con respecto a los valores prevalecientes en el año 2007, la evolución de los mismos ha sido marcadamente diferente entre las distintas producciones. Mientras que en el caso de la soja se asistió a un incremento de los costos en dólares del 23,2% en 2009 con respecto a 2007, en el caso de la producción triguera dicha variación fue del 69,2%.

Cuadro N° 3. Variación en dólares corrientes de los precios por tonelada, de los costos por hectárea y de los márgenes brutos por hectárea de los principales cultivos pampeanos con respecto al 2007.<sup>100</sup> (en porcentajes)

Año	Precios (%)	Costos (%)	Márgenes brutos por hectárea (%)
<b>Año 2008</b>			
- Soja	+48,1%	+46,1%	+50,3%
- Trigo	+50,8%	+39,3%	+72,2%
- Maíz	+39,7%	+54,6%	+41,7%
<b>Año 2009</b>			
- Soja	+44,4%	+23,2%	+67,5%
- Trigo	-3,3%	+69,2%	-138,0%
- Maíz	-9,5%	+27,0%	-42,8%

Fuente: elaboración propia sobre la base a datos de la revista Márgenes Agropecuarios.

Este comportamiento heterogéneo en la evolución de los costos por hectárea estuvo asociado a la significativa reducción en el precio de algunos insumos atados a la evolución del precio del petróleo, que poseen una participación diferencial en las estructuras de costos de las distintas producciones. En efecto, dichos insumos tienen una importancia más elevada en el caso de la producción sojera, cosa que no ocurre con los otros cultivos.

En base a la información presentada se podría afirmar que, si bien la rentabilidad de la producción agrícola durante el primer semestre de 2009 no se redujo con respecto a los valores prevalecientes en los últimos años, sí se produjo una aguda contracción de la misma en el caso de la producción maicera y triguera. En efecto, si se ponderan los márgenes de cada una de las producciones por la superficie destinada a cada una de ellas, se observa que el margen agrícola promedio se incrementó en 24,1% en 2009 con respecto a 2007.

Sin embargo, este significativo incremento de la rentabilidad agrícola promedio se explica centralmente por la evolución del principal cultivo pampeano -la soja-, que incrementó su rentabilidad -en dólares corrientes- en un 67,5% entre los años 2007 y 2009. En cambio,

los modelos utilizados arrojan en el caso de la producción maicera una contracción de los márgenes del 42,8% en el primer semestre de 2009 con respecto al 2007. Si bien los mismos continúan siendo positivos implican una significativa pérdida de competitividad relativa con respecto a la producción sojera. En la producción triguera la contracción de la rentabilidad, explicada centralmente por el incremento de los costos, conduce a una reducción del margen bruto por hectárea desde los US\$ 147 en 2007 a un margen negativo de US\$ 55 en 2009. Es decir, no se trata sólo de una pérdida de rentabilidad con respecto a la producción sojera sino que no se estarían obteniendo márgenes mínimos de rentabilidad en esta producción.

Se debe resaltar que los modelos utilizados fueron definidos por la revista *Márgenes Agropecuarios* y representan a una unidad de producción típica de la región pampeana, esto no implica que haya productores que obtengan mayores o menores márgenes de rentabilidad de los aquí expuestos. A su vez, los modelos utilizados suponen un nivel de rendimientos por hectárea prácticamente constante a lo largo de las distintas campañas; esta salvedad es relevante en el contexto de la aguda sequía que acompañó la última campaña y determinó una significativa reducción en los rendimientos por hectárea.

Lo anterior implica que los márgenes por hectárea obtenidos en los principales cultivos pampeanos fueron con seguridad sensiblemente más reducidos que los estimados previamente, ya que los rendimientos se ubicarían en la campaña 2008/09 en promedio un 34% por debajo de los registrados en la campaña 2007/08, como consecuencia de la sequía. Por ejemplo, en el caso de la producción sojera se obtuvo un margen promedio de US\$ 455 la hectárea en 2009 suponiendo un rendimiento de 30 quintales por hectárea. Sin embargo, si estimamos un nivel de rendimientos de 20 quintales la hectárea, valor cercano al rendimiento promedio de este cultivo durante la campaña 2008/09, el margen por hectárea se reduce a los US\$ 182.

La contracción en la rentabilidad en las producciones trigueras y maiceras se evidenció en una contracción de la superficie sembrada du-

rante la última campaña. Como se puede observar en el Cuadro Nº 4, la superficie sembrada de trigo, maíz y girasol registró una contracción de alrededor del 20%, en tanto que la superficie sojera continuó su ritmo expansivo superando las 17 millones de hectáreas en última campaña.

Cuadro Nº 4. Evolución de la superficie sembrada y la producción de los cuatro principales cultivos pampeanos, campañas 2007/08 y 2008/09. (en millones de hectáreas y toneladas)

	Soja	Trigo	Maíz	Girasol	Principales cuatro cultivos
<b>Superficie sembrada (en millones de hectáreas)</b>					
Campaña 2007/08	16,6	5,9	4,2	2,6	29,4
Campaña 2008/09	17,1	4,8	3,5	2,1	27,4
Variación %	2,8	-19,8	-18,5	-20,4	-6,9
<b>Producción (en millones de toneladas)</b>					
Campaña 2007/08	46,2	16,3	22,0	4,7	89,3
Campaña 2008/09	30,5	8,4	13,4	2,4	54,7
Variación %	-34,0	-48,3	-39,1	-48,4	-38,7

En términos agregados, la superficie sembrada con cereales y oleaginosas registró una contracción del 6,8% en la campaña 2008/09 con respecto a la anterior. Se debe remarcar, que no se registraba una contracción de la superficie sembrada superior al 5% desde la campaña 1986/87. De todas formas, se debe aclarar que en el caso de algunos cultivos la contracción de la superficie sembrada estuvo asociada, al menos parcialmente, con la sequía, ya que los productores ante la incapacidad de obtener niveles razonables de rendimientos dejaron superficies sin producir.

Al evaluar la evolución de la producción se observan contracciones aún más significativas que en la superficie, como consecuencia de los menores rendimientos ante la aguda sequía que afectó al sector agropecuario el pasado año. En efecto, las producciones de trigo y girasol se redujeron prácticamente a la mitad, el maíz casi en un 40% y en la producción sojera la reducción fue del 34%, a pesar del incremento de la superficie sembrada.

## Síntesis y conclusiones

Como se analizó, el complejo agroalimentario posee una incidencia significativa en el PIB generado por la economía argentina, aunque tiene una significación apreciablemente menor en términos de la ocupación que genera. Sin embargo, el hecho más relevante es que, aún en los años de mayor crecimiento, su capacidad de generar valor agregado y empleo ha sido exigua, lo que pone de manifiesto su incapacidad para devenir en el eje de un nuevo patrón de acumulación de capital que permita incluir progresivamente a los sectores sociales excluidos. Peor aún, su comportamiento indica que no sólo no puede ser inclusivo sino que acentuará aún más la elevada exclusión social que caracteriza la situación actual como resultado de la "revancha clasista" que implicó la vigencia de la valorización financiera durante las décadas anteriores y que no pudo ser eliminada, aunque sí atenuada, durante los últimos años de crecimiento económico.

Respecto al comportamiento de la base del complejo agroindustrial constituida por la producción agropecuaria pampeana, en términos generales se puede concluir que durante las últimas décadas registró alteraciones sustanciales en su comportamiento y conformación estructural que en el marco de las luchas sociales de las últimas décadas dieron como resultado la alianza de los pequeños y medianos propietarios arrendatarios con los grandes terratenientes pampeanos, conformando el actual bloque agrario. El primero de esos cambios fue la disolución del comportamiento tradicional de la actividad sobre la base del ciclo ganadero y la salida de recursos del sector para ser valorizados en el sector financiero, dejando millones de hectáreas sin utilizar durante nada menos que 17 años (1977-1994). El segundo de ellos, consistió en la denominada "expansión sojera" que se prolonga con inusitada intensidad hasta nuestros días.

Lo nuevo del agro pampeano actual no parece radicar, tal como lo señalan trabajos recientes sobre esta actividad<sup>101</sup>, en la variedad de actores (propietarios, arrendatarios, acopiadores, contratistas,

empresas proveedoras de insumos, exportadores, etc.) que interactúan y hacen posible la producción sectorial. Las evidencias expuestas por los trabajos sobre esta problemática son contundentes en indicar la amplia gama de actividades y actores que comprometía la producción pampeana a principios del siglo XX.<sup>102</sup>

Tampoco resulta una novedad, tal como lo indican los autores mencionados precedentemente, la incorporación de nuevas tecnologías y formas de trabajo en el agro pampeano. Para constatarlo, basta recordar que desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX el agro pampeano transita de la producción de ganado criollo a la producción de lana sobre la base del merino, luego a la producción de carne ovina cambiando del merino al lincoln y finalmente a la producción de carne vacuna refinada junto a la expansión de la agricultura. Todas estas producciones implicaban funciones de producción diferentes con tecnologías específicas.

Lo realmente decisivo y novedoso consiste en los efectos que generaron las transformaciones económicas sectoriales y globales sobre la evolución sectorial. Tanto la incorporación tecnológica (semillas transgénicas, fertilizantes, herbicidas, siembra directa, etc.), como las nuevas formas de trabajo (el contratismo y la combinación trigo-soja en un mismo ciclo anual) y las transformaciones económicas (la privatización de los servicios públicos) impulsaron un salto cualitativo en las economías de escala que de por sí siempre caracterizaron a la producción agropecuaria pampeana. Este proceso implica una disminución de los costos a medida que aumenta la superficie trabajada y la consiguiente potenciación de la importancia de la gran propiedad sectorial. A ello se le suma una transformación en las fracciones centrales del capital agrario de singular importancia, porque ahora la producción agropecuaria, dejando de lado el capital líquido que controlan, devino en la principal actividad de las diferentes fracciones de la oligarquía. Esta unificación de la oligarquía devino de las transformaciones económicas globales que caracterizaron la etapa final de la valorización financiera (1995-2001), la cual consistió

en la venta de los activos fijos que controlaba la fracción diversificada del gran capital agrario en la prestación de servicios públicos y la producción industrial al capital extranjero.

Es de la mayor importancia para aprehender la naturaleza de las transformaciones y de la fisonomía que adopta el bloque agrario, que el nuevo nivel de las economías de escala que imperan en la actividad no sólo benefician a los grandes propietarios sino que también lo hacen, aunque en menor medida, a los pequeños y medianos que, además de sus propiedades, toman en arrendamiento las tierras de otros que quedan como rentistas puros. Estos arrendamientos tomados por los propietarios pequeños y medianos constituyen el grueso del total de los arrendamientos, en los cuales los pools de Siembra y los Fondos de Inversión, aunque trabajan grandes extensiones, son minoritarios en términos de la extensión total.

De esta manera, si bien el bloque agrario reconoce a los grandes propietarios tradicionales como su núcleo central, la presencia subordinada de los pequeños-medianos propietarios que además arriendan tierra es vital para su existencia, no tanto por su relevancia económica —que la tienen— sino por su cantidad y capacidad de movilización.

Si bien la derogación de la Resolución 125 significó una victoria relevante por parte de los sectores agrarios, tanto en términos políticos como económicos, en este último aspecto se han producido notables modificaciones a lo largo del último año. En una primera instancia, la crisis internacional y el deterioro de los precios de los principales cultivos de exportación determinaron una contracción en los márgenes de rentabilidad en la producción agrícola. Sin embargo, la recuperación de los precios agrícolas desde comienzos del presente año ha posibilitado una significativa recomposición de los niveles de rentabilidad. Es más, como se analizó, el margen agrícola promedio en el 2009 es un 24,1% más elevado que el registrado en 2007.

Si bien la rentabilidad de la producción agrícola, en términos agregados, durante el primer semestre del 2009 no se ha reducido con respecto a los valores prevaecientes en los últimos años, sí se ha

producido una aguda contracción de la misma en el caso de la producción maicera y triguera. En efecto, el incremento de la rentabilidad agrícola promedio se explica centralmente por la evolución del principal cultivo pampeano —la soja—, que incrementó su rentabilidad —en dólares corrientes— en un 67,5% entre los años 2007 y 2009. En cambio, en el caso de la producción maicera se registró una contracción de los márgenes del 42,8% en el primer semestre de 2009 con respecto al 2007. A la vez, en la producción triguera la contracción de la rentabilidad, explicada centralmente por el incremento de los costos, conduce a una reducción del margen bruto por hectárea desde los US\$ 147 en 2007 a un margen negativo de US\$ 55 en 2009.

Se debe resaltar que la evolución diferencial de los márgenes de rentabilidad de los principales cultivos pampeanos a lo largo del último año, no hizo más que incrementar la rentabilidad relativa de la producción sojera con respecto a las restantes producciones pampeanas. En este contexto, el sostenimiento de los niveles de producción en trigo y maíz requieren de la aplicación de políticas específicas tendientes a alcanzar un incremento significativo en la rentabilidad relativa de dichas producciones con respecto a la sojera.

## Notas

94. La interrupción de la sustitución de importaciones provocó la fase de liquidación de ganado vacuno más prolongada y profunda de la historia argentina, al menos desde que hay estadísticas sobre faena y stock ganadero. En base a la información oficial se constata de una manera contundente una inédita reducción del stock ganadero entre 1977 y 1988, que pasó de 61,1 millones de cabezas a sólo 47,1 millones en el último de los años mencionados. Si bien en el primer quinquenio de los años noventa el stock volvió a incrementarse, siempre se mantuvo claramente por debajo del valor de los años setenta.
95. En efecto, según el Censo Nacional Agropecuario realizado por el INDEC el número de explotaciones agropecuarias (EAP) pasó de 421.221 en 1988 a 333.533 en 2002, proceso que podría estar indicando la desaparición de numerosos pequeños productores. De todas formas, se debe recalcar que la unidad de análisis de los censos mencionados no es la propiedad sino el establecimiento productivo, con lo cual la reducción en el número de pequeños propietarios sólo puede considerarse como una hipótesis. A su vez, no se puede dejar de mencionar que el Censo 2002 relevó 2,6 millones de hectáreas menos que el Censo de 1988, lo cual plantea la posibilidad de que parte de la contracción en las EAP pueda ser explicado por el menor grado de cobertura del último censo.
96. Estos valores se obtienen a partir de multiplicar los precios de la hectárea agrícola y ganadera por sus correspondientes superficies en la región pampeana (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa). Los precios corresponden a datos de la revista *Márgenes Agropecuarios*, mientras que la estimación de las superficies se realizó en base a información de la SAGPYA para la campaña 2007/08 y al Censo Nacional Agropecuario del 2002.
97. Al respecto consultar Bisang, R. (2008): "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿Volver a creer?" en "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007", Buenos Aires, CEPAL.
98. Sin embargo, se registró una contracción del 8,5% en la superficie triguera, a la vez que se expandió un 21,3% y un 32,2% la superficie destinada a la producción de maíz y girasol respectivamente. En tanto que en los restantes cultivos de cereales y oleaginosas se produjo una contracción de la superficie sembrada del 13% (468.757 hectáreas).
99. La estimación surge de realizar el promedio simple de la evolución de los cuatro principales cultivos de exportación.
100. Los márgenes brutos de los cuatro principales cultivos pampeanos provienen de la Revista *Márgenes Agropecuarios*. Sin embargo, la falta de publicación de dichos indicadores a partir de 2008 condujo a la elaboración propia en base a la información suministrada por la mencionada publicación. En este sentido se consideraron las estructuras de costos y rendimientos utilizadas por la revista para la estimación de los márgenes en los años anteriores

- y se actualizaron los precios de cada uno de los productos para cada uno de los años considerados. Al igual que en la revista *Márgenes Agropecuarios*, los márgenes de cada año están calculados con los precios vigentes en el mes de cosecha y/o representativos del mayor volumen comercializado.
101. Al respecto, ver: R. Bisang, G. Anilló y M. Campi, "Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en la Argentina", Desarrollo Económico, Nº 190-191, Buenos Aires, julio-diciembre 2008.
102. Consultar sobre el tema a: A. Arcondo, "El conflicto agrario de 1912", Desarrollo Económico Nº 79, Buenos Aires, 1980. Es interesante mencionar que este último autor menciona, por ejemplo, que uno de los grandes contratistas de la zona maicera trabajaba 129 mil hectáreas con sus 65 trilladoras y 40 desgranadoras de maíz.

# ÍNDICE

Prólogo .....	7
Presentación .....	9

## CAPÍTULO I EL NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO Y SU IMPACTO SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

Introducción .....	17
La adopción de un nuevo patrón de crecimiento y su efecto sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora .....	19
El fin de la etapa de alto crecimiento .....	31
La situación laboral de los últimos años: estancamiento y contracción .....	40
Comentarios finales .....	49
Notas .....	54

**CAPÍTULO II**  
**LA CRISIS MUNDIAL Y SUS CONSECUENCIAS**  
**EN AMÉRICA LATINA**

Introducción .....	57
<b>Primera parte</b>	
<b>Crisis mundial: su desarrollo y sus determinantes</b> .....	59
Caracterización general de la etapa iniciada tras la crisis del petróleo .....	60
El ciclo expansivo asociado a las puntocom. Creciente desvinculación entre rentabilidad real y financiera .....	65
El último ciclo expansivo de la economía estadounidense y la burbuja inmobiliaria .....	68
El estallido de la crisis y su internacionalización .....	71
Déficit gemelos y endeudamiento .....	74
Impactos de la crisis en la economía real y en el mercado de trabajo .....	77
Las políticas en respuesta a la crisis en los países centrales .....	80
¿El fin de la crisis? .....	84
<b>Segunda parte</b>	
<b>Impacto de la crisis global en América Latina</b> .....	89
Mecanismos de propagación de los efectos de la crisis mundial en América Latina .....	91
Consecuencias de la crisis sobre la región .....	97
Políticas contracíclicas en respuesta a la crisis. Los casos de Chile, Brasil y Argentina .....	99
<i>Los casos de Brasil y Chile</i> .....	99
<i>El caso argentino</i> .....	104
Conclusiones .....	113
Notas .....	118
Referencias .....	120

**CAPÍTULO III**  
**LA REESTATIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL**  
**ARGENTINO, LA MOVILIDAD JUBILATORIA Y LA AMPLIACIÓN**  
**DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

Introducción .....	123
<b>Primera Parte</b>	
<b>Breve reseña de la historia del sistema previsional argentino</b> .....	
Antecedentes (1900-1943) .....	125
La consolidación de un sistema previsional integral (1944-1955) .....	127
La crisis de las cajas de previsión (1955-1966) .....	128
La reforma del sistema previsional (1966-1975) .....	130
Una nueva reforma regresiva sobre el sistema previsional (1976-1983) .....	132
El colapso del régimen previsional (1983-1989) .....	133
<b>Segunda Parte</b>	
<b>La reforma estructural del sistema previsional y su crisis</b> .....	137
La reforma previsional de 1994 .....	137
El sistema previsional mixto (1994-2008) .....	139
<i>Cobertura, afiliación y nivel de aportes.</i> .....	139
<i>Concentración, altos costos e inseguridad de los fondos en el mercado de las AFJP.</i> .....	143
<i>Inexistente fomento del mercado de capitales y desfinanciamiento del sector público.</i> .....	145
La crisis de 2001 y su impacto sobre el sistema previsional. ....	152
Notas sobre los regímenes de capitalización en América Latina y sus consecuencias .....	155

<b>Tercera parte</b>	
La reestización del sistema de AFJP en Argentina en 2008. ....	163
La composición del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) .....	165
El Fondo de Garantía de Sustentabilidad y el financiamiento de la política anticiclífica .....	166
La Ley de Movilidad Jubilatoria .....	173
<b>Cuarta parte</b>	
La evolución y la situación actual del sistema previsional en la postconvertibilidad .....	177
La situación actual del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) .....	184
<b>Quinta parte</b>	
La ampliación del régimen de asignaciones familiares: su impacto sobre las condiciones de vida de la población y la sustentabilidad de su financiamiento .....	191
El impacto de la ampliación del régimen de asignaciones familiares sobre las condiciones de vida de la población.....	194
El origen del financiamiento de la ampliación del régimen de asignaciones familiares .....	197
La restitución del valor de las alícuotas de las contribuciones patronales .....	198
Reflexiones finales .....	201
Notas .....	205
Referencias bibliográficas .....	210

<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>CONCENTRACIÓN, CENTRALIZACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN. CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LA POSCONVERTIBILIDAD</b>	
Introducción .....	213
<b>Primera parte</b>	
Los conceptos de concentración, centralización y extranjerización .....	215
<b>Segunda parte</b>	
La cúpula empresaria durante la vigencia de la convertibilidad y su crisis .....	221
Creciente importancia en la economía local .....	221
Dinámica e impacto del proceso de extranjerización de la cúpula empresaria .....	226
<b>Tercera parte</b>	
Persistencia de un mayor nivel de concentración económica en la posconvertibilidad .....	231
Cambios en la composición por sector de actividad .....	235
Niveles de rentabilidad .....	238
Extranjerización de la cúpula empresaria .....	242
Conclusiones .....	246
Notas .....	249
Referencias .....	251

**CAPÍTULO V  
LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES  
EN EL AGRO PAMPEANO**

Introducción .....	253
<b>Primera parte</b>	
La relevancia del complejo agroalimentario en la economía Argentina .....	255
<b>Segunda parte</b>	
La evolución general del sector agropecuario pampeano.....	261
El impacto de la valorización financiera .....	261
El surgimiento del paradigma sojero durante el régimen de convertibilidad .....	265
La profundización de la expansión agrícola durante la posconvertibilidad .....	274
<b>Tercera parte</b>	
La situación del sector agropecuario a un año de la derogación de la resolución 125 .....	281
Síntesis y conclusiones .....	286
Notas .....	290