

OCTUBRE 2017 > ISSN 1851 - 278X
DÉCIMO AÑO DE PUBLICACIÓN

Entrelíneas de la Política Económica



Centro de Investigación en Economía
Política y Comunicación CIEPYC-Unlp



www.ciepyc.unlp.edu.ar



FACULTAD DE PERIODISMO
Y COMUNICACION SOCIAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Alfredo Iñiguez - Dr. Pablo Lavarello - Lic. Miguel Zanabria

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez - Lic. Julián Barberis - Mg. Matías Mancini - Lic. Rafael A. Selva
Lic. Roberto Collivignarelli - Cdor. Fabián Flores - Lic. Juan Menduiña- Cdor. Diego Turkenich

ÁREA DE COMUNICACIÓN

Lic. Edgardo Corroccoli - Rocío Alcántara - Lic. Micaela Fleita

Saquen una hoja. Tema del día: la fiesta

La fiesta de todos

Cuando organizamos una fiesta familiar, como la fiesta de 15 de la nena, decidimos “tirar la casa por la ventana”. Así, como nos pasa a la mayoría de las familias de clase media, pedimos prestado dinero a algunos parientes, “pateamos” parte del gasto con la tarjeta de crédito, esa que tenemos ahí y que casi nunca usamos por las tasas de interés usurarias. La fiesta sale impecable, familiares amigos, 150 personas... ¡espectacular! Es una fiesta para todos.

El actual gobierno se cansó de decir en estos meses que el nivel de consumo de 2015 era insostenible, que le habían hecho creer a la gente que podía comprar un celular, un televisor, que podía viajar e, incluso, tomarse vacaciones. Que era una fiesta insostenible. Contradictoriamente, alegó que los niveles de pobreza eran exorbitantes alcanzando el 30% de la población.

Ya han pasado casi dos años de gobierno, la mitad del mandato. Tras haber caído casi un 2,6% en 2016, el PBI argentino subirá un porcentaje cercano al 2,5% en 2017. En definitiva, el PBI que tendremos a fines de 2017 será igual que en 2015 (menor en términos per cápita). ¿Todo está como era entonces? No. El patrón de consumo ha cambiado, se consumen más bienes de lujo y menos bienes masivos. Mientras los viajes al exterior se han multiplicado y el auto más vendido es la 4x4 más cara del mercado, el salario real perdió en dos años entre un 5% y un 6% y el empleo formal (principalmente de la industria) es reemplazado por un ejército de monotributistas sociales. Contradictoriamente la pobreza ha caído (...respecto de 2016...). Ah, nos olvidábamos: lo que sigue igual a 2015 es la inflación, política anti-inflacionaria hiperortodoxa mediante.

Este nuevo escenario se da en un marco de endeudamiento anual de unos ¡u\$50.000 millones! En 2015, por primera vez en 40 años, un gobierno entrega al otro, un stock de deuda en porcentaje del PBI inferior al que recibió oportunamente. Una herencia insólita, de la que pocos hablan. Y no estamos hablando del nivel de deuda del Estado nacional, también el más bajo de los Estados provinciales, de las empresas privadas y de las familias. Toda esa deuda orillaba el 50% del PBI en 2015 y a fines de 2017 será del 70% para todos esos actores.

La fiesta inolvidable

Hay algunos antecedentes de este tipo de fiestas a las que no todos están invitados. Entre 1976 y 1982 el país vivió el período de la “plata dulce”, un término que se encuentra en el árbol genealógico del moderno *carry trade* (bicicleta financiera). La plata dulce se tornó agria y amarga con la crisis financiera de 1982 y encontró a la Argentina con una deuda de u\$45.000 millones contra los \$5.000 millones previos de 1975. Además del nivel de endeudamiento, en dicho período se destruyó trabajo argentino en pymes e industrias, el salario real se redujo en las clases trabajadoras, pero también se batían records de viajes al exterior y los bienes importados de consumo superfluo se traían de a pares.

Después la fiesta más prolongada, entre 1989 y 2001. ¡Esa fiesta sí que fue larga! Derribó todos los muros. No solamente el país se endeudó exponencialmente, sino que evidenció la destrucción definitiva del tejido de pymes e industrias, de los grupos de investigación para desarrollos científicos tecnológicos, de larga maduración, de las empresas estatales otrora líderes del desarrollo nacional, del sistema solidario de previsión social, entre otras.



Mientras la tasa de desocupación rondaba el 20% y los signos vitales del salario real sufría los vaivenes del monitoreo de un moribundo, los viajes al exterior eran récord y los programas de televisión (noticieros, magazines, deportivos, etc.) transmitían desde París con la Torre Eiffel de fondo durante todo el mes del mundial de 1998. ¡Todo por dos pesos!

¡Qué fantástica, fantástica esta fiesta!

Los organizadores de las fiestas durante los últimos 40 años “se *fugaron* un PBI”; hoy esos mismos actores han confesado el delito, se lo autoperdonaron por un valor cercano a los 125.000.000.000 de U\$S. En los ámbitos judiciales de dice: “a confesión de parte, relevo de pruebas”. Son los mismos que sintieron seguridad jurídica para el *carry trade*, pero siempre perciben inseguridad jurídica para invertir productivamente o para declarar sus fondos y pagar sus impuestos. Los montos fugados y evadidos superan exponencialmente a la caja PAN o a la AUH, son la principal explicación del déficit fiscal y del endeudamiento argentino, pero los gobiernos que tratan de paliar los males de nuestro pueblo son tildados de populistas.

Fin de fiesta

La fiesta de los setenta terminó en la crisis de 1982, la fiesta de los noventa en 2002, la fiesta actual en...¿2022? Recomendamos la bibliografía que dábamos en los cursos de economía antes de 2003, la misma que aconsejamos siempre (Prebisch, Furtado, Ferrer, Diamand, Basualdo, etc.) y que nos viene acompañando desde que intentamos explicar la economía argentina con/ a partir de una perspectiva estructuralista, heterodoxa. Nadie nos puede acusar de estar abonando a la grieta que aparentemente divide a los argentinos, que divide a la familia argentina. Nuestra visión es preexistente a la grieta. Por eso, en este número de *Entrelíneas de la Política Económica*, los invitamos a repasar algunas de las trayectorias económicas de los últimos años.

En esta presentación, que es un número significativo para nosotros porque se trata del N° 50, Rafael Selva repasa la historia reciente de la Seguridad Social y de cómo pasamos de un sistema que creció, incluyó y mejoró la sustentabilidad, a otro que tiene serios riesgos de ser reformado al estilo de los '90. Alfredo Iñiguez, le quita el velo al discurso dominante sobre las finanzas públicas a partir de una descripción del comportamiento fiscal de los últimos 50 años. Julián Barberis analiza la trayectoria de las cuentas externas y nos muestra una “película” que conocemos. Finalmente, Matías Mancini analiza el desempeño de la industria manufacturera durante la postconvertibilidad con sus virtudes y sus limitaciones estructurales, revalorizando dicho proceso en el contexto histórico e internacional.



Lic. Rafael Selva
Economista
Docente e Investigador

Herencia Previsional, ¿Película repetida?

El proceso iniciado en 2003 aumentó fuertemente la inclusión previsional dejando niveles muy elevados en términos históricos de cobertura previsional de la población adulta, en un marco de creación sostenida de empleo, sin deteriorar la sustentabilidad inter-temporal del sistema. En esta nueva coyuntura de avances en materia de reformas pro mercado, resulta necesario alertar sobre las consecuencias que estas pueden traer aparejadas en términos de derechos sociales y reparto de la riqueza, tomando en cuenta la experiencia de los años noventa.

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, el sistema de seguridad social se ha expandido notablemente desde 2005 y en particular a partir de la reversión de la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones, la extensión de beneficios no contributivos de carácter inclusivo y universales y de programas masivos de transferencias monetarias condicionadas, como las asignaciones por hijo para protección social (AUH). Lo principal del período ha sido, no obstante, que estos avances se han visto acompañados de progresos en otras dimensiones, como el aumento del empleo formal y de los salarios, y la expansión del acceso a la salud y la educación en todos sus niveles, aunque con diferencias en la calidad.

En ese contexto, podía decirse que se había dejado atrás un esquema de protección social centrado en el asistencialismo, los programas de emergencia social y subsidios estatales focalizados, para volver a los conceptos sobre los que se construyó el Estado de bienestar en los países industriales, en torno al trabajo, el universalismo, la extensión de derechos sociales y la solidaridad que definen el principio de ciudadanía.

En base a esta configuración hemos incluso calificado esa época como de “contra reforma” del Estado en la Argentina¹, queriendo significar que se dejaba atrás el achicamiento del Estado, el individualismo y los mecanismos de mercado incorporados durante la reforma liberal de la etapa previa. De hecho, la expansión del sistema de seguridad social en Argentina se opuso, en cuanto al momento histórico, a la experiencia del resto del mundo, en especial de las economías europeas, donde las reformas resultan en sucesivos ajustes en las prestaciones al tiempo que ha mermado la progresividad en la recaudación de los impuestos.

Sin embargo, el cambio en el signo político e ideológico de la administración de gobierno trae consigo los fantasmas (y los proyectos) de las reformas de los años noventa, impulsadas por las mismas agencias de crédito internacional que entonces, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), nuevamente a la discusión.

HABLANDO DE HERENCIAS

Los antecedentes del régimen jubilatorio argentino superan ampliamente los 100 años², lo cual lo convierte en uno de los pioneros a nivel mundial. La conformación del sistema empieza con los regímenes de cajas previsionales de diversas profesiones y gremios de trabajadores hasta que a partir del primer peronismo se alcanza la expansión de los beneficios hacia la universalización pero sin conformar aún un régimen único. Se avanza en ese sentido con la unificación legislativa administrativa a fines de los años 60 cuando se conforma el sistema nacional de previsión social contributivo de reparto.

Si bien con la maduración del sistema empezaron a aparecer las primeras dificultades financieras, Argentina mantuvo un modelo previsional que desempeñó su rol de reemplazar ingresos y preservar a los trabajadores ya retirados y sus familias de la pobreza. Es a partir del cambio en la política económica iniciado por la última dictadura cívico militar que el sistema entró en crisis.

1 Iñiguez, Alfredo y Selva Rafael, “La contra reforma del Estado” en II Congreso AEDA, septiembre 2010.

2 Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social. Libro blanco de la previsión social. Buenos Aires, 2003

La caída del salario real y la expansión de la informalidad laboral afectaron las fuentes contributivas de financiamiento y llevaron a la emergencia previsional que detonó en toda su magnitud a mediados de los ochenta. Desde esa época se incorporan ingresos impositivos al financiamiento del sistema.

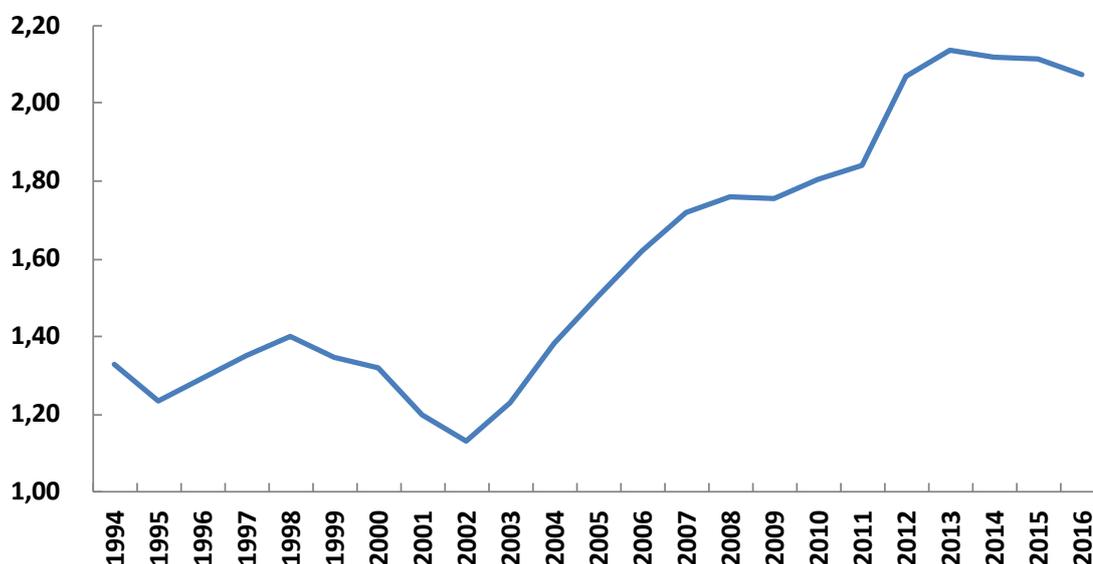
La crisis de financiamiento, en un contexto de profunda deslegitimación del Estado y de encumbramiento de todo lo que tuviese que ver con lo privado en cuanto a la eficiencia en la administración de recursos, abrió el camino para reformar el sistema a partir de la Ley 24.241 aprobada en 1993³.

La reforma no resolvió, sin embargo, ninguno de los problemas del sistema anterior⁴. Por el contrario, profundizó el desfinanciamiento del régimen de reparto al desviarse los aportes personales hacia las administradoras privadas (AFJPs) y reducirse la cantidad de cotizantes en relación a la población activa.

Actuaron en igual sentido el aumento de la informalidad, el desempleo y la política de reducción de las cargas laborales y de “flexibilidad laboral”, factores que exigieron que se aumenten las fuentes no contributivas para financiar al régimen, al tiempo que agudizaron el déficit previsional y fiscal de la nación. Es decir que, contrariamente a lo postulado en sus inicios, intentando mejorar la situación fiscal, la reforma de 1993 no sólo evidenció las limitaciones de un esquema puramente contributivo por su tendencia excluyente con mercados de trabajo informales y alta desocupación estructural, sino que además aumentó el déficit que se proponía reducir⁵.

En efecto, una forma de aproximar la sustentabilidad del sistema previsional es a partir de la cantidad de aportantes al régimen en relación con la población que puede ser objetivo, es decir los adultos mayores de 65 años.

GRÁFICO 1. APORTANTES AL SISTEMA PREVISIONAL CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN EN EDAD JUBILATORIA



Fuente: ANSES e INDEC

3 El tratamiento de la Ley duró más de un año de debate parlamentario con varias modificaciones al proyecto original. Para un análisis del proceso de negociación llevado a cabo ver Nino, Mariano, Reforma previsional - La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina, Realidad Económica N°195.

4 Ver Entrelíneas de la Política Económica N°15 y N°16.

5 Junto con la pérdida de recursos, el Estado asumió la responsabilidad por el sostenimiento de los pasivos vigentes al momento de la reforma, se garantizaron parte de las prestaciones futuras mediante el reconocimiento de los aportes y la permanencia en el régimen previo y se transfirieron cajas provinciales a la ANSeS. Para sostener las prestaciones se recurrió a la asignación específica de impuestos, la detracción de parte de la masa coparticipable con las provincias y el endeudamiento público.

Observando dicha relación, se pueden apreciar dos etapas bien diferenciadas: aquella de los años noventa en que la generación de empleo formal se vio fuertemente condicionada, en un contexto de retroceso del empleo industrial, aumento del desempleo y relajación en las exigencias y los controles sobre la registración de la relación laboral, y una etapa posterior (entre 2003 y 2013) en la que la cantidad de aportantes al régimen creció más que la población de adultos mayores (que dado el envejecimiento poblacional crece a tasas crecientes desde 2010), producto del aumento del empleo y la disminución de la informalidad en la registración laboral.

La crisis social y de empleo que dejó el régimen de convertibilidad y las políticas de los años noventa, no sólo minaron la sustentabilidad del sistema, sino que además agudizaron las falencias del régimen de capitalización dejando a millones de trabajadores y sus familias excluidos y en la pobreza. He aquí una vez más la verdadera y pesada herencia de los noventa con la que lidiaron las administraciones posteriores.

Años después, la crisis financiera internacional terminó de poner en evidencia la endeblez del sistema, al generar una veloz contracción en el valor de los fondos administrados por las AFJP.

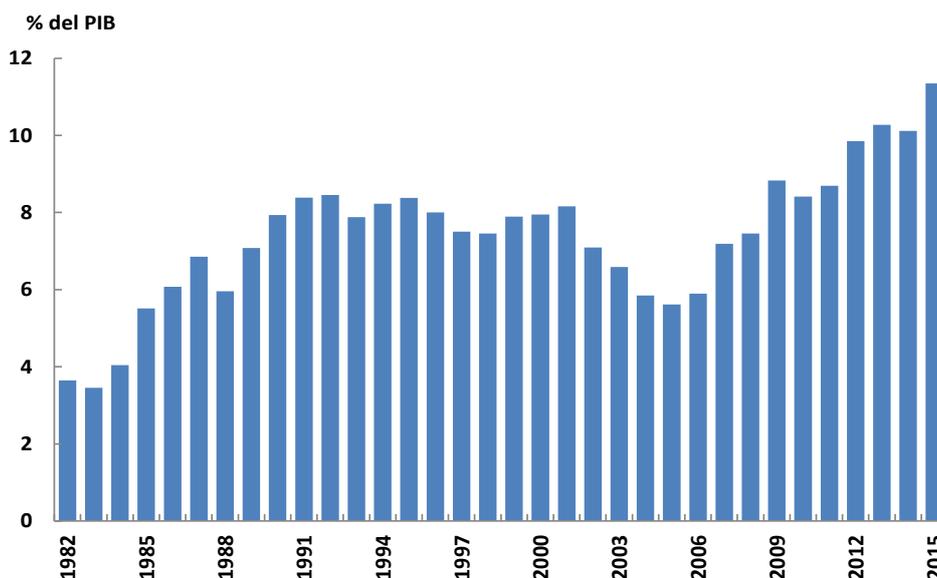
Finalmente, en 2008, sólo cuando se alcanzaron los consensos suficientes, la restitución al Estado de la administración de los aportes personales aseguró el abandono de la lógica de capitalización individual y retomó íntegramente el esquema de reparto⁶.

LO QUE SI SE DEJÓ

El gasto en previsión social es hoy el principal componente de las erogaciones públicas en la Argentina, representa la cuarta parte del total del gasto público consolidado (nación, provincias y municipios) y más de la mitad de los gastos con finalidad social que afronta en forma directa el Estado nacional.

El gasto en previsión social creció en la última década casi 6 puntos porcentuales en términos del PIB, hasta llegar a representar más del 11 por ciento en la actualidad, 3 puntos del PIB por encima del promedio de los noventa.

GRÁFICO 2. GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO. EN PORCENTAJE DEL PIB (1980-1993: CCNN 1993; 1993-2015: ESTIMACION DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA MACROECONOMICA CCNN 2004)



Fuente: Ministerio de Hacienda e INDEC

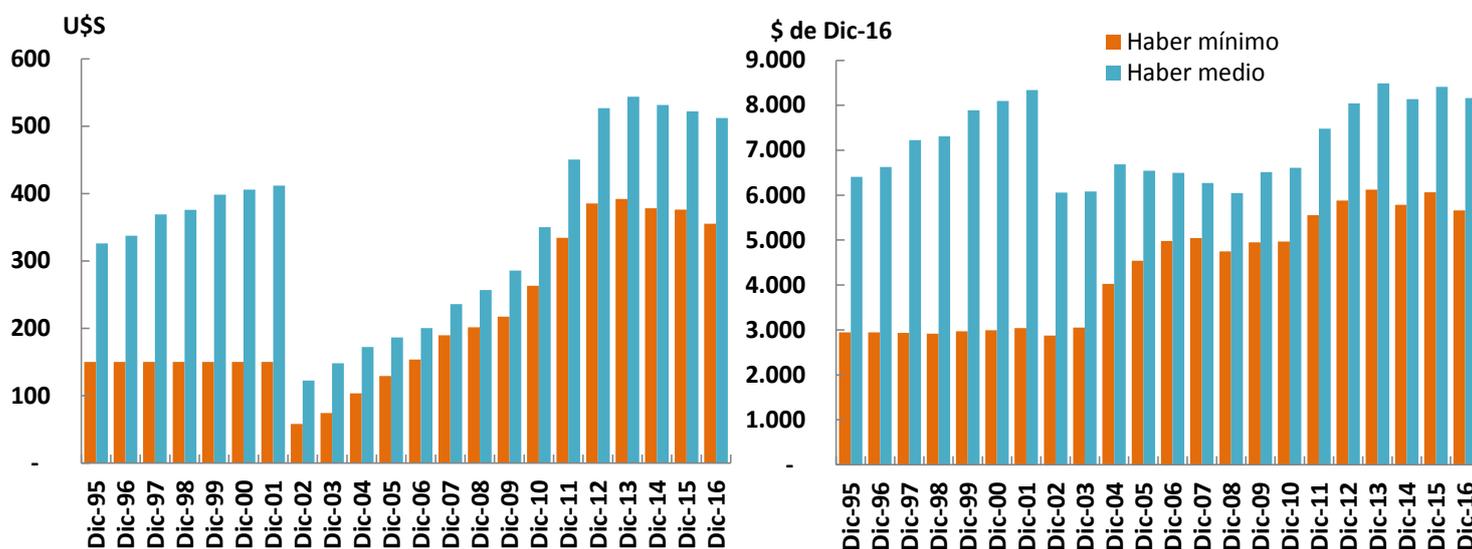
6 Podemos afirmar que el proceso de recuperación del sistema empezó antes, desde 2003, con la re-significación del régimen de reparto a partir del aumento de los haberes mínimos, la incorporación de los excluidos por el régimen de capitalización por no realizar aportes suficientes con las moratorias previsionales y el incremento de las pensiones no contributivos, la ley de movilidad previsional y las imposiciones a las AFJPs sobre comisiones y reinversión de los fondos, que si bien corrigieron algunos de los vicios del sistema, no resolvieron el problema.

Esta evolución de las erogaciones previsionales es consecuencia de la política previsional iniciada en 2003: aumento en los haberes, en especial del mínimo, y expansión de la cobertura del sistema, encarada a partir de 2005 y que perduró hasta el año 2016.

En efecto, desde 2003 la jubilación mínima se actualizó al menos dos veces por año, más que duplicando su monto descontando la inflación y multiplicando por 2,5 el valor que tenía en los años noventa en dólares.

Este incremento en el haber mínimo no se reproduce en las escalas superiores que comenzaron a recibir incrementos periódicos desde 2006. Las jubilaciones “no mínimas” aumentaron en menor proporción (lo que dio origen a causas judiciales que culminaron en ajustes por el periodo 2002-2006 luego de sentencias de la Corte Suprema de Justicia). Sin embargo, influenciado por el aumento de la mínima, el haber medio creció un 40 por ciento en términos reales.

GRÁFICO 3. HABER MÍNIMO Y HABER MEDIO DEL SISTEMA PREVISIONAL



Fuente: ANSES e INDEC

El objetivo principal de los sistemas previsionales consiste en proteger a la población de los riesgos asociados a la vejez⁷. En esos términos, cobertura previsional refiere al alcance del sistema respecto a su población objetivo, los adultos mayores o en edad de jubilarse.

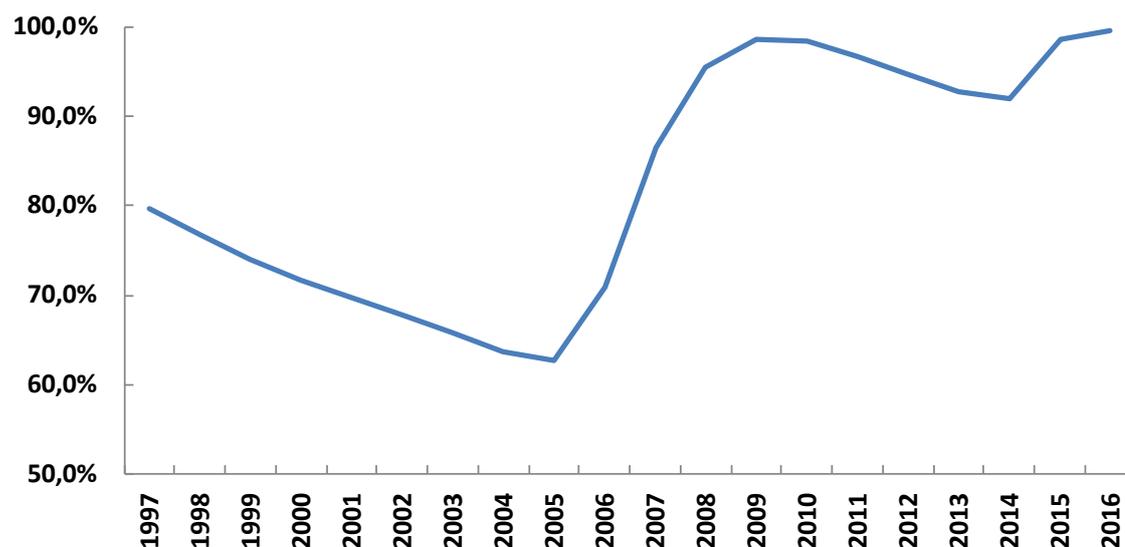
Hasta la privatización del régimen, Argentina era uno de los países con mayor cobertura de América Latina, con tasas cercanas al 80 por ciento. Sin embargo, en menos de diez años, entre 1995 y 2004, pasó a menos de 70 por ciento y con proyecciones que continuaban la tendencia hasta poco más de 50 por ciento en tan sólo unos pocos años más⁸.

7 Cetrángolo, O. y Grushka, C. “Sistema previsional argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma” en XVI Seminario regional de política fiscal, CEPAL (2004).

8 Ver Grushka, Carlos “Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura. Proyección de gastos y beneficios: 2002-2008”, BID (2004).

La consecuencia de la privatización del régimen fue una reducción en la cobertura previsional para los mayores de 65 años “de cerca de un punto porcentual por año, (...) equivalente a excluir unos 40.000 adultos mayores ancianos cada año”⁹. Por ese motivo, entre 2005 y 2007 se introdujeron una serie de modificaciones¹⁰ tendientes a aumentar la cobertura del sistema.

GRÁFICO 4. COBERTURA PREVISIONAL



Fuente: ANSES e INDEC

Con el Plan de Inclusión Previsional, instrumentado a partir de 2005, se incorporaron 2,5 millones de jubilados¹¹ y la cobertura no sólo recuperó la tasa previa a la privatización, sino que la superó ampliamente hasta aproximarse al 100 por ciento, convirtiéndose así en el país de América Latina con mayor tasa de cobertura.

De acuerdo con un documento de la propia ANSeS publicado durante la actual administración¹², se destaca que “la cobertura ha aumentado considerablemente en la última década y se encuentra en valores históricamente elevados para nuestro país”. Las estadísticas oficiales también así lo demuestran.

El total de beneficiarios del sistema, es decir todas las personas que perciben una jubilación o pensión, pasó de menos de 3 millones a casi 6 millones en 10 años, con una fuerte correlación con la apertura de las moratorias desde 2005 y la última a partir de 2014. En particular alcanzando en su mayoría a mujeres que no habían completado sus aportes al régimen.

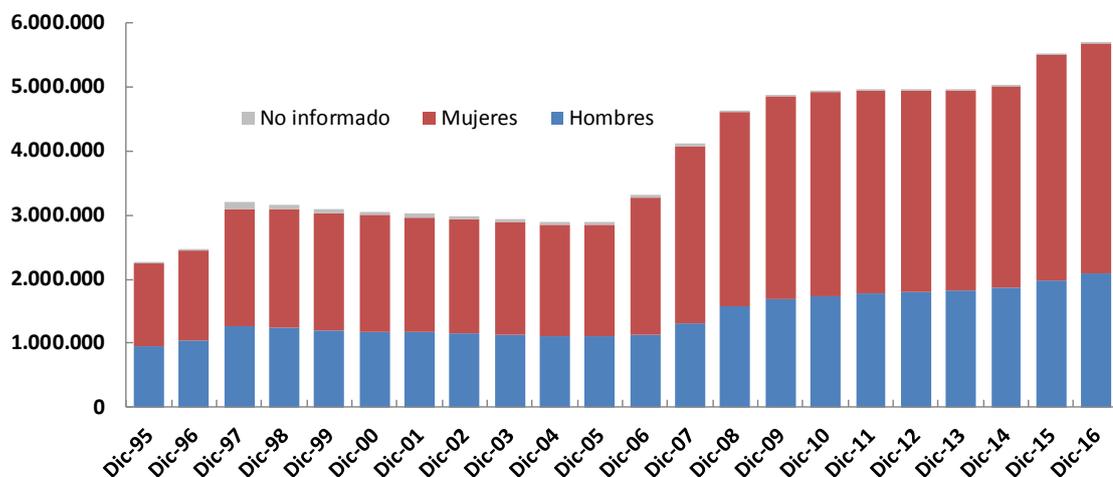
9 Bertranou, F., Grushka, C. y Rofman, R. “Evolución reciente de la cobertura previsional en argentina” en Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile, OIT (2001).

10 Ver Entrelíneas de la Política Económica N°15 y N°16.

11 Los jubilados incorporados se sumaron a aquellos que cobraban la mínima, aunque en los primeros años se les deducen los aportes no realizados, en cuotas.

12 Grushka, C., Gaiada, J. y Calabria, A., “Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción”

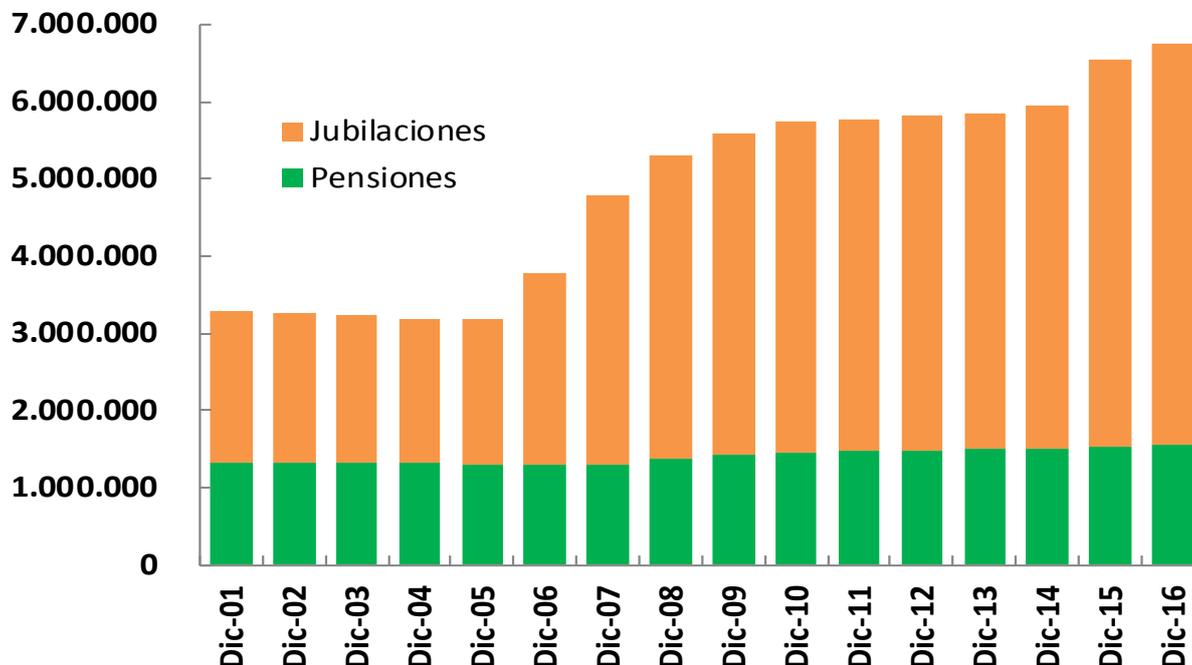
GRÁFICO 5. BENEFICIARIOS DEL SISTEMA PREVISIONAL



Fuente: ANSES

En términos de beneficios, es decir todas las prestaciones que abona el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), se observa que la inclusión previsional aumentó drásticamente el número de prestaciones jubilatorias.

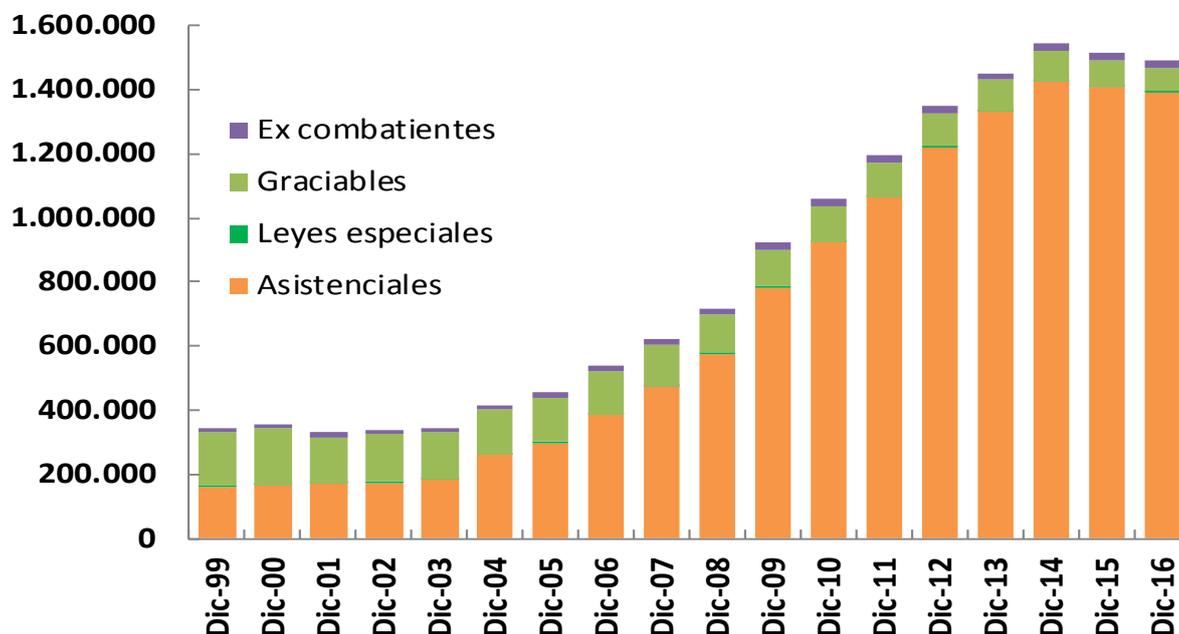
GRÁFICO 6. TOTAL DE BENEFICIOS DEL SISTEMA PREVISIONAL



Fuente: ANSES

La otra pata de la inclusión previsional se dio por el lado de las Pensiones No contributivas (PNC), aquellos beneficios obtenidos sin vínculo con la trayectoria laboral, cuyas condiciones de adquisición responden a diferentes leyes que las otorgan. Entre estas, las más relevantes son las pensiones por invalidez que representan casi el 70% de las PNC, con poco más de 1 millón de beneficiarios.

GRÁFICO 7. TOTAL DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS



Fuente: ANSES

En definitiva, el proceso iniciado en 2003 aumentó fuertemente la inclusión previsional dejando niveles muy elevados en términos históricos de cobertura previsional de la población adulta, con haberes mínimos y medios recuperándose, desde niveles muy bajos, en términos reales y, en un marco de creación sostenida de empleo, sin deteriorar la sustentabilidad inter-temporal del sistema.

LO QUE VIENE

La Ley 27.260 conocida como de “Reparación histórica” declaró, entre otras cosas, la emergencia en materia de litigiosidad previsional, creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor a partir de los 65 años y el Consejo de Sustentabilidad Previsional que tendrá a su cargo la elaboración de un proyecto de ley para un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto, para su posterior remisión a consideración del Congreso.

Esto exige, una vez más, repensar la forma en que interviene el Estado en materia de previsión social. Repasar las consecuencias de los quince años de experiencia del último régimen contributivo de capitalización debe servir para recordar cual no es el camino que debemos tomar, si deseamos un sistema previsional que cumpla con la premisa de proteger a la población adulta y sus familias.

Sin embargo, los mentores de la reforma, sus propuestas¹³ e interlocutores domésticos, vuelven a ser figuras repetidas. Incluso los argumentos serán con seguridad los mismos: mantener el equilibrio de las cuentas fiscales.

13 Ver OECD “Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators”, OECD Publishing, Paris (2015) para un compendio de las reformas que se vienen proponiendo e implementando en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).



Para eso el FMI ya ha puesto la piedra basal de la reforma en su documento Artículo IV¹⁴ sobre Argentina que volvió a publicar, tras 10 años, en 2016. En el mismo propone: (1) cambios en la fórmula de indexación para evitar incrementos de los haberes por encima de la inflación, (2) bajar la tasa de reemplazo, es decir la relación entre el haber y el último salario de un trabajador en aproximadamente 12 puntos porcentuales y (3) aumentar la edad jubilatoria de las mujeres a 65 años.

Descartada (aparentemente) la intención de volver a un régimen de capitalización privada, con el argumento de la pesada herencia y el déficit previsional (circunstancia que es indudable en términos actuariales en todo el mundo) se nos propone ingresar al mundo de la mano de los recortes en los gastos previsionales (menores aumentos en haberes jubilatorios, recortes en pensiones no contributivas y beneficios) al tiempo que se propone la reducción de las contribuciones patronales, para disminuir costos de producción a los empresarios, una menor carga impositiva a la riqueza, para incrementar la inversión y el ahorro privado, y bajar el salario real y flexibilizar las relaciones laborales, para aumentar el empleo.

Es decir que, habiendo aceptado los sectores empresarios el régimen de reparto estatal, buscan minimizar para ellos el costo de su sostenimiento, ya que no son claramente sus beneficiarios directos o al menos no lo perciben de ese modo. Esto sin pensar que se trate de una estrategia armada conociendo las consecuencias que tal des financiación del régimen traerá aparejadas.

Conociendo la experiencia de los noventa es dable esperar que las reducciones impositivas y contributivas, el fomento de regímenes de “promoción” basados en eliminación de cargas sobre la nómina salarial, y los menores salarios reales, redundarán en proporcionalmente menores ingresos que obligaciones para el sistema. Así se tendrá necesariamente un déficit, financiado mediante endeudamiento externo y las condiciones de una crisis previsional, que agite nuevamente la bandera de la privatización.

Es por eso, que en esta nueva coyuntura de avances en materia de reformas pro mercado, resulta necesario alertar sobre las consecuencias que estas pueden traer aparejadas en términos de derechos sociales y reparto de la riqueza, tomando en cuenta la experiencia de los años noventa.

CONCLUSIONES

En todas las sociedades modernas los sistemas previsionales son instituidos por el Estado con el objetivo de transferir ingresos a los adultos mayores para su sostén económico. Si bien, en general, hay acuerdo en cuanto al objetivo social que estos cumplen¹⁵, existen diferencias con relación a las formas que adopta su implementación y en especial su financiamiento.

Argentina fue uno de los primeros países en constituir un sistema previsional de reparto que aspiraba a ser universal y tuvo durante muchos años, junto a Uruguay y Brasil, la mayor proporción de la población con cobertura previsional.

Con la instauración del régimen de acumulación basado en la valorización financiera que rigió, con los más y con los menos, desde la última dictadura hasta el fin de la convertibilidad, se extendió el trabajo informal, tanto por la propagación de las actividades refugio o de subsistencia como por el aumento de la proporción de los asalariados no registrados. Esta circunstancia constituye la más pesada herencia que los años noventa aún les dejan a las generaciones venideras.

14 IMF, Staff report for the 2016 article IV consultation, “Box 7 Argentina’s Pension System: Options for Reform” (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16346.pdf>). También en <https://www.economia.gob.ar/informe-del-fmi-capitulo-iv-argentina/>

15 Rofman, R. y Lucchetti, L. “Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura”. Banco Mundial, (2006).



Dado que es vital para un sistema previsional el crecimiento del nivel de actividad, del empleo registrado y de los salarios reales para aumentar y estabilizar el coeficiente de sostenimiento del sistema, combatir los altos niveles de informalidad en la relación de trabajo, aun cuando se sostenga la idea de un régimen no estrictamente contributivo es, junto a la continua generación de empleo, el principal respaldo del régimen previsional y por lo tanto debe constituirse en el principal objetivo en la materia.

Profundizar los avances en la reducción del trabajo no registrado, por sobre todas las cosas, es fundamental además para garantizar la justicia distributiva del sistema previsional. El Plan de Inclusión Previsional cumplió un rol central en este aspecto al permitir acercarse a la universalización del sistema, después de tantos años de deterioro en la cobertura de la población en edad de jubilarse.

No obstante, aún si se lograra el pleno empleo y el registro de toda la población activa, el sistema tendría dificultades para su autofinanciamiento. Dado el envejecimiento de la población y la baja tasa de natalidad, que explican también el bajo coeficiente entre aportantes y beneficiarios, serán necesarios más recursos si se quiere mantener la cobertura alcanzada.

El impacto que tuvo la reforma previsional realizada en 1993 sobre las cuentas fiscales, la cobertura del sistema y las prestaciones para los beneficiarios fue negativa. Las secuelas eran previsibles y formaban parte de la política explícita de achicamiento del Estado con que se diseñó y se aprobó la reforma y de la lógica propia del negocio. La campaña ideológica entonces, como ahora, política y mediática sostenía que el Estado era ineficiente y corrupto para administrar esos fondos y que por lo tanto debían dejarse en manos privadas.

El subsidio al sector privado empresario a partir de las reducciones operadas sobre las contribuciones patronales empeoró aún más la situación de las cuentas públicas. El déficit generado fue financiado con endeudamiento del Estado, lo que resultó en un excelente negocio para el capital financiero nacional e internacional. Finalmente, el Estado hizo un pésimo negocio: dejó de percibir recursos de los aportes personales que le tuvo que pedir prestado a las propias AFJP a tasas de interés usurarias o endeudarse en el exterior. Todos estos antecedentes no deben dejar de tenerse en cuenta a la hora de analizar las propuestas de reforma que se vienen.

Repensar la seguridad social implica enfrentar grandes desafíos que tienen implicancias directas sobre el mediano y largo plazo. Al igual que en diversos temas, Argentina enfrenta al menos dos senderos posibles con derivaciones opuestas para el devenir de su integración social. O intenta el camino del desarrollo y la sustentabilidad del sistema a partir del trabajo, con inclusión, generación de empleo formal y salarios reales elevados, que implica desafíos de política para cambiar su matriz productiva, como el intento de la última década, o se entrega a la valorización financiera, agudizando su patrón de especialización actual, hiriendo de muerte la sustentabilidad del sistema social más inclusivo del Estado, recortando beneficios y conteniendo la degradación social con asistencialismo, como en los noventa. En un caso, será necesario fortalecer y ampliar la "contra reforma" del Estado iniciada con los cambios en materia de seguridad social. En el otro, la reforma sobre el sistema previsional seguirá muy probablemente las recomendaciones de los organismos internacionales y los lineamientos ya vivenciados en la etapa previa.

En definitiva, el discurso en torno a una pesada herencia dejada por el anterior gobierno en términos de déficit previsional no sólo no es cierta, sino que esconde oscuras intenciones. La verdadera pesada herencia fue la dejada por la década de los noventa, con el 40 por ciento de la población adulta sin cobertura dentro del sistema de seguridad social, los haberes jubilatorios congelados, los salarios reales reprimidos tras la crisis social y de empleo más grande de la historia y el sector público endeudado y desfinanciado para afrontar los pagos de los jubilados y pensionados.



Lic. Alfredo Iñiguez
Economista
Docente e Investigador

Informe sobre el resultado fiscal en Argentina

En esta nota se intenta describir el desempeño de las cuentas públicas en Argentina. Para ello, se efectúan dos abordajes. Por un lado, se analizan los recientes cambios metodológicos en la presentación del esquema Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público Nacional. Por el otro, se plantea un recorrido histórico por las finanzas nacionales de los últimos 50 años que permite quitar el velo del discurso predominante entre los economistas. Para ello, se procura demostrar que en las etapas donde predominaron las políticas populistas con orientación en las finanzas funcionales los resultados fiscales fueron más equilibrados que en los períodos donde primó la teoría de las finanzas sanas.

1. *Los cambios metodológicos en el Base Caja instrumentados por la actual gestión*

Desde que asumió el nuevo gobierno se efectuaron dos modificaciones en la metodología de presentación de los resultados fiscales del Estado argentino. La primera de ellas al momento de presentar el Esquema de Ahorro Inversión Financiamiento (AIF) Base Caja del año 2015 y la segunda a partir del año 2017, también para el Base Caja.

El primer cambio se publicó en un informe fechado el 9 de marzo de 2016 elaborado por el, en aquel momento, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, con la información del cierre de las cuentas del Sector Público Nacional del ejercicio 2015, bajo el título “Transparencia fiscal: cambio de la metodología”. Allí se describe que la nueva metodología tiene dos componentes:

1. “La exclusión de determinados ingresos corrientes del rubro Rentas de la Propiedad en los esquemas mensuales y anuales de ahorro-inversión base caja del SPNnF” (Sector Público Nacional no Financiero).
2. “La inclusión de la estimación del incremento en el stock de la deuda exigible en los esquemas anuales de ahorro-inversión base caja del SPNnF”.

En el primer caso se refiere a la contabilización de las utilidades del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y de las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que se transfieren a la ANSES, dentro de la Administración Pública Nacional. Estos ingresos se venían registrando como Rentas de la Propiedad dentro de los Ingresos Corrientes y se excluyen de allí para informarlos como una línea separada entre los resultados primario y financiero, esto es, no entran en el cálculo del Primario, pero sí en el del financiero. En consecuencia, se los equipara con el tratamiento del pago de Intereses de Deuda.

En el segundo caso se refiere a la variación con respecto al cierre del ejercicio anterior de los compromisos asumidos con proveedores y no pagados antes del final del ejercicio correspondiente. En concreto, significa un intento de subsanar una de las mayores limitaciones del AIF, por tratarse de un registro en función de lo efectivamente pagado.

Con esta nueva metodología, se informa que, según cifras provisionales, el Resultado Primario sin Rentas del Sector Público Nacional No Financiero (SPNnF) pasó de \$-168,41 mil millones (-3,8% del PBI) en 2014 a -291,66 mil millones (-5,4% del PBI) en 2015. El Resultado Financiero, por su parte, pasa de \$-122,61 mil millones (-2,8% del PBI) en 2014 a \$-282,18 millones (-5,3% del PBI) en 2015.

Sin embargo, en el Boletín Fiscal del Cuarto Trimestre de 2016¹ se modifican los resultados fiscales del ejercicio 2015. El déficit Primario sin Rentas fue de \$-235,12 mil millones y el Financiero \$-225,64 mil millones para el año 2015. Lo llamativo es que la diferencia entre el dato provisorio del primer informe y éste es muy similar a los \$56,54 mil millones estimados originalmente para el incremento de la deuda exigible, que ya no aparecen en los cuadros correspondientes a pesar de aclarar que se está utilizando la nueva metodología y se referencia al Informe antes citado².

1 Se puede leer en <https://www.economia.gob.ar/onp/html/boletin/4totrim16/4totrim16.pdf>

2 Tal como figura en una nota al cuadro de la página 18 del Boletín Fiscal.



Más allá de esta rectificación metodológica implícita, lo cierto es que, según las publicaciones oficiales, los déficits Primario sin rentas y Financiero del AIF Base Caja del SPNnF del ejercicio 2015 pasaron a ser de 4,0% y 3,9% del PBI, respectivamente, con las cifras definitivas. En ambos casos, casi 1,5 puntos porcentuales inferiores a las estimaciones provisorias.

En ese mismo Boletín se informa que “el Resultado Financiero del Sector Público Nacional en base caja durante 2016 fue de -\$365.168,6 millones y el Resultado Primario sin rentas financieras⁵ es deficitario en -\$359.382,0 millones”. Por tanto, el déficit de 2016 se elevó a 4,5% del PBI para el Primario sin Rentas y 4,6% para el Financiero, esto es, 0,5 puntos porcentuales superior a los déficits de 2015.

El segundo cambio empezó a regir desde el año 2017. El Boletín Fiscal del primer trimestre de ese año³, en su página 4, señala lo siguiente: “A partir del año 2017, se cambia la metodología de exposición del resultado fiscal en base caja del Sector Público Nacional. Por el lado de los recursos se exponen las rentas de la propiedad netas, de las percibidas por la Administración Nacional de Seguridad Social a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) por pagos de intereses provenientes del Sector Público Nacional (originadas en operaciones de financiamiento intra sector público nacional y de las provenientes del Banco Central de la República Argentina. Del mismo modo, por el lado de los gastos, los intereses también se reflejan por el neto, es decir que se excluyen aquellos pagados intra sector público nacional”.

Esta modificación no es sólo una revisión metodológica; se podría decir que encierra un error conceptual. El FGS no consolida en la ejecución presupuestaria del SPNnF, ni en el Base Caja ni en el Devengado de la Cuenta de Inversión. Por tanto, al *netear* el pago de Intereses de la Deuda cuyo acreedor es el FGS se está subdeclarando esta partida. Por el lado de los ingresos, el cambio no es tal, sino una convención para determinar la cuantía de la renta obtenida por el FGS que debe pasar a *fondear* al ANSES. Desde que se constituyó este Fondo en 2009, la renta que se transfirió anualmente a ANSES no refleja la totalidad de las utilidades obtenidas por él. Claro ejemplo de ello es la evolución de los Activos del FGS. Cuando se constituyó el 5 de diciembre de 2008 estaba conformado por los ahorros que acumulaba la Anses (Decreto 897/07), por \$17.873 millones, y por el traspaso de los fondos que hasta ese momento administraban las AFJP, por \$80.209 millones. En total disponía de \$98.082 millones en sus inicios. Para diciembre de 2015 la cartera del FGS alcanzaba a \$664.029 millones, 577% superior al monto existente en la fecha de su creación. Para diciembre de 2016 llegó a \$875.380 millones, un 31,8% mayor a 2015. Medido en proporción del PBI⁴, pasó de 8,5% en 2008 a 11,3% en 2015 y pasó a 10,9% en 2016. Este desempeño demuestra que desde su creación lejos de financiar al Tesoro de la Nación, como se argumentó tantas veces, el FGS siguió expandiéndose⁵.

Este crecimiento se originó en el aumento de la valorización de los Activos en posesión del Fondo y esta variación patrimonial no fue remesada a ANSES, algo muy similar a lo que están planteando con la “nueva” metodología.

En conclusión, con este último cambio se está registrando a los ingresos del SPNnF generados por el FGS por una cuantía similar (en valores reales) a los que se remesan desde su creación, pero el gasto en intereses de deuda tiene una drástica reducción en su registro al excluir aquellos pagados al FGS.

2. La Cuenta de Inversión y el devengado del SPNnF

Los cambios metodológicos reseñados se aplicaron en el AIF Base Caja, la información que se publica mensualmente y que por lo general los economistas no especializados toman como válidos.

3 Se puede consultar en <https://www.economia.gob.ar/onp/html/boletin/1ertrim17/1ertrim17.pdf>

4 El PBI utilizado surge de la revisión efectuada en 2016 del Base 2004. En todos los casos en que aparezca el PBI los datos desde el año 2004 son de esa revisión. Para los años precedentes se empalmó la serie a partir del PBI corriente del año 2004.

5 Por lo general, quienes cuestionan la utilización del FGS mezclan la imputación de las utilidades con las inversiones realizadas por dicho Fondo. El FGS, al igual que las AFJP en el pasado, destinan parte de su cartera a la compra de Títulos Públicos.



Sin embargo, la información definitiva no surge de esa fuente, sino que se obtiene de la denominada Cuenta de Inversión que, por la Ley de Administración Financiera, el Ejecutivo Nacional está obligado a entregar al Congreso que la debe aprobar y a la Auditoría que la debe controlar. Las Cuentas de Inversión de cada uno de los años está disponible en <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/>, desde el ejercicio 1993 hasta el de 2016.

Al ingresar a la Cuenta de Inversión de cada año se puede ver el Cuadro N°35 que es el esquema AIF del SPNnF en base al principio del Devengado. Éste es el dato oficial y definitivo y la metodología utilizada aquí es la aplicable para el registro de las cuentas públicas del Estado en Argentina⁶. Toda otra metodología sólo tiene validez comunicacional.

En la Cuenta de Inversión no se produjo ningún cambio metodológico, ni para el ejercicio 2015 ni para 2016. Las utilidades del BCRA y del FGS se siguen registrando en el rubro Rentas de la Propiedad y forman parte de los Ingresos Corrientes. Mientras que los Intereses de Deuda figuran en la partida del mismo nombre dentro de los Gastos Corrientes.

Los Resultados que se presentan en el AIF de la Cuenta de Inversión son:

1. El Resultado Económico: Ahorro/Desahorro.
2. El resultado Financiero

En el Cuadro 35 no se presenta el Resultado Primario, ni para el ejercicio 2015 ni para 2016.

El Resultado Económico (Ahorro) surge de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (incluidos los intereses de deuda). Desde el punto de vista contable, este resultado se destaca porque implica una variación patrimonial: un ingreso corriente es un aumento de un activo (el dinero que ingresa) que no genera ni reducción de otro activo ni aumento de un pasivo; un gasto corriente es una disminución de un activo (el dinero con el cual se paga) sin generar como contraparte un aumento de otro activo (porque lo que se adquiere se consume en el ejercicio) ni una disminución de un pasivo (por esta causa, por ejemplo, los intereses de deuda son gastos corrientes y las amortizaciones son aplicaciones financieras –van debajo de la línea).

El Resultado Económico o Ahorro siempre fue una variable relevante para el análisis de las cuentas públicas⁷. En la actualidad se ha dejado de reflejar en casi todos los estudios en la materia, aunque el reconocimiento de su importancia esté implícito en muchas oportunidades en la lógica de las finanzas sanas. Por ejemplo, cuando se considera prudente que las generaciones actuales no pospongan a las futuras el financiamiento de las acciones del Estado que sólo son prestadas a las actuales (en principio, los Gastos Corrientes). En estos planteos, no sólo se considera plausible tomar deuda para cubrir la Inversión Pública, sino que, muchas veces, se pone como condición de la autorización a endeudarse que sirva para fondear a la Inversión.

Sin embargo, el ahorro fiscal fue dejado a un lado en el análisis y pasaron a primar el Resultado Financiero y el Primario. Para llegar al primero de ellos, al ahorro fiscal se le suman los ingresos de capital y se le restan los gastos de capital (la Inversión Pública es la partida más significativa). Para obtener el resultado primario hay que descontar a los intereses (o sea sumarlos) del financiero.

El Cuadro 35 de la Cuenta de Inversión de cada año proporciona la información con la estructura que figura en el Cuadro 1 de este trabajo. Para simplificar el análisis se englobaron algunas partidas, tanto del lado de los recursos como de los gastos, y se presenta la información expresada en porcentajes del PBI.

En ese cuadro se puede observar que el Ahorro del SPNnF registraba superávits hasta el año 2014, pero el último año del anterior gobierno tuvo un déficit de -0,8% del PBI. En 2016 se profundizó este resultado negativo y por tanto el desahorro llegó a -3,3% del PBI.

6 Y proviene de un estándar confeccionado por el FMI en su Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del año 1986. Los Manuales de 2001 y 2014 del FMI proponen un cambio muy profundo de la forma de presentar las estadísticas fiscales que todavía no ha logrado transformarse en una metodología estándar a nivel mundial.

7 No por casualidad el Estado de Resultados del Sector Público se denomina Esquema o Cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento.

El Resultado Financiero, por su parte, ya había entrado en déficit en los últimos años de la gestión anterior, y tenía una tendencia creciente hasta llegar a -3,7% del Producto en 2015. Nuevamente, en el ejercicio 2016, lejos de rectificar esta tendencia, se profundizó el déficit del SPNnF para arribar a -5,6% del PBI.

Cuadro 1. Sector Público Nacional no Financiero

Cuenta Ahorro - Inversión – Financiamiento - En % del PBI

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| I INGRESOS CORRIENTES | 22,4% | 23,4% | 24,0% | 23,6% |
| - Ingresos Tributarios | 19,0% | 18,9% | 19,2% | 19,1% |
| - Rentas de la Propiedad | 1,9% | 2,7% | 2,6% | 2,5% |
| - Otros | 1,5% | 1,8% | 2,2% | 1,9% |
| II GASTOS CORRIENTES | 21,7% | 23,1% | 24,8% | 26,9% |
| - Personal | 4,1% | 4,3% | 4,6% | 4,6% |
| - Bienes y Servicios | 1,8% | 2,0% | 1,9% | 1,9% |
| - Intereses de deudas | 1,3% | 1,9% | 1,9% | 3,7% |
| - Jubilaciones | 8,1% | 7,9% | 9,0% | 9,1% |
| - Transferencias al Sector Privado | 4,9% | 5,4% | 5,6% | 6,2% |
| - Transferencias a Provincias y Municipios | 0,5% | 0,4% | 0,5% | 1,1% |
| - Transferencias a Universidades | 0,8% | 0,8% | 0,8% | 0,8% |
| - Otras Erogaciones corrientes | 0,3% | 0,3% | 0,5% | -0,5% |
| III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II) | 0,7% | 0,3% | -0,8% | -3,3% |
| IV - RECURSOS DE CAPITAL | 0,1% | 0,1% | 0,2% | 0,1% |
| V - EROGACIONES DE CAPITAL | 2,9% | 3,9% | 3,1% | 2,3% |
| - Inversión Real Directa | 1,3% | 1,3% | 1,2% | 1,1% |
| - Transferencias a Provincias y Municipios | 1,0% | 1,1% | 1,2% | 0,8% |
| - Otras Erogaciones de capital | 1,1% | 2,4% | 1,0% | 0,8% |
| VI INGRESOS TOTALES (I+IV) | 22,5% | 23,5% | 24,2% | 23,6% |
| VII GASTOS TOTALES (II+V) | 24,6% | 27,0% | 27,9% | 29,2% |
| X - RESULTADO FINANCIERO | -2,1% | -3,5% | -3,7% | -5,6% |
| XII FUENTES FINANCIERAS | 12,2% | 15,7% | 16,0% | 19,5% |
| - Endeudamiento Público e Incremento de Otros Pasivos | 10,9% | 14,3% | 14,3% | 18,3% |
| - Otras Fuentes | 1,3% | 1,4% | 1,7% | 1,2% |
| XIII APLICACIONES FINANCIERAS | 10,1% | 12,2% | 12,3% | 13,9% |
| - Amortización de Deudas y Disminución de Otros Pasivos | 6,0% | 6,7% | 7,5% | 8,3% |
| - Otras Aplicaciones | 4,1% | 5,5% | 4,8% | 5,6% |
| XIV FINANCIAMIENTO NETO | 2,1% | 3,5% | 3,7% | 5,6% |

Fuente: CIEPyC en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Nación – Cuenta de Inversión de cada ejercicio.

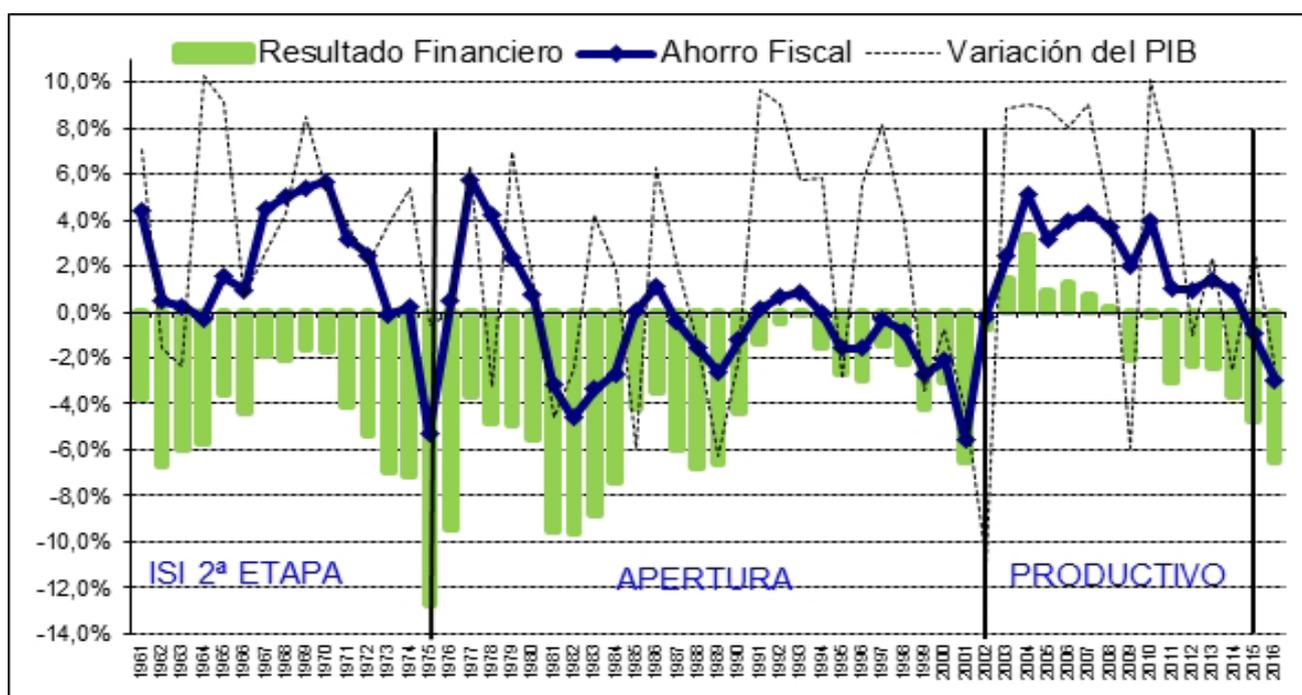
3. Las Cuentas Públicas a lo largo de la historia argentina en los últimos 50 años

El análisis que efectuaremos en este acápite es el del Sector Público Consolidado Argentino que incluye al Sector Público Nacional y al de las Provincias y CABA. Esta información surge de la consolidación de las estadísticas de ambos niveles estaduales que efectúa la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y que está disponible en <https://www.economia.gob.ar/onp/html/index.html#>. Allí se accede a un trabajo que compiló esta información para el periodo 1961-2004 y a las planillas anuales desde el año 2004 hasta el año 2016.

En la historia argentina de los últimos 50 años los resultados de las cuentas públicas están influenciados por el ciclo económico, en algunos casos como consecuencia de la aplicación de políticas fiscales contracíclicas y en otros por las propias fluctuaciones en la presión tributaria de un sistema impositivo eminentemente procíclico. No faltan los periodos en los cuales la propia política fiscal actuó de manera procíclica y ayudó así a profundizar la retracción de la actividad económica, mediante los conocidos planes de ajuste que terminaron por perjudicar los resultados fiscales.

En el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI)⁸ el Estado (en el agregado de los niveles Nacional y Provinciales) destinaba una proporción muy relevante del gasto público a la Inversión Pública (en promedio del 7% del PBI), que conllevaba un déficit financiero permanente. Sin embargo, cuando la economía crecía el resultado económico era superavitario, y cuando entraba en un valle se acercaba al equilibrio, secuencia típica de la política fiscal contracíclica que primaba en esta etapa. El ahorro fiscal de este período fue positivo en 1,9% del PBI en promedio anual.

Gráfico 1. Resultados fiscales del Sector Público Consolidado - En % del PBI



Fuente: CIEPyC en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Nación – Oficina Nacional de Presupuesto

En 1975, durante la transición entre la ISI y el modelo de Apertura y valorización financiera, el deterioro de las cuentas públicas no se condijo con la tenue contracción de la economía. Este desempeño no pareciera originarse en una política orientada a evitar la retracción de la economía: el déficit fiscal se originó en una abrupta caída de la recaudación impositiva y no se aplicaron medidas específicas para reducir la carga tributaria con ese objetivo de política. Por el contrario, en ese año empezaron a regir el IVA (que reemplazaba el impuesto a las Ventas y a las Actividades Lucrativas –administrado por las provincias) y Ganancias (que sustituía a Réditos), diseñados y sancionados más de un año antes y que implicaban un cambio estructural del sistema tributario. Una explicación más plausible podría encontrarse por el efecto Olivera-Tanzi originado en la licuación de la recaudación por la inflación detonada con el rodrigazo.

En el modelo de Apertura iniciado con la dictadura cívico-militar, después de un primer período con superávit económico, la inestabilidad de la economía terminó por consolidar el déficit tanto económico como financiero, a pesar de que la inversión pública iniciaba su tendencia hacia la declinación. Al final de la dictadura también se empieza a consolidar la existencia de un persistente déficit económico. El promedio del período 1976-83 tuvo un Ahorro fiscal positivo (0,3% del PBI) pero muy inferior al de la etapa precedente. En estos años la Inversión Pública llegó a niveles records (en promedio fue de 7,6% del PBI) con un pico en los dos primeros años de la dictadura (por encima del 9% del PBI) y una tendencia decreciente (cerca del 5% en los años 1981-83).

⁸ Los datos comparables arrancan en la Segunda Etapa de la ISI, caracterizada por una elevada inestabilidad política como consecuencia de los recurrentes golpes de Estado y la proscripción del peronismo.

Como consecuencia, el promedio del déficit financiero fue el más alto al llegar al -7,0% del PBI.

Ya en democracia, pudo ser revertido el déficit económico por un breve lapso de tiempo mediante la implementación del Plan Austral, aunque el resultado financiero se mantuvo en valores negativos elevados. Ante el fracaso de este plan, se profundizó el ajuste fiscal con el Plan Primavera y terminó en la crisis económica y política de 1989-90. En los años 1984-88 el ahorro fiscal pasó a ser negativo con -0,7% del PBI para el promedio y el déficit financiero fue de -5,8% del Producto.

Durante la fase expansiva del ciclo de la convertibilidad iniciada en 1991 el resultado económico tendió al equilibrio, pero con la creación de las AFJP (y el consiguiente desvío de los Aportes Personales del sistema previsional) y la crisis del Tequila, entre otros elementos, dicha tendencia se revirtió. Al mismo tiempo, el ajuste de la inversión pública devino en una reducción del déficit financiero, aunque en ningún año alcanzó para equilibrar el resultado. Con la recesión iniciada a fines de 1998, las cuentas públicas profundizaron su deterioro, hasta alcanzar en el año 2001 el mayor déficit económico de todo el período analizado y, es de presumir, de la historia. Al igual que en 1975, el rojo de las cuentas no parece originarse, al menos en esencia, en un intento de darle impulso fiscal a la economía, aunque en este caso sí se aplicaron algunas políticas por el lado de la oferta (reducción de impuestos) como intento de reactivar la economía. Entre 1991 y 2001 el ahorro alcanzó, en el promedio, el mayor valor negativo: -1,2% del PBI; y el déficit financiero se redujo al -2,5% del producto porque la Inversión Pública tocó el piso más bajo (2% del PBI).

Cuadro 2. Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento. En porcentaje del PIB

| | Modelo ISI 1961-1974 | Modelo Apertura | | | Modelo Productivo 2003-2015 |
|---|-------------------------|-----------------|-----------|-----------|--------------------------------|
| | | 1976-1983 | 1984-1988 | 1990-2001 | |
| I - RECURSOS CORRIENTES | 18,0 | 16,4 | 16,2 | 20,6 | 30,8 |
| - Ingresos Tributarios | 15,4 | 13,7 | 13,7 | 18,5 | 27,5 |
| - No Tributarios | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,1 | 3,3 |
| II - EROGACIONES CORRIENTES | 16,2 | 16,1 | 16,9 | 21,8 | 28,4 |
| - Personal | 8,2 | 5,9 | 6,6 | 7,7 | 9,1 |
| - Bienes y Servicios no personales | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 1,9 | 2,2 |
| - Intereses de deudas | 0,9 | 3,1 | 2,9 | 2,3 | 2,0 |
| - Jubilaciones | 4,1 | 4,0 | 4,3 | 5,5 | 6,3 |
| - Transferencias Ctes. y de Capital | 1,3 | 1,7 | 2,0 | 4,4 | 8,2 |
| - Desequil.Cte.de Empresas Púb. | -0,5 | -0,9 | -1,0 | -0,1 | 0,2 |
| - Otras Erogaciones corrientes | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,4 |
| III - AHORRO (I-II) | 1,9 | 0,3 | -0,7 | -1,2 | 2,5 |
| IV - RECURSOS DE CAPITAL | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,7 | 0,2 |
| V - EROGACIONES DE CAPITAL | 7,2 | 7,6 | 5,3 | 2,0 | 3,5 |
| VI - TOTAL DE RECURSOS (I+IV) | 18,4 | 16,6 | 16,4 | 21,2 | 31,0 |
| VII - TOTAL DE EROGACIONES (II+V) | 23,3 | 23,6 | 22,2 | 23,8 | 31,8 |
| VIII - GASTO PRIMARIO (VII - INTERESES) | 22,4 | 20,5 | 19,4 | 21,5 | 29,8 |
| IX - RESULTADO PRIMARIO | -4,0 | -3,9 | -3,0 | -0,3 | 1,2 |
| X - RESULTADO FINANCIERO | -4,9 | -7,0 | -5,8 | -2,5 | -0,8 |

Fuente: CIEPYC en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Nación – Oficina Nacional de Presupuesto

En el año 2002, de transición entre el modelo de Apertura y el Productivo, tanto el resultado económico como el financiero mejoraron drásticamente y terminaron levemente deficitarios, como consecuencia de una fuerte reducción del gasto, principalmente al mantener congelados los salarios y las jubilaciones a pesar de la inflación del 41% punta a punta. La contracción del gasto público actuó como una política procíclica y terminó colaborando para que se produzca la mayor retracción de la economía argentina en toda una centuria, con una caída del PBI del 10,9%.



La recuperación de esta profunda crisis inauguró el modelo Productivo con Inclusión Social, que permitió revertir la situación y consolidar una fase expansiva que tuvo como correlato la recuperación del superávit económico después de ocho años seguidos con déficit. También se logró en este período obtener superávits financieros, por primera vez en, al menos, cincuenta años, resultado que perduró positivo durante seis años consecutivos. Mientras se garantizaban cuentas públicas robustas se inició la recuperación de la inversión pública, que para el año 2009 se había triplicado en relación a los últimos años del período precedente y alcanzó a 4% del PBI y se mantuvo en ese ratio hasta 2011, aunque el promedio del período es de 3,5% del producto.

En esta etapa, Resultado Económico fue positivo durante 12 años consecutivos y el único que registró déficit fue 2015 que registró un déficit de -0,9%. Este desempeño implicó que se llegara al valor más alto de todos los períodos considerados: 2,5% del PBI en promedio. El Resultado Financiero, aunque deficitario, fue el más bajo de las etapas consideradas: -0,8% del PBI; el déficit se profundizó en los últimos años hasta llegar al -4,7% del PBI en 2015 para el consolidado de Nación y Provincias.

En el año 2016, el déficit se profundizó considerablemente: el Ahorro fue negativo en -3,0% del PBI y el Financiero alcanzó el 6,5% del PBI, cerca de 2 puntos porcentuales superior al año inmediato anterior, el 2015.

4. Comentarios finales

A modo de síntesis, se puede afirmar que en el último decenio la expansión de la recaudación tributaria permitió consolidar un resultado económico superavitario, que a su vez posibilitó la recuperación de la inversión pública sin que ello signifique enfrentar necesidades de financiamiento significativas. Sólo ante la crisis internacional y la necesidad de aportar impulso fiscal para mantener o recuperar la actividad económica se registraron déficits financieros, aunque mucho menos relevantes a los registrados a lo largo de la historia del Estado Argentino.

Paradójicamente, los únicos períodos en los que predominó el ahorro fiscal positivo fue durante los modelos de la ISI y el Productivo, mientras que en el de Apertura y valorización financiera prevalecieron los años con déficit económico (o desahorro) aunque sus detentores hayan construido un relato de paladines de la consolidación fiscal (eufemismo creado para no hablar lisa y llanamente de ajuste).

De acuerdo a este relato, en el modelo de Apertura y valorización financiera los gobiernos que se sucedieron se propusieron alcanzar el equilibrio fiscal y para ello buscaron minimizar la intervención del Estado. En la última etapa, esto es durante la convertibilidad, esta estrategia se puso en práctica mediante un feroz ajuste de la inversión pública, la privatización de las empresas públicas y la autolimitación de una fuente genuina de financiamiento: la emisión monetaria. Los resultados fueron por demás elocuentes y están a la vista con los efectos del colapso de la convertibilidad en 2001-02.

Extrañamente, las cuentas se equilibraron cuando se cambió el rumbo con el nuevo modelo Productivo para el cual el superávit dejó de ser un objetivo para transformarse en un instrumento. La obtención de nuevas fuentes de ingresos permitió alcanzar y consolidar este resultado al mismo tiempo que se recuperaban y redefinían funciones y atribuciones del Estado, evidenciando que las cuentas fiscales no se ordenan a partir del debilitamiento del Sector Público, sino con su fortalecimiento.

Con el cambio de gobierno, varios elementos sugieren que la orientación de la política económica es muy parecida a la etapa de Apertura y valorización financiera. Aunque todavía es muy prematuro para sacar conclusiones definitivas, los datos del primer año de gestión indicarían que la historia se repite: se observa una disociación entre lo que se presumen son los objetivos de política y los resultados de dicha política. ¿Por qué será que quienes pregonan la teoría de las finanzas sanas tienden a profundizar los déficits?



Lic. Julian Barberis
Economista
Docente e Investigador

La balanza de pagos Argentina, la película

El análisis de la balanza de pagos es uno de los indicadores más importantes para entender la macroeconomía de un país, ya que registra todas las transacciones económicas que un país mantiene con el resto del mundo, sean de corto (corrientes) o largo plazo (financiamiento). En particular, las transacciones corrientes nos permiten ver los ingresos y egresos de divisas que tiene un país, y si así poder saber si ese país está desahorrando (gastos corrientes mayores a sus ingresos) o ahorrando. Particularmente, Argentina desde 1980 hasta 2017 (38 años) desahorró en 26 años, ahorrando por consiguiente sólo en 12 años (en 1990, y del 2002 al 2012), con la particularidad que los periodos de fuerte desahorro terminaron en crisis económicas de envergadura.

Introducción

La balanza de pagos muestra las distintas transacciones económicas que un país mantiene con el resto del mundo, ya sean corrientes (habituales) de corto plazo o de largo plazo. Estas transacciones se realizan con divisas, monedas con aceptación internacional; como la divisa utilizada como medio de pago en el mundo es mayormente el dólar, cada una de estas transacciones implica para el país una entrada o salida de dólares.

Dentro de las transacciones corrientes que implican una entrada de divisas podemos citar las exportaciones de mercancías, el arribo de turistas, los dividendos que traen las filiales de las empresas nacionales que operan en el exterior, y los intereses que reciben entidades financieras radicadas en el país por los préstamos que otorgaron. En tanto, las transacciones corrientes que implican un egreso de divisas son las importaciones, los viajes que hacemos al exterior, los dividendos que envían las filiales locales de empresas extranjeras a sus casas matrices y los intereses que pagamos por la deuda externa contraída.

Para cualquier sujeto¹ económico (el país, el estado nacional, los provinciales, las familias), cuando los ingresos corrientes superan a los gastos corrientes, sabemos que ese sujeto está ahorrando. Por otro lado, cuando los ingresos corrientes son menores a los gastos corrientes, el sujeto está desahorrando. Por ejemplo, en una economía familiar, si los salarios (ingresos corrientes) son menores a lo que la familia gasta en consumo y servicios (egresos), se está generando un desahorro que tendrá que financiarse de alguna forma (pedir plata a la tía, vecino, banco, financiera, o usar sus ahorros anteriores que puede ser vender los muebles, el auto, las joyas de la abuela, etc.). Lo mismo le pasa a una empresa: si su flujo de ingresos por ventas es menor que sus gastos operativos, estaría generando un resultado negativo, es decir desahorrando. Entonces, necesitaría financiamiento para pagar sus gastos corrientes (banco, financiera, otra empresa, etc.), o vender parte de sus activos (ahorro de períodos anteriores).

Retomando el caso de un país cualquiera, si las transacciones corrientes que establece con el resto del mundo generan gastos corrientes superiores a los ingresos corrientes, el país estaría desahorrando. En caso contrario, si los ingresos son más que suficientes para solventar los gastos el país estaría acumulando excedentes de ingresos (ahorro). Adicionalmente, cabe remarcar el agravante de que como las transacciones internacionales se efectúan por medio de divisas (y obviamente, con excepción de EEUU, ningún país posee la potestad de imprimir dólares para financiar un proceso de desahorro), cuando hay desahorro se debería utilizar ahorros previos (reservas) o alternativamente recurrir al crédito externo (tomar deuda).

Surge entonces un inquietante interrogante: en que períodos las transacciones internacional que estableció Argentina implicaron un proceso de ahorro (ingresos corrientes superior a los gastos) y en cuáles un desahorro (ingresos menores a los gastos). Esto lo vemos en la balanza de transacciones corrientes de la Balanza de Pagos del país que se presenta en el Cuadro N 1, donde podemos ver el saldo de las transacciones corrientes (en porcentaje del PBI). Al registrar todas las transacciones corrientes del país, un saldo positivo de la Cuenta Corriente implica un ahorro y un desahorro en el caso contrario.

Para tener una real dimensión de la magnitud del ahorro/desahorro del país, el nivel de ahorro/desahorro anual aparece relativizado en términos del PIB del mismo año. En los años que el país desahorró, tuvo que recurrir al financiamiento con deuda externa, por eso surge una nueva pregunta: ¿a quién le pedimos prestado? Y allí entra lo que se conoce como las relaciones de largo plazo del país con el resto del mundo: cuando un país desahorra hay otro que ahorra (Resto del Mundo) y está dispuesto a prestarle. En consecuencia, cada vez que Argentina tuvo ingresos corrientes menores a sus gastos necesitó pedir fondos provenientes del Ahorro del Resto del Mundo

1 Más allá de los reparos evidentes, para ilustrar las consecuencias sobre el país de los vínculos internacionales contemplados en la balanza de pagos puede plantearse una analogía con el caso de las familias o empresas privadas

Cuadro N 1 Cuenta Corriente

| Cuenta Corriente en términos del PBI | | |
|--------------------------------------|--------------|------------------|
| 1980 | -2,5% | Desahorro |
| 1981 | -4,2% | Desahorro |
| 1982 | -4,2% | Desahorro |
| 1983 | -3,9% | Desahorro |
| 1984 | -3,2% | Desahorro |
| 1985 | -1,4% | Desahorro |
| 1986 | -3,4% | Desahorro |
| 1987 | -5,7% | Desahorro |
| 1988 | -1,7% | Desahorro |
| 1989 | -2,4% | Desahorro |
| 1990 | 3,7% | Ahorro |
| 1991 | -0,4% | Desahorro |
| 1992 | -2,6% | Desahorro |
| 1993 | -3,4% | Desahorro |
| 1994 | -4,3% | Desahorro |
| 1995 | -2,0% | Desahorro |
| 1996 | -2,5% | Desahorro |
| 1997 | -4,1% | Desahorro |
| 1998 | -4,8% | Desahorro |
| 1999 | -4,2% | Desahorro |
| 2000 | -3,2% | Desahorro |
| 2001 | -1,4% | Desahorro |
| 2002 | 8,6% | Ahorro |
| 2003 | 6,8% | Ahorro |
| 2004 | 6,2% | Ahorro |
| 2005 | 4,7% | Ahorro |
| 2006 | 4,6% | Ahorro |
| 2007 | 4,4% | Ahorro |
| 2008 | 4,3% | Ahorro |
| 2009 | 2,8% | Ahorro |
| 2010 | 2,6% | Ahorro |
| 2011 | 0,8% | Ahorro |
| 2012 | 0,7% | Ahorro |
| 2013 | -2,2% | Desahorro |
| 2014 | -0,4% | Desahorro |
| 2015 | -1,9% | Desahorro |
| 2016 | -3,0% | Desahorro |
| 2017 (*) | -4,1% | Desahorro |
| Prom: 1980-1990 | -2,6% | Desahorro |
| Prom: 1991-2001 | -3,0% | Desahorro |
| Prom: 2003-2015 | 2,6% | Ahorro |
| Prom: 2016-2017 | -3,5% | Desahorro |

(*) Proyectado. Fuente: Indec y OJF



Como se observa en el cuadro anterior, desde 1980 hasta 2017 (38 años) Argentina desahorró en 26 años, ahorrando por consiguiente solo en 12 años. En la década del 80 el país tuvo ingresos menores que sus gastos en todos los años, excepto en el año 1990 que la cuenta corriente arrojó un superávit por el fuerte descenso de las importaciones a raíz de la crisis de hiperinflación que bajó fuertemente la actividad. En este período el país desahorro a una tasa promedio anual del 2,6%.

Durante el período de convertibilidad Argentina desahorró a una tasa promedio anual del 3% del PIB, y tuvo gastos mayores a sus ingresos en todos los años que duró esta etapa. Luego, en la fase de posconvertibilidad, este proceso se revierte y Argentina logra ahorrar a una tasa promedio anual del 2,6% del PIB. De los 13 años que dura este período, el país logró ahorrar en 10 de los mismos, desahorrando solamente en los últimos 3 años. Finalmente, en el último año y medio el país aceleró la tasa de desahorro, alcanzando el 3% del PBI en 2016 y se proyecta para este año un desahorro corriente del 4,1% del PBI. Y de confirmarse este resultado tendríamos un promedio anual del orden del 3,5% del PBI.

En el período de convertibilidad el desahorro fue financiado directamente con ahorro del resto del mundo (3% del PBI promedio anual). Por otro lado, la lectura del período de posconvertibilidad es que nuestros ingresos corrientes no solo alcanzaron para cubrir los gastos, sino que además nos dejaron un remanente para cancelar la deuda que habíamos contraído para financiar el período anterior. En esta época se generó un desahorro con el resto del mundo (pago de capital de deuda) del orden del 0,9% del PBI promedio anual, y el resto del ahorro fue utilizado para acumular reservas.

Ahora, en el último año y medio, volvimos a la dinámica de la etapa de convertibilidad. Un ingreso corriente débil generó un desahorro que debimos financiar con el resto del mundo, con el agravante que la tasa a la que está creciendo el ahorro del Resto del mundo (nuestro endeudamiento) es bastante alta, 2,7% en 2016 y 1,4% en el primer semestre de 2017.

Conclusión

Al contemplar y registrar todas las operaciones, sean de corto (corrientes) o largo plazo (financiamiento), el análisis de la balanza de pagos es uno de los indicadores más importantes para entender la macroeconomía de un país.

En la etapa de convertibilidad nuestros ingresos fueron menores que los gastos, por eso generamos un desahorro de gran magnitud (explicado en mayor medida por el pago de intereses por la deuda) que se financió con el ahorro del resto del mundo a través de la cuenta financiera (principalmente con la entrada de dólares por el endeudamiento público).

Cuando el tamaño de la deuda fue muy grande, el resto del mundo dejó de financiarnos, y por consiguiente tuvimos que incumplir nuestras obligaciones (default) redundando ello en una crisis económica.

Luego, en los 12 años siguientes el superávit de la balanza comercial (por el fuerte crecimiento de las exportaciones) le permitió al país ahorrar no solo para financiar los efectos de una herencia de deuda (intereses descomunales), sino que hasta sirvió para pagar capital (desendeudarnos).

Finalmente, en este último año y medio parecería repetirse la historia de los noventa. Una balanza comercial débil redundó en una cuenta corriente deficitaria y desahorro, incluso a pesar de que el pago de intereses se contrajo gracias a la cancelación de capital del período anterior, que nuevamente es financiada con la entrada de divisas a través de la toma de deuda.

Lo que sucederá de acá para adelante no lo sabemos, pero lo que sí sabemos es que los períodos de fuerte desahorro terminaron en crisis económicas de envergadura.



Mg. Matias Mancini
Economista
Docente e Investigador

Desempeño de la Industria Argentina durante la Posconvertibilidad: su revalorización histórica y sus limitaciones

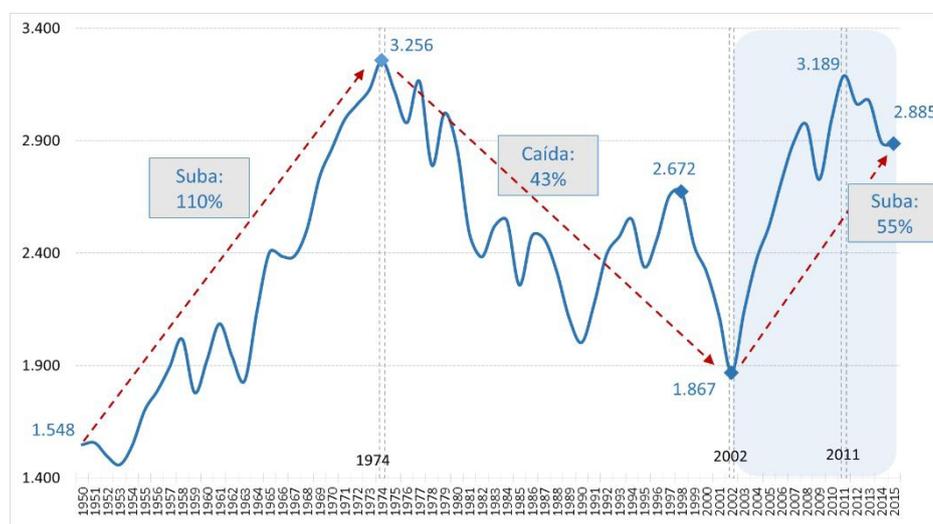
Tras un largo proceso de caída sistemática, entre 2003 y 2015 Argentina experimentó un fuerte aumento del producto y el empleo manufacturero. Si bien este crecimiento no derivó en aumentos significativos del peso de la industria en el producto ni en el empleo total, en esta nota se busca revalorizar el mismo desde una perspectiva histórica y comparativa a otras economías de la región. Finalmente, la nota plantea algunas de las principales limitaciones del desempeño industrial durante el periodo.

1. Introducción

Tras la crisis económica y social de 2001-2002, Argentina experimentó un crecimiento económico en el que la industria manufacturera tuvo un rol protagónico. Luego de sufrir caídas sistemáticas tras el abandono del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el PIB industrial per cápita (a precios constantes) inició una senda de recuperación que, si bien no alcanzó el pico máximo obtenido durante el final de la ISI logró recuperar parte del terreno perdido (GRÁFICO 1). Entre el año 2002 y 2015, el PIB industrial per cápita registró un importante aumento del 55%.

Asimismo, en el GRÁFICO 1 se pone de manifiesto que, obviando la caída del año 2009, la expansión de la producción industrial (en términos per cápita) se detiene en el año 2011. A partir de este año, el volumen de producción por habitante comienza una caída gradual hasta el año 2015, lo cual revela que el desempeño del sector fabril no ha sido homogéneo a lo largo del último período.

Gráfico 1. Evolución PBI industrial per capita.
A precios constantes. 1950-2015



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (cuentas nacionales) y CEPAL.

En este escenario, la presente nota se propone evaluar el desempeño industrial reciente con la finalidad de discutir sus principales virtudes y algunas de sus limitaciones. A tal fin, se comienza analizando cómo ha evolucionado la participación relativa de la industria en el PIB. Asimismo, se propone juzgar el proceso reciente desde una perspectiva histórica y comparada con el resto de los países de la región para tener una real dimensión de sus virtudes. Finalmente, se comentan los principales limitantes de este proceso que derivaron en las dificultades para mantener su ritmo de expansión en los últimos años.

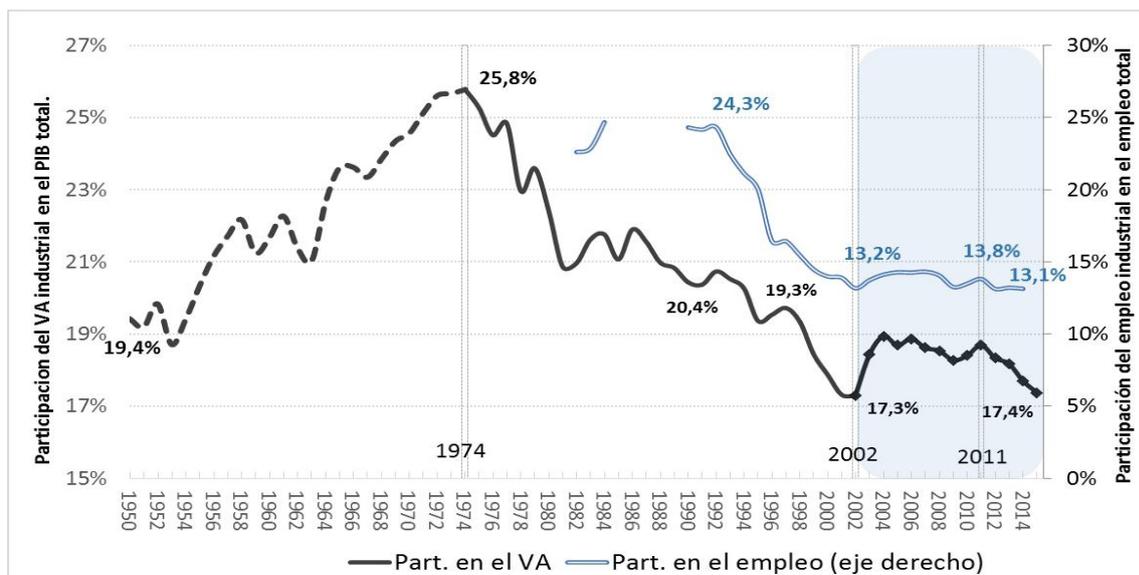
En particular, se examina la existencia o no de cambios significativos al interior de la estructura industrial. Al respecto, se sostendrá que la ausencia de tales cambios es un factor desencadenante de las tensiones en el frente externo (Restricción Externa) que contribuyeron a limitar la continuidad del proceso.

2. La valorización de la experiencia industrial reciente: la perspectiva histórica y comparada

A diferencia del PIB industrial per cápita, la evolución de la participación del valor agregado manufacturero en el total del producto nacional permite apreciar el desenvolvimiento industrial en términos relativos al resto de los sectores económicos. Este indicador es, por lo tanto, una medida más adecuada para analizar la existencia o no de un proceso de reindustrialización. Dicha participación porcentual se exhibe en el GRÁFICO 2. En el mismo puede apreciarse, de manera análoga a la secuencia del PIB industrial per cápita, las tres etapas históricas bien marcadas de la industria argentina. Más allá de los matices y rasgos propios de cada período, la división en los tres tramos es bastante clarificadora.

En primer lugar, se observa el significativo proceso de industrialización de posguerra asentado en la sustitución de importaciones, el cual permitió un aumento de la participación de la industria del 19% en 1950 al 26% en 1974 (a precios constantes). Con el fin de esta etapa comienza un fuerte proceso de desindustrialización inédito a escala internacional. Como consecuencia del conjunto de políticas adoptadas en los años 70 (apreciación cambiaria, liberalización y apertura) la industria comenzó un proceso de pérdida sistemática en su aporte relativo a la generación del producto nacional. Proceso de desindustrialización que se agudizaría durante la Convertibilidad. El colapso de la Convertibilidad y la peor crisis social de la historia argentina dio final a la película de desmantelamiento industrial que trajo aparejada la destrucción de buena parte de las capacidades tecno-productivas acumuladas en toda la posguerra. Este proceso de restructuración regresiva se reflejó en la merma de participación de la actividad manufacturera: en el año 2002 alcanzó el 17,3% cuando su máximo histórico (a precios de 2004) superaba la cuarta parte de PIB nacional.

Gráfico 2. Evolución de la participación de la industria en el PIB (a precios constantes) y el empleo total. 1950-2015



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (cuentas nacionales) y CEPAL.



El tercer periodo corresponde a la fase iniciada en 2003 que implicó, tal como se vio en el GRAFICO 1, un considerable aumento del PBI industrial por habitante. Tras la crisis de 2002, la mejora del tipo de cambio generada por la devaluación en un contexto de capacidad ociosa heredada dio el puntapié inicial para la recuperación manufacturera. A su vez, la progresiva recuperación del empleo y los salarios, junto a las mejoras sociales implementadas, fueron expandiendo el mercado interno generando un círculo virtuoso entre el crecimiento de la producción industrial, empleo, ingresos, productividad e inversión a medida que crecía el grado de utilización de la capacidad instalada¹.

Además de los factores señalados, clave en este proceso fue el establecimiento de un tipo de cambio diferencial a través de la aplicación de derechos de exportación. Si bien el contexto internacional de altos precios de los commodities generó una mejora de los términos del intercambio que permitió postergar las presiones externas ante la gran demanda de divisas de la industria -lo que dio mayor margen para sostener el crecimiento industrial-, también merece ser destacado que tales precios, al brindar señales que desincentivaban la producción de bienes industriales frente a la mayor rentabilidad otorgada por los productos primarios, actuaban como una fuerza tendiente a la primarización de la economía. De hecho, fundamentalmente en el primer subperíodo que abarca hasta el año 2008, el establecimiento de un tipo de cambio real competitivo y diferencial por medio de retenciones agrícolas fue la principal acción de apoyo selectivo al sector manufacturero².

Cuando se evalúa cuál ha sido el efecto de las medidas señaladas sobre la dinámica de la contribución de la industria al producto agregado nacional, el GRAFICO 2 muestra que dicha contribución tuvo un comportamiento estable sin poder recuperar de forma considerable sus anteriores niveles de participación. Aun cuando el PIB industrial per cápita creció a una tasa más que importante (GRAFICO 1), la industria manufacturera creció a un ritmo similar al resto de los sectores manteniendo estable su participación. Idéntico resultado exhibe el comportamiento del aporte de la industria al empleo total. A inicios de 1990, la industria contribuía con el 24% de los puestos de trabajo. Desde entonces, tuvo un derrumbe constante (absoluto y relativo) llegando a explicar en el año 2002 tan solo el 13% del empleo. A partir de ese momento, mantiene una participación estable, en el marco de una expansión importante del empleo total, más allá que algunos años aumente de forma leve.

Este resultado de estancamiento de la participación relativa de la industria es el principal argumento esgrimido para sostener que durante la posconvertibilidad no existió un proceso de reindustrialización. No obstante, hay dos cuestiones que merecen ser señaladas. En primer lugar, la historización del proceso permite argumentar que haber mantenido la participación de la industria en el PBI (y el empleo) dista de ser un fenómeno despreciable en tanto logró frenar una tendencia decreciente sostenida desde los años 70. En otros términos, a partir de un crecimiento persistente y a tasas elevadas, durante la posconvertibilidad se logró abortar el sendero de desindustrialización en el que transitó la economía argentina por aproximadamente tres décadas.

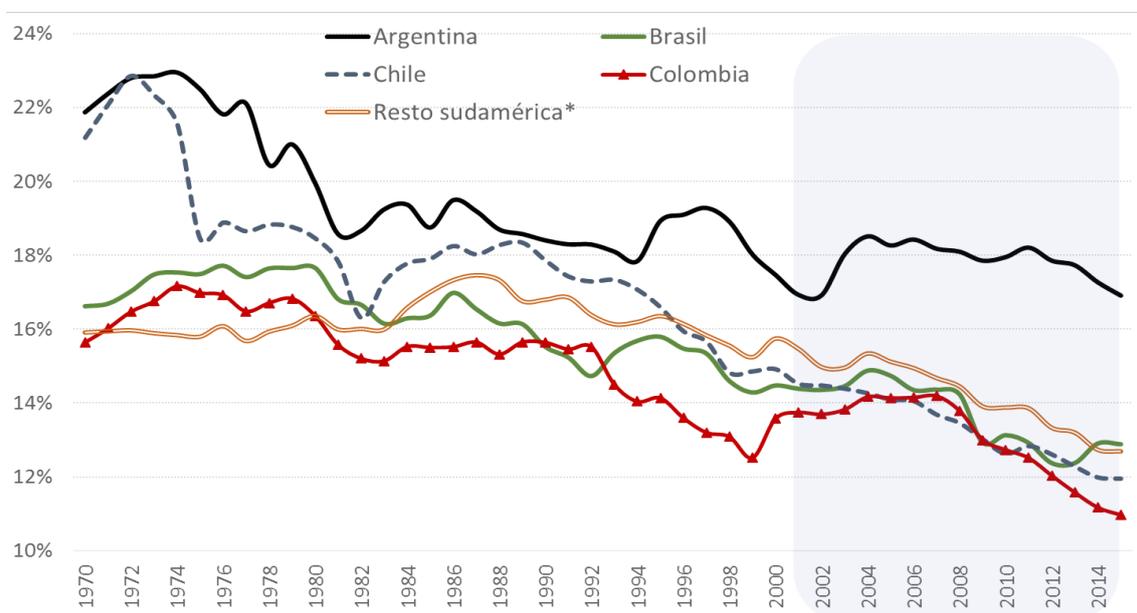
En segundo lugar, la relevancia de este proceso reciente aumenta cuando se lo coteja con las experiencias de otras economías de la región. Tal como se ve en el GRÁFICO 3a, el resto de los países de la región que poseen algún grado de desarrollo industrial exhibieron una pérdida sostenida de la gravitación del sector manufacturero en la generación del producto. Incluso, Argentina fue el único país de la región que en el transcurso de la década logró aumentar el peso de las exportaciones de manufacturas en el total de bienes exportados (GRÁFICO 3b). Esto demuestra que el proceso argentino, aun cuando puede ser catalogado como modesto, fue el resultado de decisiones deliberadas de política económica tendientes a neutralizar las presiones comentadas hacia la reprimarización. Entre estas medidas, se destacan principalmente la instauración de derechos de exportación y diversas medidas posteriores específicas como la administración del comercio exterior, junto a una lógica de preservación del mercado interno.

1 Ver *La industria Argentina: crecimiento orientado por la demanda y cambio estructural* en *Entrelíneas de la Política Económica* N° 31, Año 2011.

2 Lavarello, P. J., y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Buenos Aires.

Al mismo tiempo, el análisis comparado revaloriza la experiencia argentina en tanto pone de manifiesto las dificultades comunes para encarar un proceso de reindustrialización frente a los cambios en los sistemas manufactureros a escala internacional. El comportamiento de la industria argentina debe ser contemplado en un escenario mundial que aceleró su proceso de reorganización internacional de la producción en paralelo con la liberalización de los flujos comerciales. Al mismo tiempo que Argentina reinicia su proceso de expansión industrial, se agudizaban las estrategias de desintegración vertical de los procesos industriales en favor de una internacionalización de la producción (las denominadas “cadenas globales de valor”) con el consiguiente predominio de la terciarización y relocalización de actividades manufactureras. Este proceso asumió un carácter selectivo orientándose hacia ciertas regiones de la periferia con disponibilidad de mano de obra a bajo costo. Particularmente China, desde su proceso de apertura y posterior entrada a la OMC, se insertó en la economía mundial como una plataforma de ensamble de productos intermedios para su exportación a los países centrales.

Gráfico 3a. Evolución de la participación de la industria en el PIB (US\$ constantes de 2005). Países seleccionados. 1970-2015



Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD.

* Incluye a todos los países sudamericanos con excepción de Argentina, Chile, Brasil y Colombia

Gráfico 3b. Evolución de la participación de las exportaciones industriales en el total exportado (en US\$ FOB). Países seleccionados.

| | Promedio 2003-2005 | Promedio 2013-2015 | Variación p.p |
|----------------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| Argentina | 28,7 | 31,3 | ↑ 2,6 |
| Brasil | 52,7 | 36,4 | ↓ -16,3 |
| Chile | 16,4 | 14,1 | ↓ -2,4 |
| Colombia | 36,7 | 19,8 | ↓ -16,9 |
| México | 79,5 | 79,3 | ↓ -0,2 |
| Perú | 19,4 | 14,7 | ↓ -4,7 |
| Uruguay | 32,6 | 24,4 | ↓ -8,2 |
| América Latina y el Caribe | 53,1 | 49,4 | ↓ -3,7 |

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

En síntesis, luego de tres décadas de contracción sistemática y desmantelamiento industrial, y en un contexto internacional que incentivaba fuertemente la especialización primaria, Argentina logró un crecimiento absoluto del PIB industrial per cápita de una magnitud suficiente para mantener el aporte del sector industrial en el producto y el empleo nacional. Esto fue posible fundamentalmente gracias a un crecimiento agregado impulsado por la demanda doméstica y a un esquema de incentivos derivado de la modificación de los precios relativos.

3. Insuficiencias del proceso de crecimiento industrial: sus límites estructurales³

El severo proceso de desindustrialización experimentada por Argentina entre los años 70 y 90 se dio en paralelo a otros dos fenómenos estrechamente relacionados. Por un lado, la transformación del peso relativo de las distintas ramas industriales. En particular la pérdida del peso de sectores intensivos en ingeniería, aquellos responsables de la generación de nuevos conocimientos tecnológicos utilizados por el resto de las actividades y con mayor potencial de establecer encadenamientos inter e intra-sectoriales (ver GRÁFICO 4 sobre la estructura del empleo industrial). En esta etapa, se profundizó un patrón de especialización e inserción internacional sesgado fuertemente hacia las ramas industriales procesadoras de recursos naturales: alimenticias y productoras de insumos básicos. A esto hay que añadirle la fuerte desintegración de la producción industrial local, especialmente en ramas con preponderancia de Pymes, que dio como resultado una mayor concentración y extranjerización del tejido productivo.

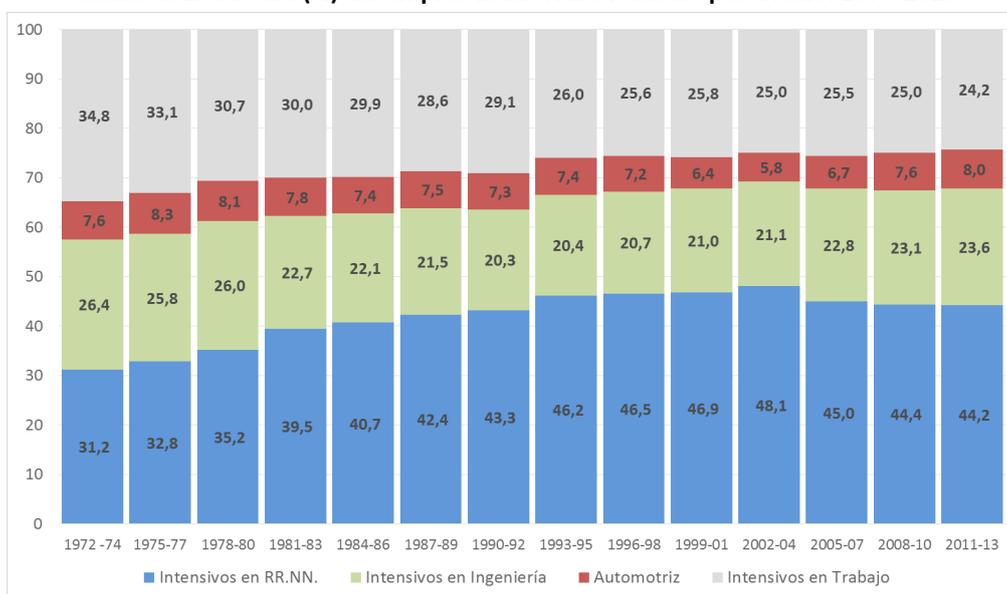
Por otro lado, durante esta etapa, Argentina experimentó una pérdida considerable de las capacidades tecnológicas acumuladas durante la industrialización de postguerra, especialmente en las industrias metalmeccánicas, que derivaron en una ampliación de las brechas tecnológicas con los países centrales⁴. Sin embargo, este proceso no fue homogéneo entre las diversas ramas. Mientras las actividades metalmeccánicas (que incluye la producción de bienes de capital) y la producción de bienes de consumo e intensivos en trabajo (productores de bienes tradicionales no durables como la industria textil) acrecentaron considerablemente sus brechas de productividad *vis a vis* la frontera tecnológica internacional, las ramas vinculadas al procesamiento de recursos naturales lograron reducir la brecha de productividad con los países desarrollados, acercándose al nivel de las mejores prácticas internacionales. El sector automotriz fue la excepción a este proceso de transformación estructural hacia la producción de materias primas. Merced a un régimen regulatorio *ad hoc*, los acuerdos de complementación productiva a nivel regional en el marco del Mercosur y la reformulación de las estrategias de las terminales extranjeras, durante la década de los noventa este sector logró una reducción en la brecha tecnológica. No obstante, la fabricación de automóviles con tecnologías cercanas a los estándares internacionales se dio en simultáneo con un menor grado de integración de partes y piezas domésticas.

A partir del año 2003, en simultáneo con la expansión agregada de la industria, se advierten cambios incipientes al interior del tejido industrial. Fundamentalmente en el periodo 2003-2008 las ramas más dinámicas fueron aquellas intensivas en trabajo y en ingeniería (particularmente la metalmeccánica), favorecidas por los cambios en los precios relativos (protección cambiaria). Esto derivó en que ganasen participación al interior de la estructura del empleo industrial (GRÁFICO 4). Si bien esta transformación es acotada, nuevamente la relevancia aumenta cuando se la considera en términos históricos: estos sectores vuelven a ganar cierta gravitación luego de sufrir un proceso de reducción absoluta y relativa en el volumen de producción manufacturero.

3 Esta sección es una versión resumida de *La heterogeneidad estructural como limitante fundamental al crecimiento con inclusión* en Entrelíneas de la Política Económica N° 31, Año 2015.

4 Ver al respecto Abeles, M., Lavarello, P. J., y Montagu, H. (2013). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. En R. Infante & P. Gerstenfeld (Eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina* (pp. 23–95). Santiago de Chile: CEPAL- OIT.

Gráfico 4. Estructura (%) del empleo industrial. Promedio por trienio. 1970-2015



Fuente: CEPAL

Sin embargo, estos cambios incipientes en la estructura del valor agregado no fueron acompañados por una reducción de las brechas externas de productividad. De hecho, durante los años 2000 se continuó registrando una ampliación de la distancia con la frontera tecnológica mundial en los sectores intensivos en ingeniería. Por su parte, los sectores vinculados a los RRNN protagonizaron un mayor acercamiento a las mejores prácticas internacionales situándose en niveles de competitividad próximos a los países desarrollados.

En suma, aun cuando el crecimiento industrial iniciado en 2003 logró cambios incipientes en la estructura manufacturera, estos fueron escasos para modificar las ventajas comparativas sectoriales, estrechamente asociadas a la dotación de RRNN del país. La persistencia de la heterogeneidad en los niveles de productividad tiende a consolidar un patrón de especialización concentrado en un conjunto relativamente acotado de productos mayormente asociados a la explotación de productos primarios y sus primeras transformaciones. En ese marco, frente a una fase de crecimiento industrial no tardan en emerger tensiones en el frente externo que operan limitando la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo. Hacia el año 2008, se configuró un escenario en que la creciente limitación de dólares obró como el principal obstáculo para sostener y consolidar el crecimiento económico. Problemas que se profundizarían con la crisis mundial y la proliferación de excedentes de producción que amenazan con desplazar la producción doméstica, y con la caída de los términos de intercambio.

Los problemas en el frente externo que condicionaron la última fase de la posconvertibilidad deben ser concebidos como la manifestación de causas profundas asociadas directamente con los rasgos que presenta la estructura productiva doméstica: un alto grado de especialización y una elevada heterogeneidad entre los niveles de productividad de los distintos sectores. En primer lugar, en términos de la demanda, Argentina se especializa en sectores intensivos en RRNN que presentan una baja elasticidad ingreso de la demanda en comparación a la que presentan sectores intensivos en ingeniería. Las fases expansivas quedan entonces limitadas por la capacidad de generar dólares en un conjunto muy acotado de sectores pocos dinámicos a las variaciones de ingreso mundial. En simultáneo, el avance del proceso de industrialización doméstico desde 2003 provocó un aumento considerable en el requerimiento de importaciones de partes, piezas y bienes de capital (que poseen una alta elasticidad-ingreso) amplificando de manera



sostenida el déficit neto estructural de la industria manufacturera con las consiguientes tensiones en el mercado cambiario.

Por último, Argentina presenta ventajas comparativas en actividades que no ocupan un rol destacado en la explicación del aumento en la productividad en los países desarrollados. Los sectores intensivos en recursos naturales poseen un menor ritmo de progreso técnico a nivel internacional y por ende menores oportunidades de aumentos de productividad y crecimiento.

4. Conclusiones

Entre los años 2003 y 2015, Argentina experimentó un aumento absoluto de la industria que queda reflejado en la evolución del PIB manufacturero por habitante. Esta expansión fue suficiente para que la actividad manufacturera mantenga su peso relativo en el producto y en el empleo agregado en el marco de un periodo de expansión de ambos a nivel total de la economía. Si bien no logró aumentar su tasa de contribución al PIB total (ni en el empleo), el proceso se revaloriza cuando se lo juzga en el contexto histórico e internacional. Por un lado, se logró abortar el sendero de desindustrialización ininterrumpida iniciado en los años 70. Por otro lado, se contuvieron las fuerzas primarizantes en un contexto mundial que forzaba al país a profundizar su especialización en la división internacional del trabajo como proveedor de productos primarios. De hecho, lo notable del desempeño argentino es justamente haber mantenido la participación industrial en la economía en un escenario en el que el resto de los países de la región continuaron en la senda de la desindustrialización.

No obstante, la revalorización del proceso reciente no niega sus limitaciones. A partir del año 2011 el desenvolvimiento industrial enfrentó dificultades que derivaron en un estancamiento de la actividad y el empleo. Volvieron a repetirse los históricos problemas externos propios de los ciclos de *stop and go* durante la industrialización sustitutiva ante un déficit comercial crónico del sector manufacturero. Luego, aún si las políticas aplicadas a partir de 2003 lograron cambios incipientes en la estructura manufacturera, como se refleja en la composición del empleo al interior de la industria, las mismas no resultaron suficientes para reducir las brechas en las capacidades tecnológicas y modificar las ventajas comparativas sectoriales, estrechamente asociadas a la dotación de RRNN.

En este marco, Argentina enfrenta dos senderos posibles con derivaciones opuestas para el devenir de su industria. O intenta el arduo camino orientado a cambiar su matriz de especialización y dependencia de su matriz productiva, lo cual merece una compleja y coordinada política industrial y tecnológica, o agudiza su patrón de especialización actual. En un caso, la experiencia reciente de la industria se constituirá en una etapa que sentó los cimientos para un proceso de recuperación industrial. En el otro, la experiencia reciente se convertirá en una etapa transitoria de sostenimiento relativo del empleo y el producto industrial. Como volvió a ponerse en evidencia durante el último decenio, encarar un proceso de reindustrialización requiere acciones deliberadas que desafíen el lugar que Argentina ostenta actualmente en la división internacional del trabajo. Finalmente, cabe señalar que las decisiones presentes poseen implicancias directas sobre el mediano y largo plazo. La pérdida de cada puesto de trabajo industrial trae aparejada una merma en las capacidades tecno-productivas acumuladas.