

# Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2002-2017)

*Modes of development, work and employment in Argentina (2002-2017)*

Por Julio César Neffa\*

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2017.

**Fecha de Aceptación:** 13 de agosto de 2017.

## RESUMEN

El presente artículo de investigación presenta y analiza la heterogénea situación de cinco países que después de periodos sostenidos de crecimiento autónomo apoyado en la industria, han experimentado recientemente fuertes cambios en sus modos de desarrollo, revalorizando el mercado frente al Estado, aumentando la presencia y el poder de los “managers”, enfrentando severas crisis estructurales en sus sistemas productivos nacionales y en su inserción en la división internacional del trabajo. En diferente grado atraviesan periodos recesivos o de débil crecimiento, generando desempleo, informalidad, precariedad, caída de los salarios reales y disminución de su parte en el ingreso nacional, provocando una reducción de la demanda efectiva debido al incremento de la pobreza y de la indigencia. Esto va en paralelo con la reprimarización de las economías, desindustrialización, incorporación de nuevas

tecnologías, amplia apertura del comercio exterior, intento de atraer inversiones extranjeras, endeudamiento externo en divisas, elevada inflación y déficit fiscal. Los procesos de ajuste implementados buscan aumentar la competitividad en base a la reducción de los costos y de los impuestos a las empresas para aumentar la rentabilidad. Hay en todos los casos claros ganadores y perdedores con incremento de la conflictividad laboral y social. Y se está frente a una era.

**Palabras clave:** Argentina, Crecimiento, Crisis, Nuevo Modo de Desarrollo.

## ABSTRACT

This research article presents and analyzes the heterogeneous situation of five countries that, after sustained periods of autonomous growth supported by industry, have recently undergone strong changes in their modes of development, revalorizing the market vis-à-vis

---

\* Doctor en Ciencias Sociales del Trabajo (especialidad Economía) de la Universidad de Paris I. Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: julioceff@gmail.com

the State, increasing the presence and power of the managers, facing severe structural crises in their national productive systems and their insertion in the international division of labor. In varying degrees, they go through recessive or weak growth periods, generating unemployment, informality, precariousness, falling real wages and a decrease in their share of national income, causing a reduction of effective demand due to the increase of poverty and indigence. This parallels the reprimarization of economies, deindustrialization, incorporation of new technologies, wide opening of foreign trade, an attempt to attract foreign investment, foreign indebtedness in foreign exchange, high inflation and a fiscal deficit. The adjustment processes implemented seek to increase competitiveness based on the reduction of costs and taxes to companies to increase profitability. In all cases there are clear winners and losers with an increase in labor and social conflict. And it is facing an era.

**Keywords:** *Argentina, Growth, Crisis, New Mode of Development.*

## Introducción

Los artículos de investigación que componen el *dossier* de este número muestran la heterogeneidad existente en materia de trabajo y empleo entre los cinco países y, al mismo tiempo, la existencia de una profunda crisis en el trabajo y el empleo, que son el resultado de los modos de desarrollo vigentes según su propia trayectoria. Estas profundas transformaciones ocurrieron en el curso de tan sólo una década y después de vigorosos periodos de crecimiento y desarrollo social. A continuación, esbozamos algunas referencias de los países latinoamericanos analizados.

### 1. Trabajo y Empleo en algunos países de América Latina: El caso de México

México presenta una situación particular pues desde hace más de dos décadas forma parte del Tratado de Libre Comercio con los Estados

Unidos y Canadá (TLCAN). El artículo de investigación de Saúl Escobar Toledo, sitúa muy claramente la problemática del empleo en este país desde una perspectiva macroeconómica. Una de las características de su modo de desarrollo es que el crecimiento del Producto Interno Bruto (en adelante, PIB) es bajo, pero sostenido desde hace varias décadas, aunque está sujeto a las decisiones económicas del gobierno norteamericano. México es el país de América Latina donde más creció la producción industrial moderna, destinada al mercado norteamericano (jugando las maquiladoras una importante función). Pero para hacerlo deben importar insumos, piezas de repuesto y medios de producción, sin que haya crecido la inversión. En esas condiciones son pocas las posibilidades de incrementar el empleo. La estructura económica está muy concentrada, las grandes empresas industriales invierten, incorporan nuevas tecnologías, tienen una alta productividad y exportan, subcontratan cada vez más y tercerizan los empleos para evadir el pago de las prestaciones sociales que marca la ley, pero las pequeñas empresas destinan la producción al mercado local que crece lentamente, tienen una baja productividad y dificultades para acceder al crédito. Las micro-PyMEs aumentan el empleo, pero en condiciones precarias y pagan salarios más bajos.

El cambio tecnológico que tuvo lugar desde 1999 explica que el 5,8% de crecimiento de la productividad en las grandes empresas y el sector tradicional es el que crea más empleos: en 1999 representaba el 39 % y, en 2009, el 42% del total, pero con empleos precarios y pagando salarios más bajos. La tasa de desocupación abierta de personas de 14 años o más, se ha mantenido en tasas extremadamente bajas incluso en comparación a otros países de América Latina, siendo de 3,5% en 2016. Una de las explicaciones se encuentra en el fenómeno migratorio, que cumple la función de "válvula de escape". En efecto, la población nacida en México que se fue a radicar a los Estados

Unidos aumentó entre 1990 y 2010, siendo de 7,5 millones de personas, con un promedio anual de 375 mil mexicanos migrantes. La mayor parte de las migraciones hacia los Estados Unidos es indocumentada y ha cambiado el patrón migratorio: antes era una migración circular, temporaria y de varones, pero ahora tiene preeminencia el *migrante establecido*, con mayor participación de mujeres y de familias enteras.

En México, el sector informal representa la mayoría de la Población Económicamente Activa (PEA), ascendiendo al 52,4%, en la construcción, comercio y servicios. La mayor parte son cuentapropistas y cerca del 30% de ellos son asalariados que no están registrados ante el Seguro Social. Ya desde antes de su ingreso al TLC, en México, se flexibilizó el uso de la fuera de trabajo y se reformó el sistema de relaciones de trabajo y, desde entonces, puede decirse que es discrecional el registro de las organizaciones sindicales. Lo mismo sucede con el derecho a la contratación colectiva, la cual también depende de las decisiones políticas del gobierno. En México se ha innovado al instaurar los “Contratos Colectivos de Protección patronal”, que se pactan directamente entre un sindicato y el patrón o representante de la empresa que ofrecen las prestaciones y los derechos mínimos que marca la ley, pero sin el conocimiento del 90% de los trabajadores. Aumenta el porcentaje de los “trabajadores eventuales” que, en diciembre de 1997, representaban el 4% del total y 10 años más tarde ya alcanzaban el 14%. El salario mínimo legal creció mucho hasta 1977, cayó fuertemente (un 74,5%) entre 1977 y 2014 y fue nulo el crecimiento en la última década, aunque el número de trabajadores que lo cobra es bajo. En situación de pobreza vive el 46,2% de la población, es decir los 55,3 millones de personas y crece la desigualdad. Antes de la crisis de 1982, la participación de los salarios en el ingreso nacional había llegado a poco más del 40% para luego caer en los ochenta a menos

del 30%. Se elevó poco entre finales del siglo XX y principios del XXI para caer debido a la crisis mundial. Y en 2016 fue del 27%.

En resumen, desde su incorporación en el TLC, México aumentó la heterogeneidad y la desigualdad entre regiones, sectores e ingresos del capital y el trabajo, creció la precariedad, la informalidad y la pobreza. Las nuevas políticas del presidente norteamericano, Donald Trump, próximamente, puede crear serios problemas a la economía mexicana.

### El caso de Venezuela

El gobierno de la Revolución Bolivariana desde hace varios años debe hacer frente a una grave crisis económica, política y social. La economía venezolana está en recesión, la reducción del precio del petróleo ha provocado un *déficit* fiscal y una reducción de las importaciones y la inflación es una de las más altas del mundo. Se produjo un desabastecimiento de productos de la canasta alimentaria, de medicamentos, así como de los insumos para la industria, frenando los procesos productivos y aumentando la capacidad productiva ociosa. El desempleo supera al 15% y tiene tendencia a subirlo, al igual que el trabajo precario y el empleo informal como estrategia de sobrevivencia. Se produjo una brusca caída de los salarios reales, sobre todo en el sector público, cambió profundamente el sistema de relaciones de trabajo multiplicando la cantidad de pequeños sindicatos a nivel de las empresas con escasa libertad sindical, pero ha disminuido el número de trabajadores afiliados y el poder de negociación de las centrales sindicales. La tasa de conflictividad laboral ha aumentado, así como su duración, desembocando frecuentemente en hechos de violencia. Pero las restricciones estructurales son de tal magnitud que no se pueden obtener mejoras sustanciales. Por otra parte, el estilo de gestión gubernamental, apoyado decididamente por la mayoría de las fuerzas armadas, ha generado una fractura social, y las diferentes fuerzas políticas

han coordinado decididamente sus reclamos y acciones para ocupar los espacios públicos en huelgas cívicas multitudinarias, interrumpiendo por varios días la actividad económica y los servicios públicos. El enfrentamiento ya ha dado lugar a más de un centenar de muertos, en su mayoría civiles. Como reacción, la oposición compuesta esencialmente por las clases medias y altas, se opone a las decisiones del gobierno que buscan cambiar las leyes fundamentales para legitimar un poder que consideran autoritario y ha comenzado a constituir una suerte de gobierno paralelo, con sus propios órganos de justicia, incluso una Suprema Corte en paralelo. Un número considerable de venezolanos pudientes han emigrado hacia los Estados Unidos, a países latinoamericanos y a Europa, mientras que quienes tienen menores ingresos, lo hacen a los países vecinos, especialmente a Colombia.

En América Latina sólo Cuba y Bolivia apoyan decididamente al gobierno a cargo de Nicolás Maduro. Irán y Rusia hacen lo mismo de manera más moderada. La Unión Europea, la OEA y los países del MERCOSUR han hecho saber su inquietud por la violación de los derechos humanos y la violencia ejercida desde el gobierno y piden un cambio de actitud promoviendo una suerte de pacto social. El anterior gobierno de los Estados Unidos (Bush y Obama) y el actual (Trump), que son cuestionados como imperialistas por Chávez y Maduro, han manifestado fuertemente su desacuerdo y amenazan con medidas económicas, dado que son el principal importador del petróleo venezolano. Una reducción del volumen importado incrementaría la crisis económica en ese país, pero al mismo tiempo, generaría dificultades para las empresas norteamericanas que lo refinan y los consumidores. Incluso, el actual Papa, Francisco, conocido por sus orientaciones nacionalistas y populistas, que apoya los movimientos sociales, intentó sin éxito hasta el momento, intervenir para promover un compromiso de paz social

y política, pero la jerarquía de la Iglesia venezolana ha declarado que se está frente a una dictadura militar. El artículo de investigación de Héctor Lucena da una idea muy precisa de la dramática situación de Venezuela.

### **El caso de Colombia**

Colombia no ha sufrido crisis de las magnitudes de Brasil y de Venezuela, pero sí varias décadas con un débil crecimiento de la economía que ha frenado el crecimiento del empleo asalariado y ha contribuido al incremento del trabajo por cuenta propia, una de las modalidades de trabajo informal urbano que, en proporción sobre la población económicamente activa, supera al trabajo asalariado. Como lo desarrolla en su artículo de investigación Roberto Mauricio Sánchez Torres, en el periodo reciente, este tipo de empleo en Colombia se ha mantenido como la fuente de empleo para el 42% de trabajadores en dicho país. Es el refugio para el 33% de desocupados que buscan de esa manera sobrevivir y es la primera experiencia laboral para 1 de cada 2 nuevos ocupados en el país. A pesar de las heterogeneidades, el trabajo por cuenta propia predomina en la agricultura y en el comercio. Esos trabajadores tienen remuneraciones por debajo del promedio, su nivel educativo es bajo y está compuesto mayormente por los mayores de 40 años, lo que hace difícil su acceso al empleo asalariado. Son trabajadores que están en situación de marginalidad, que hacen "changas", y que para acceder a ingresos aceptan ocupaciones como subcontratados, tercerizados y que cuando acceden temporariamente a un empleo son de carácter precario. La tasa de sindicalización es muy baja y la represión hacia los dirigentes sindicales es violenta. Además, los riesgos provocados por las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo por cuenta propia impactan obviamente sobre la salud. Por su propia naturaleza, las organizaciones sindicales no los representan, reduciendo sus posibilidades de reivindicar mejoras. Para Ro-

berto Mauricio Sánchez Torres es necesario entonces adoptar políticas públicas porque se trata de un problema estructural que permanecerá dado que, para lograr la flexibilización en cuanto a la gestión de la fuerza de trabajo y reducir los costos para estimular la inversión, el modo de desarrollo no se propone la generación de empleo asalariado y protegido.

### **El caso del Brasil**

En el país más grande y poderoso de América Latina, la crisis actual es económica, política y social, acelerada con la destitución de Dilma Rousseff. Desde hace varios años, la justicia brasileña atacó decididamente la corrupción organizada por la empresa Odebrecht, que es la empresa de construcción más grande de América Latina, con actividades en numerosos países. Es *el Lava Jatto*. La mayoría de sus dueños y máximos ejecutivos están en prisión y la legislación brasileña reduce las penas a quienes delaten y den pruebas de quienes desde el gobierno o del medio empresarial aceptaron u otorgaron coimas para que se llevaran a cabo grandes obras públicas. El nuevo gobierno está debilitado políticamente, pero las centrales empresariales y las empresas transnacionales han aprovechado la situación para presionar al Congreso para que se adopten importantes leyes para reducir el gasto público y transformar profundamente el sistema de relaciones de trabajo que se había gestado hace muchas décadas y se había fortalecido durante los gobiernos de Inácio “Lula” Da Silva y de Dilma Rousseff. En este sentido, el artículo de investigación de Márcio Pochmann, Profesor de la Universidad de Campinas, es muy ilustrativo. Las medidas aprobadas por el Congreso buscan la flexibilización del uso de la fuerza de trabajo, dar marcha atrás con numerosas leyes laborales, intentan reducir los beneficios de la seguridad social para amplios sectores de la clase trabajadora y del sector informal, así como el salario real y la parte de los asalariados en el ingreso nacional. El objetivo buscado es obviamente

debilitar el peso de la Central Única de Trabajadores (CUT) y, por ese medio, reducir las posibilidades de que el Partido dos Trabalhadores (PT) pueda volver al gobierno. Se trata de un modelo brutal de ajuste que está mostrando sus resultados: aumento del desempleo y de la precariedad, caída de los salarios reales y aumento de la pobreza y de la indignancia. Esto dará lugar a largos y numerosos conflictos liderados por los sindicatos y los movimientos sociales que tendrán repercusiones políticas.

## **2. Trabajo y Empleo en el caso de la Argentina**

### ***La post-Convertibilidad, o “kirchnerismo”***

La trayectoria del trabajo y del empleo en la Argentina ha atravesado fases muy diversas y contradictorias según cada modo de desarrollo y, por cierto, el futuro no parece ser diferente. La Argentina es un país que en promedio cada década sufre profundas crisis económicas, sociales y políticas, con una tendencia que no representa un progreso lineal, con avances, crisis y retrocesos. Desde la caída del régimen de la Convertibilidad (1991-2002) y luego en un corto periodo de transición, se pueden identificar: 1) un periodo llamado “kirchnerismo” (2003-2015) con una etapa de fuerte crecimiento (Presidencia de Néstor Kirchner), que se frenó desde la crisis mundial de 2008, dos Presidencias de Cristina Fernández de Kirchner hasta el año 2015. Y 2) la elección del Presidente Mauricio Macri (2015-2019) que dio inicio a un brusco cambio político, económico y social con la implementación de un nuevo modo de desarrollo.

### ***Primera fase***

Luego de la mega-devaluación del año 2002, en la Argentina se instauró un Tipo de Cambio Real Competitivo (TCRC) administrado por el Banco Central en beneficio de los bienes transables de producción nacional que

hasta el año 2007 estimuló la producción y las exportaciones agropecuarias y mineras, incrementando las reservas de divisas en el Banco Central. Para tener un mayor margen de autonomía en cuanto al manejo de las cuentas fiscales, se pagó integralmente la deuda con el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI).

### **Segunda fase**

Hasta el año 2008, el fuerte crecimiento del PIB permitió a la Argentina absorber importantes proporciones del desempleo, subempleo, trabajo no registrado, y se crearon numerosos nuevos puestos de trabajo. Cambió la relación salarial al aumentar el empleo y se fortaleció el poder sindical dentro de las empresas y a nivel nacional. Volvió a funcionar el Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad, adoptando anualmente aumentos del salario mínimo, vital y móvil que superaban la inflación. Se adoptaron diversas políticas de empleo, para aumentar la empleabilidad de los desocupados y de los jóvenes que no trabajaban ni estudiaban. El incremento de la demanda reactivó el proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) destinado al mercado interno, estimuló las exportaciones (competitivas según los precios) de productos manufacturados tanto de origen agropecuario (MOA) como industrial (MOI) hacia nuevos mercados recurriendo a barreras aduaneras y no aduaneras para proteger la producción nacional y formulando denuncias contra la competencia desleal. Pero no cambió la estructura del sistema productivo, pues la proporción de la industria en el PIB alcanzó en 2008 sólo el 23,2% y luego comenzó a caer. La mayoría de los bienes de capital y de mayor complejidad tecnológica siguieron siendo importados. Creció la productividad y la producción del sector agropecuario, gracias al proceso de incorporación de innovaciones científicas y

tecnológicas, aumentó el área sembrada y el volumen de la producción de soja exportable aprovechando los buenos precios internacionales, pero ésta desplazó a otros productos y redujo el *stock* ganadero, contribuyendo a reprimarizar la estructura productiva dirigiendo las exportaciones hacia Brasil, Rusia y China que exportaron a la Argentina productos manufacturados.

La Inversión Bruta Fija (IBF) se incrementó desde la crisis del año 2002, llegando a ser al 24% del PIB en 2008 pero, desde entonces, disminuyó de manera continua hasta el final del gobierno. La crisis financiera internacional del año 2008 impactó negativamente sobre el crecimiento de la economía argentina, pues cayó la inversión extranjera y la nacional, se estancó el PIB, aumento la inflación, el tipo de cambio se apreció, disminuyeron las reservas y se deterioraron el excedente fiscal y el saldo del comercio exterior. Las cuentas fiscales se fueron deteriorando por el incremento del gasto público, el mantenimiento de los subsidios a los servicios públicos de electricidad, gas, agua y transporte, la adopción de nuevas políticas sociales y en especial las moratorias previsionales y las pensiones no contributivas, incluyendo varios millones de jubilados y pensionistas que no habían completado sus aportes previsionales. Pero no se llevó a cabo una reforma impositiva para modificar el mínimo no imponible y para bajar el IVA a los productos de la canasta familiar, que afectaban a los asalariados de menores ingresos.

Entre 2003 y 2007, hubo muchos años con superávit fiscal, del comercio exterior, pero luego aumentó el gasto público para invertir en educación y salud, en políticas sociales y subsidiar a las empresas de servicios públicos porque las tarifas habían quedado fijas de manera indiscriminada. Para compensar, se intentó aumentar las retenciones sobre las exportaciones agropecuarias, pero luego de un largo conflicto no se obtuvo el

apoyo del Congreso. La inflación que se incrementó fue apreciando el tipo de cambio, acelerando, por una parte, la fuga de divisas y, por otra parte, el surgimiento de un mercado paralelo. Para reducir el impacto inflacionario sobre las demandas salariales, y los intereses de la deuda, el Poder Ejecutivo presionó sobre el INDEC, encargado de las estadísticas públicas, para manipular los índices de precios hacia abajo. Por esa razón, los datos de pobreza y de indigencia fueron cuestionados.

Dos importantes medidas para reducir el endeudamiento pueden mencionarse: la primera consiste en la renegociación de la deuda externa, obteniendo quitas de capital e intereses de aproximadamente el 60%, primero, e involucrando luego hasta el 93% de los bonistas. El 7% restante que no aceptó la iniciativa, quedaron representados por los “fondos buitres” que continuaron haciendo juicios hasta el año 2016. Como resultado, la deuda pública/PIB descendió fuertemente pasando de aproximadamente 160% en 2002, a cerca del 40% en 2009. El monto de los servicios de la deuda se redujo desde el 4% del PIB, en promedio para el bienio 2001-2002, a un 2,41% en el bienio 2007-2008.

La segunda medida se produce entre los años 2002 y 2015, años en los cuales se adoptaron numerosas normas para promover los derechos humanos. Se reiniciaron los juicios y castigos por delitos de lesa humanidad a las máximas autoridades de la dictadura militar y a los responsables de represión, torturas y asesinatos y se apoyó a las ONG de familiares de los desaparecidos que trataban de recuperar a niños que habían nacido durante el cautiverio de sus madres. En materia educativa, se unificó el Sistema Educativo Argentino no universitario instaurando la Paritaria Nacional Docente, firmada con las cinco representaciones docentes nacionales y el nuevo gobierno nacional. Una medida central fue la reforma del sistema previsional,

su re-estatización, estableciéndose los mecanismos para la actualización de jubilaciones y pensiones, dando por finalizado el régimen privado de capitalización y volviendo todos los aportantes al régimen público de reparto. Con los aportes previsionales acumulados en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (en adelante, AFJP) y que se transfirieron a la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSES), se constituyó un “Fondo de Garantía de Sustentabilidad” de reserva que contribuyó al mantenimiento del gasto público a pesar de los impactos de la crisis internacional.

De manera general, y comparando con el año 2001, se incrementó lenta pero progresivamente el salario real, tanto el directo como el indirecto, así como su participación en el ingreso nacional. Con ello, mejoraron las condiciones generales de vida. Debido al incremento del nivel de empleo, disminuyó, pero luego se estancó la proporción de trabajo no registrado. Se logró revertir en su totalidad el contenido y la orientación de las leyes laborales que se habían adoptado durante el régimen de Convertibilidad. Y se modernizó y actualizó la legislación sobre el trabajo rural y el trabajo doméstico, mejorando sensiblemente la situación de esos asalariados.

Se activó el proceso de negociación colectiva, aumentando de manera considerable la cantidad de convenios colectivos homologados por el MTEySS, el número y la proporción de los acuerdos firmados a nivel de las empresas y al mismo tiempo, se incrementó de manera significativa la cantidad de trabajadores beneficiados. Se reformó la “Ley de Medios” vigente desde la dictadura militar, para poner límites a los oligopolios de los medios informativos que eran formadores de opinión contra el gobierno, con el fin de promover la democratización y evitar un deterioro de su imagen.

No obstante, durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) el modelo comienza mostrar signos de agotamiento y un nuevo Ministro de Economía, con una orientación próxima al keynesianismo, amplió el marco de acción del Estado para sostener el crecimiento por medio del aumento de la demanda de bienes de consumo y enfrentar las demandas de los “fondos buitres” en los tribunales de Nueva York. Siguiendo con el proceso de “desendeudamiento”, se renegoció totalmente la deuda con el Club de París que había quedado pendiente desde los años 1960, se pagaron varias sentencias en el CIADI, y se trató de negociar –sin éxito– con los *holdouts* que mantuvieron demandas exageradas amparados en los Tribunales de Nueva York. Para afirmar la soberanía y aumentar la producción de hidrocarburos, se re-estatizó el 51% del capital de la empresa YPF, en manos de Repsol (española), pero a pesar de eso, el nivel de producción siguió cayendo debido en parte a la baja de los precios internacionales.

Una fuerte devaluación a comienzos de 2014, intensificó la inflación, provocó la caída de salarios reales, encareció las importaciones y deterioró la competitividad de las economías regionales que exportaban, aumentando la restricción externa y fortaleciendo el mercado paralelo de divisas con una diferencia de aproximadamente 50%.

Hacia el final del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se evidencia la disminución de la inversión directamente productiva y del ingreso de Inversión Extranjera Directa, frenando la creación y ampliación de empresas, reduciendo en consecuencia la creación de nuevos empleos en el sector privado. Una parte significativa de esa débil inversión se destinó a construcción, siendo reducido el porcentaje que se asigna para inversiones directamente productivas. Esa insuficiencia de inversiones se intentó

compensar con créditos públicos: el “Bicentenario” y el “Desendeudamiento Argentino”, con resultados parciales. Los subsidios a las empresas de servicios públicos para “congelar” todas las tarifas beneficiaban incluso a la mayoría de hogares de las clases medias y altas que viven en los *Countries* o barrios privados, y en zonas residenciales, con altos consumos. Para hacer frente al estancamiento y promover la industria, se estimuló la demanda a crédito de bienes de consumo (aparatos eléctricos) con tasas subsidiadas y plazos largos, incrementando en paralelo el consumo de energía eléctrica, cuya oferta era insuficiente. La estructura productiva continuó siendo heterogénea y se acrecentó la brecha de productividad entre sectores y ramas de actividad. Aumentó fuertemente la relación Gasto Público/PIB que llegó a superar el 40%, y como el resultado fiscal fue débil o deficitario, contribuyó a aumentar la inflación.

Buena parte de los excedentes económicos logrados por los empresarios agropecuarios continuaron transfiriéndose al exterior y una parte importante de los abultados excedentes que queda en el país se destina a la compra de bienes suntuarios, la construcción inmobiliaria para residencias secundarias, el turismo internacional, o se canalizan preferentemente hacia la especulación financiera. En todo el periodo, se adoptaron políticas sociales inclusivas, como el “Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados”, la “Asignación Universal por Hijo” (una suerte de salario social), diversas políticas de empleo activas y pasivas, amplias moratorias previsionales para quienes habían cumplido la edad jubilatoria, el programa “Conectar Igualdad” (distribución masiva de *laptops* a estudiantes secundarios), el “Plan Fines” con becas para que los mayores de 18 años terminaran el secundario y el plan “PROGRESAR” para estimular los estudios secundarios y universitarios de las familias con escasos recursos.



Se crearon una decena de nuevas Universidades nacionales en regiones y municipios menos desarrollados que aumentaron la matrícula universitaria.

Puede decirse que cuestionable la calidad de la enseñanza pública a causa de: el ausentismo docente debido a conflictos laborales para mejorar los magros salarios, problemas de salud y desaliento, los bajos resultados (medidos por las pruebas PISA), la deserción escolar (la mitad de los alumnos de la escuela secundaria no la terminan), el gran ausentismo de los alumnos, la escasa cantidad de días y horas de clase debido a conflictos laborales reivindicando mejoras salariales. La mayoría de las escuelas públicas son todavía de turno simple y con jornadas reducidas. Hubo también avances en materia de salud, con fuerte aumento del gasto, provisión de las vacunas obligatorias gratuitas y clara mejora en los indicadores vitales (reducción mortalidad infantil, aumento de esperanza de vida, etcétera) y de aumento en la cobertura. Pero el presupuesto para salud no permitió la mejora de la infraestructura y la modernización de los equipamientos hospitalarios y persisten aún desigualdades (regionales, entre otras) y enfermedades ligadas a la pobreza. Un sistema muy oneroso de medicina prepaga compensó esos *déficits*, pero sólo las clases medias altas tienen acceso al mismo. Se mantuvo un elevado *déficit* en vivienda de interés social y el hábitat. Debido al avance del proceso de “sojización”, se intensificó el proceso de migraciones rurales hacia las grandes ciudades y, en especial, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al conurbano bonaerense. Aumentando la cantidad “habitantes sin domicilio fijo”, se incrementaron las “villas miseria” y sus habitantes.

Por su parte, los *déficits* del sistema de transporte público de pasajeros se acrecentaron por la rigidez de las tarifas que no permitían la renovación de los vehículos.

El transporte ferroviario colapsó por falta de inversiones y de mantenimiento, dando lugar a numerosos accidentes, por su insuficiencia en número y frecuencia que incrementaron la fatiga de los trabajadores que viven lejos de los lugares de trabajo. Un problema que se ha agravado en las últimas décadas y que se percibió con mucha inquietud en este periodo es el deterioro del medio ambiente como resultado de la contaminación —cuando había un fuerte crecimiento del PIB—, la falta de conciencia ecológica por parte de los empresarios y de la mayoría de la población: la minería a cielo abierto, que recurre al uso de productos tóxicos para la concentración del mineral y contamina los cursos de agua de las poblaciones cercanas; el uso de manera intensiva de abonos químicos y pesticidas en los cultivos sojeros que limitan la capacidad de absorción del agua de lluvia y favorece las inundaciones, la deforestación indiscriminada que desregula el sistema de lluvias y la contaminación de los cursos de agua y de la napa freática en los grandes centros urbanos provocada por los desechos industriales.

El presupuesto para educación, ciencia y tecnología aumentó fuertemente, mejorando los salarios de los docentes e investigadores, repatriando más de mil investigadores calificados que habían residido en el exterior debido a las crisis. Desde el año 2007, el empleo registrado creció en esta etapa gracias al sector público, pues debido al estancamiento y la recesión fue muy escaso el crecimiento del empleo en el sector privado. Por esa causa disminuyeron las tasas de actividad y de empleo, se estancaron las tasas de desempleo, en alrededor del 7% y la tasa de empleo no registrado se mantuvo desde entonces en alrededor de un tercio del total de asalariados. Pero durante esta tercera etapa (2011-2015), las políticas activas de empleo dirigidas a los sectores más vulnerables, especialmente los

jóvenes, contribuyeron a frenar el desempleo, pero no a disminuirlo.

Gracias a nuevas moratorias previsionales se avanzó en el proceso de universalización de los beneficios jubilatorios y de pensiones (cubriendo al 95% de los que tienen la edad jubilatoria), pero cabe señalar que aproximadamente tres cuartas partes del total de los jubilados que antes estaban desprotegidos, perciben ahora el mínimo jubilatorio que está por debajo del salario mínimo vital y que no cubre la Canasta Básica.

En suma, podríamos sintetizar que las políticas de inclusión social y de reducción de las desigualdades se basaron más en las transferencias de ingresos mediante las políticas sociales y de seguridad social, que sobre el incremento del empleo y de los salarios reales. La inflación comenzó a acelerarse desde fines de 2005, pero hasta comienzos del año 2015, no se había diseñado una política integral para enfrentarla directamente. Está fuera de discusión que la inflación no se produce por excesivos aumentos salariales, porque en términos reales estos fueron reducidos e incluso hubo una pérdida porque se adoptan siempre con retraso respecto del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año precedente. En efecto, la elevación del nivel de consumo de los asalariados no puede explicar el incremento de los precios. La inflación se relaciona directamente con las devaluaciones, la baja productividad, la puja distributiva, el elevado grado de concentración, oligopolización y de extranjerización de la economía<sup>1</sup>, el *déficit* fiscal que impulsa

a emitir moneda y la creciente capacidad organizativa y de presión por parte de las organizaciones sindicales cuando se reducen las tasas de desempleo. Para frenar el proceso inflacionario, se creó el programa de "Precios Cuidados", con un control indicativo de precios máximos, mediante acuerdos de precios con los fabricantes e hipermercados, pero que sólo contribuyó a moderar el proceso inflacionario. Los índices de pobreza y de indigencia bajaron fuertemente respecto al año 2002, pero se mantuvieron estancados desde 2011.

En la Argentina, son frecuentes los actos de corrupción por parte de altos funcionarios. Pero desde fines de la década pasada, se presentaron a la justicia y a órganos de control numerosas denuncias por casos de corrupción, enriquecimiento ilícito, negociados y violaciones a la ética pública, donde estaban involucrados altos funcionarios, asesores, colaboradores directos y empresarios próximos a las autoridades. Pero hasta finales del "kirchnerismo", las denuncias judiciales contra los altos funcionarios no prosperaron, algunas no tenían fundamento y en otros casos se demoraron o no concluyeron debido a los vacíos legislativos, la inercia y la debilidad de los organismos de control, o las presiones del Poder Ejecutivo sobre el sistema judicial. Hacia el final de su mandato, incluso la Presidenta fue denunciada penalmente, imputada y procesada por varias causas vinculadas a sus empresas

---

1 En el año 2012, el 64,1% de las ventas totales de las 200 empresas más grandes son controladas por el capital extranjero, predominan comportamientos oligopólicos, si se toma en cuenta la estructura de las 500 empresas más grandes (el monto de las ventas pasó de 22% en el año 1999, a 27,2% en el año 2012),

---

se evidencia que es escaso el incremento de la productividad global de los factores, existe una gran heterogeneidad entre sectores, ramas de actividad y empresas, en función de las tasas de inversión y de la incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas. Cabe señalar que el 53,5% de las exportaciones es realizado por empresas de capital extranjero.

hoteleras e inmobiliarias, donde le imputan ser parte de una asociación ilícita que tenía la finalidad de recibir dinero (por “coimas”, contratos de alquiler simulados, o reservas de habitaciones de hoteles que no se usaron). El Fiscal la acusa de ser “autora penalmente responsable” de los delitos de “asociación ilícita en calidad de jefe en forma real con el delito de lavado de activos de origen ilícito agravado por su habitualidad” y por hacer “negociaciones incompatibles con la función pública” cuando era funcionaria. A pesar de ello, cuenta con un sólido apoyo político del peronismo y, en especial, de las clases bajas y medias, beneficiarias de las políticas de inclusión social, de intelectuales, artistas y de las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Dentro del movimiento sindical, sólo una de las CTA la apoyaba orgánicamente.

Cuando en la Argentina ocurre el cambio de gobierno, en diciembre 2015, se había consolidado una fractura política y social, que se denominó “la grieta”, que frenaba la posibilidad de lograr ciertos consensos para adoptar políticas de Estado de mediano y largo plazo. Si bien la situación económica y social era delicada, a causa de elevada inflación, fuerte *déficit* fiscal, caída del excedente comercial, bajísimo nivel de las reservas en el Banco Central, débiles tasas de inversión y dificultades para endeudarse en el exterior a causa del elevado riesgo país, no se estaba frente a una inminente y grave crisis.

## 2.1. El nuevo modo de desarrollo impulsado por el “macrismo”

### La nueva alianza y sus orientaciones

El presidente Mauricio Macri asumió el Poder Ejecutivo de la Argentina el 10 de diciembre de 2015. Su partido, fruto de una coalición de centro-derecha (Partido Radical, el PRO y la Coalición Cívica), logró la victoria por escaso margen en una segunda vuelta. Desde

el siglo XX, es la primera vez en la Argentina que un partido de centro-derecha gana sin fraude las elecciones presidenciales. Eso significa que se produjo un cambio social y no se explica sólo por la poca credibilidad de los candidatos del justicialismo. Entre los grupos sociales y económicos que lo apoyan están las centrales empresariales, y en especial, los exportadores agroindustriales, los grandes grupos económicos nacionales, las empresas transnacionales, el sistema financiero nacional y transnacional, amplios sectores de clases altas y medias y unos pocos sindicatos. Los unía el rechazo al modelo “kirchnerista” resumido en las páginas anteriores y a su estilo de gestión confrontativo. En materia de política exterior, desde el inicio el cambio fue radical. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) vieron con simpatía a un gobierno que “se abría al mundo”, trataba de diferenciarse del anterior caracterizado como populista, nacionalista e intervencionista respecto del funcionamiento de los mercados, que era crítico de los Estados Unidos y de Gran Bretaña y un aliado de Venezuela.

### La correlación de fuerzas

La composición socioeconómica del nuevo gobierno es mucho más homogénea que la del anterior. Según sus declaraciones juradas, los más altos funcionarios nacionales eran todos millonarios, habían ocupado hasta ese año puestos gerenciales (CEO) en grandes empresas del sector privado y numerosos economistas neoliberales ortodoxos provenientes de consultoras críticas del “kirchnerismo” ocuparon cargos importantes en la estructura estatal. Muchos de ellos han cursado estudios secundarios y universitarios de grado y posgrado en establecimientos privados de prestigio y en universidades extranjeras. A diferencia del sistema anterior, se dividieron las funciones del Ministerio de Economía, aumentó considerablemen-

te el número de Ministerios y Secretarías, con una misma orientación, pero cada uno siguiendo su propia lógica, dificultando la coordinación por la falta de un programa nacional de desarrollo.

En el inicio de sus gestiones, las reservas de divisas en el Banco Central se habían reducido y quedaban expuestas a una corrida cambiaria, el tipo de cambio estaba retrasado, un 7% de la deuda externa había permanecido en *default* y debido a la inacción oficial, los “fondos buitres” habían ganado los juicios en los tribunales de Nueva York y presionaban para cobrar la deuda con el apoyo de la justicia norteamericana, bloqueando el acceso a los mercados financieros y aumentando el denominado “riesgo país”. Se habían establecido severos controles para la compra de divisas y hacer remesas de utilidades que frenaban las importaciones de bienes de capital y de insumos.

### **El nuevo modo de desarrollo**

Sin haberlo expresado de manera explícita, el nuevo gobierno adopta un modelo “neoliberal” asignando un valor al libre funcionamiento de los mercados, impulsa un desarrollo “primario exportador” (de la producción de granos y de carne bovina aprovechando la “renta agraria”), buscando el crecimiento impulsado por inversiones –en un primer momento, predominantemente extranjeras– con un tipo de cambio que sigue apreciado, al cual se tiene libre acceso e impulsando una amplia apertura comercial para combatir la inflación mediante las importaciones de productos manufacturados y se busca instaurar un mercado de trabajo desregulado y flexible, limitando el derecho de huelga, poniendo topes a los incrementos salariales y tratando de reducir los beneficios negociando colectivamente a nivel de cada rama o sector, por separado.

Para atraer inversión extranjera, se incentiva la inversión nacional y se aumenta la

competitividad, el gobierno adopta medidas para garantizar seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y la libertad de comercio, reducir los impuestos a las empresas, dar garantías a los inversores de que podrán aumentar la rentabilidad empresarial pues el gobierno tratará de frenar los incrementos salariales para que no superen la inflación, reducir los costos laborales indirectos y flexibilizar el uso la fuerza de trabajo para ser más competitivos.

Consideran que la inflación está causada por el *déficit* fiscal, y para disminuirlo gradualmente, se procura reducir los subsidios a las empresas de servicios públicos y, en su lugar, aumentar las tarifas hasta que los consumidores y usuarios cubran el costo de producción, pero esto reduce los salarios reales. Dentro de las 100 prioridades de políticas económicas y sociales decididas por el gobierno en 2015, que figuran en la Página WEB de la Presidencia, los problemas del trabajo y el empleo estaban ausentes.

### **Los objetivos y las medidas adoptadas**

Los objetivos prioritarios de las políticas económicas del nuevo gobierno respondían en última instancia, de manera directa o indirecta, a las demandas empresariales para restablecer las tasas de ganancia. Entre los objetivos centrales, se observan los siguientes:

- Liberalizar los mercados y reducir la intervención del Estado regulador, cambiando las funciones del Ministerio de Trabajo, para que protegiera el funcionamiento de las empresas, frenara las demandas de incrementos salariales y redujera la conflictividad y la litigiosidad.
- Evitar la caída de las tasas de ganancia y provocar rápidamente en el inicio un *shock* redistributivo importante mediante la devaluación y la eliminación de las retenciones sobre las exportaciones, dando la señal de

buscar el aumento de la rentabilidad esperada de la inversión y de las exportaciones.

- Reducir (muy) progresivamente el *déficit* fiscal (sobre el PIB), considerado la causa de la inflación y un obstáculo para el endeudamiento externo.
- Bajar la inflación por medio de políticas del Banco Central estableciendo “metas de inflación”, para fijar altas tasas de interés y ajustar los incrementos salariales futuros en función de dichas metas, sin recuperar el deterioro de la inflación pasada. Pero además de bajar el consumo, esto generó un negocio fabuloso para los bancos y financistas que especulaban con el dinero, se desalentó la inversión y perjudicó mayormente a las PyMEs que debían recurrir al crédito.
- Pagar rápidamente la deuda externa que estaba pendiente con los *holdouts* para acceder al financiamiento internacional y generar confianza para recibir más inversiones.
- Hacer frente al *déficit* energético, reduciendo subsidios, incrementando las tarifas, incentivando la iniciativa privada, licitando energías renovables a empresas privadas.
- Desarrollar un ambicioso programa de inversiones en infraestructura (autorutas, agua potable y saneamiento) para facilitar el comercio internacional.
- Abrir la economía a productos manufacturados y reorientar la política exterior y de relaciones económicas internacionales sin limitaciones, dando prioridad a los Estados Unidos, Europa y China, impulsando la firma de un Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea.
- Antes que generar nuevos empleos asalariados, estimular el “emprendedorismo”, apoyando la rápida constitución de nuevas PyMEs competitivas para aumentar el empleo.
- En cuanto al orden público, controlar las migraciones y sancionar con la expulsión del país a los extranjeros delincuentes y a los fabricantes o traficantes de drogas, pues, en

varias décadas, el país que antes sólo era “de tránsito”, pasó a ser gran consumidor, productor y exportador.

Se adoptaron rápidamente y por decreto normas para regular los “conflictos de interés” en casos de juicios contra el Estado y las contrataciones públicas, que a la fecha no estaban adoptadas. La oposición, por su parte, propuso leyes para que el Estado recupere bienes producidos por la corrupción (“extinción de dominio”) y para sancionar a los empresarios corruptos, que involucraban a empresarios cercanos al anterior gobierno.

Una dirigente social opositora al nuevo gobierno de Jujuy, Milagro Sala, que había desarrollado una amplia política social en la provincia de Jujuy fue procesada y acusada de varias causas de corrupción y, antes de ser condenada, fue puesta en prisión desde el año 2016, dando lugar a denuncias de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, considerándola una presa política.

Para controlar la inseguridad y tomar en cuenta la opinión pública, el gobierno impulsa bajar a 14 años la edad de punibilidad de los jóvenes y niños que hubieran provocado muertes, asesinatos, violaciones y robos a mano armada; impedir las manifestaciones y piquetes de los movimientos sociales que bloqueaban las rutas y las avenidas céntricas, y reprimir más severamente el narcotráfico.

Con un comportamiento “managerial”, el gobierno incurrió en varias desprolijidades jurídicas sin respetar las normas y procedimientos legales, adoptando incluso Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), sin que se dieran las condiciones y luego tuvo que dar marcha atrás. Se intentó cambiar por ese medio fechas de días feriados de gran significación en el imaginario social. Intentó incorporar por decreto a dos jueces en la Suprema Corte de Justicia sin cumplir con el trámite constitucional. Para

“desincentivar la industria del juicio” que afectaba a los empresarios y a las ART, se adoptó el DNU 54/2017, en perjuicio de los trabajadores víctimas de accidentes y de enfermedades profesionales, incluso cuando había un trámite en curso en el Congreso de la Nación. Se modificó por DNU la fórmula de actualización de las remuneraciones pagadas por ANSES dos veces por año haciendo un ajuste que daba como resultado un pequeño porcentaje de disminución de cada haber previsional. En los cuatro mencionados casos las reacciones de la opinión pública, de juristas y de los involucrados obligaron a dar marcha atrás.

Desde el inicio, la mayoría de las políticas económicas se centraron en aspectos monetarios y financieros. Al levantar el “cepo” que frenaba la compra de divisas, se produjo una devaluación en diciembre 2015 (del orden del 50%) con impacto inflacionario. Esta medida, más la quita de retenciones sobre las exportaciones agropecuarias, provocó una gran transferencia de recursos en beneficio de los sectores más concentrados de la producción primaria y del comercio exterior y se trasladó al precio de los alimentos aumentando la inflación. El rápido pago de la deuda con los *holdouts* por un monto de 16.000 millones buscó poder acceder a los mercados internacionales para contraer más deuda externa destinada a cubrir el *déficit* fiscal sin tener que emitir, con lo cual el monto de deuda a pagar (más de dos tercios en moneda extranjera) se incrementó y ya es varias veces superior al de las reservas del Banco Central. La misma política siguieron la mayoría de las provincias.

Se restablecieron las relaciones con el FMI, sin pedir por ahora créditos, pero aceptando la revisión de las cuentas fiscales, proceso que se había obstaculizado desde 2005 cuando se pagó la totalidad de la deuda con ese organismo internacional. Se buscó reducir los subsidios a los servicios públicos para disminuir el *déficit* fiscal, aumentando bruscamen-

te las tarifas, pero sin convocar previamente a las audiencias públicas fijadas por la Ley, despertando reacciones y denuncias judiciales que obligaron a aumentarlas en menor proporción. Para reducir el *déficit* fiscal, el gobierno nacional presiona a las provincias para que reduzcan sus gastos (básicamente en sueldos y jubilaciones) y no demanden apoyo al gobierno nacional.

La liberalización de las importaciones afectó a ramas de la industria nacional que usaban tecnologías intensivas en trabajo (calzado, textil, confecciones, alimentos), pero eso dio lugar al cierre de fábricas poco competitivas, desempleo y violentos conflictos laborales. Para aumentar la base imponible de la recaudación fiscal, se promovió un “blanqueo” de capitales y bienes no declarados aun, que alcanzó los 116.800 millones de dólares y fue el más exitoso de la historia. Pero a diferencia de los anteriores, bastaba con sólo declararlos y no era necesario ingresarlos al país. El total de inmuebles blanqueados por los evasores radicados dentro y fuera del país fueron 167.000 aproximadamente. Esto da una idea de la poca confianza de las clases altas en el país, pues cuando hay incertidumbres opta sistemáticamente por la fuga de divisas. Una parte importante de los recursos adicionales captados por el “blanqueo” fue a la ANSES para financiar en 2017 el programa de “Reparación histórica a los jubilados”, tratando con ello de subsanar la falta de cumplimiento de los fallos judiciales.

La desregulación del mercado de cambios y el establecimiento de un tipo de cambio flexible actuando el mercado sin intervención reguladora del Banco Central de la República Argentina tuvo un fuerte impacto: la devaluación. Se eliminaron los anteriores topes para la compra de moneda extranjera en efectivo y se lo elevó a 5.000.000 de dólares por día, se eliminó el encaje del 30% sobre el ingreso de capitales especulativos sin te-

ner que cumplir el plazo de 120 días de permanencia obligatoria, garantizando así que cualquier fondo de inversión pudiera entrar y sacar los capitales del país en la magnitud que le plazca y sin plazos mínimos de permanencia y mejoraron sensiblemente la rentabilidad de los bancos y entidades financieras. Se rebajaron los impuestos a los Bienes Personales (que pagan las personas más acaudaladas) y a los autos de lujo que se compraron aprovechando el atraso cambiario.

Ese ingreso de divisas y las elevadas tasas de interés que fija el Banco Central estimularon la especulación financiera. Ello condujo a un aumento de las reservas y a la apreciación del tipo de cambio. Los ingresos de divisas se convertían a pesos, con los cuales se compraban Letras del tesoro (LEBAC u otras) obteniendo tasas de interés próximas al 25 ó 30%. Cuando las retiraban, procedían a recomprar dólares (cuyo tipo de cambio no se había modificado) obteniendo finalmente en corto tiempo una tasa de ganancia muy superior a la vigente en el país y en el sistema financiero internacional. Pero ese ingreso de divisas no dio lugar a inversiones directamente productivas, sino a la especulación financiera. Un dólar “barato” y la liberalización del mercado cambiario estimularon la compra y el atesoramiento de divisas esperando en el futuro una devaluación. Ello favoreció el turismo internacional para comprar a bajo costo bienes de consumo durable por parte de las clases media y alta que constituyen la base social más firme del gobierno. Al mismo tiempo, se restableció el envío de remesas de utilidades a las casas matrices y se intensificó la “fuga” hacia el exterior. Progresivamente, se abrió el comercio exterior para bienes de consumo de diverso tipo, sin prevenir el impacto sobre la producción nacional, el empleo y la recaudación fiscal. La apertura comercial buscada para bajar la inflación y reducir el “costo argentino”, perjudica especialmente a

empresas y trabajadores de sectores que no están en condiciones de competir como resultado de un aumento de las “importaciones sustitutivas de la producción nacional” con precios más bajos y con calidad estándar, que impactaron sobre el volumen de la producción interna, acarreado desempleo, suspensiones, vacaciones adelantadas, “retiros voluntarios” y provocando el achicamiento o el cierre de pequeñas y medianas empresas poco competitivas.

Como había un *déficit* energético, se elevó el precio del petróleo y del gas en boca de pozo, incrementando las ganancias de las empresas petroleras y energéticas con el fin de estimular la producción, pero al mismo tiempo, se puso en marcha una política vigorosa a favor de las energías renovables en mano de empresas privadas. El aumento consecutivo de las tarifas afectó fuertemente a las familias reduciendo sus ingresos reales, pero mayormente a las pequeñas empresas y comercios, repercutiendo sobre sus costos de producción, que se transfirieron finalmente a los precios. De esta manera, la política en materia de “sincerizar tarifas” no frenó la inflación, sino que la estimuló.

En materia de seguridad, se firmaron acuerdos con los Estados Unidos para comprar armamento y avanzar en la articulación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior. Se re-equiparon las fuerzas de seguridad, adquiriendo de Israel vehículos y armamentos con fines represivos, para amenazar a los movimientos sociales en sus manifestaciones. Al mismo tiempo, continuó, como en el gobierno anterior, la represión de las protestas de aborígenes, movimientos sociales, cuentapropistas informales, “manteros” y vendedores ambulantes ofreciendo locales para relocalizarse.

La política coyuntural adoptada a comienzos de 2017 para salir de la recesión, consistió en promover con fuertes incentivos el crecimiento del sector agropecuario

exportador y programar un relanzamiento de la obra pública que permita reactivar la actividad de la construcción, fuerte generadora de empleos en el corto plazo. La apreciación cambiaria, grandes inundaciones, el avance de la soja sobre el territorio y la caída de la demanda produjo que cientos de tambos cerraran sus puertas reduciendo la producción y el empleo; las exportaciones de aves cayeron un 12%; aumentaron las importaciones de carne porcina barata desalentando a los productores locales; cayó la producción exportable de peras y manzanas, productos vitivinícolas, olivo, cítricos y yerba mate y, al mismo tiempo, aumentaron los precios.

Se concentró la producción, hubo adquisiciones y fusiones de empresas, se redujo el número de empleos estables en el sector agropecuario y eso estimuló la migración rural hacia los suburbios de las grandes ciudades. La disminución de impuestos y controles al sector agropecuario y la devaluación producida estimularon un crecimiento considerable de la producción de granos y del *stock* ganadero. Pero la capacidad del sector exportador agropecuario para dinamizar la economía y generar nuevos empleos asalariados estables es muy reducido, porque una buena parte de su demanda se satisface con importaciones de maquinaria agrícola, semillas, herbicidas y abonos químicos.

Después de la recesión de 2016, y del rebote del primer semestre 2017, el gobierno pautó de manera optimista un crecimiento anual del PIB en 3-3,5%, que difícilmente se logre, así como una tasa de inflación menor al 18% que ya es imposible de cumplir. Cabe destacar que el PIB por habitante, que es la medida más razonable de las posibilidades de bienestar de una sociedad, disminuyó y, en 2016, fue menor al de 2011. El gobierno manifestó que esperaba una "lluvia de dólares" para inversiones, pero en 2016, el ingreso de divisas no se destinó a Inver-

sión Extranjera Directa, sino a la especulación financiera y fue menor que el monto de las remesas por dividendos más el gasto por concepto de turismo y compras en el exterior.

El elevado monto de los subsidios a las empresas de hidrocarburos, electricidad, gas y transporte, que explican buena parte del *déficit*, habían beneficiado a familias y empresas sin discriminación del nivel de ingresos de los consumidores. El incremento de las tarifas fue más leve que el deseado por el gobierno, pero tuvo finalmente un impacto directo sobre los salarios reales y sobre los costos de producción, repercutiendo sobre la inflación. Fue así que, a casi dos años de asumido, el actual gobierno no eliminó, sino que incrementó el elevado *déficit* fiscal que recibió: fue 4% del PIB en 2015, y superó el 5% en 2016, a pesar de que ese año el PIB cayó 2,5%. El aumento no deseado del *déficit* también se debió a la disminución de la recaudación impositiva generada por la recesión, la eliminación de retenciones sobre las exportaciones de la minería, del sector agropecuario y parcialmente de la soja, y a las dificultades para eliminar de golpe los subsidios a las tarifas de servicios públicos. Parte de ese incremento del *déficit* se debió paradójicamente a la ampliación de la estructura jerárquica del Estado, pues si bien hubo despidos, aumentó como nunca el número de Ministerios, de Secretarías y de asesores con altos sueldos (con su secuela de autos oficiales, choferes, personal de seguridad, teléfonos celulares...), superponiendo una capa burocrática propia para manejar el Poder Ejecutivo. Otra causa esencial es que se mantiene la tasa del 33% de asalariados no registrados, cuyos empleadores no aportan a la ANSES, así como los funcionarios del Poder Judicial que tienen el privilegio de no pagar impuestos sobre sus altos salarios.



## 2.2. Trabajo, empleo y salarios

Los datos sobre empleo registrado del Ministerio de Trabajo, muestran que, cambiando la tendencia iniciada en 2002, el empleo en el sector privado aumenta 120.000 personas entre 2012 y 2015 sobre un total de 6.498.248; mientras que en el sector público el incremento fue de 483.000 personas, pero sobre un total de 3 millones de trabajadores estatales en los tres niveles de gobierno. La Argentina terminó el año 2016 con 1,5 millones de personas desocupadas y 2,7 millones con otros problemas de empleo. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el desempleo aumentó y cerró el primer trimestre de 2017 en 9,2%, aumentando mucho en el Gran Buenos Aires y en Rosario. Disminuyeron las tasas de empleo y aumentaron las de desempleo, subempleo y sobre todo las tasas de inactividad, porque muchos desocupados desalentados dejaron de buscar trabajo debido a la reducción de la oferta de empleos y por factores estacionales. Estos porcentajes muestran que, si bien no existe todavía una crisis grave de desempleo como la ocurrida en el año 2002 en la Argentina, hay un mercado laboral estancado y que se deteriora, predomina la precariedad y aumenta el desaliento de los desocupados.

La estrategia oficial en materia de empleo concentra sus esfuerzos en la reducción de los costos laborales y frenar en los convenios colectivos el incremento de los salarios reales por encima de la inflación, para que por esas vías aumente la rentabilidad empresarial, dando por sentado que eso daría lugar a la inversión y estimularía la contratación de nuevos trabajadores. Es la llamada *Teoría de Schmidt* (ex canciller alemán): “las ganancias de hoy, son las inversiones de mañana y el empleo de pasado mañana.” Por el freno a la obra pública debido a las denuncias de corrupción, el PIB de la construcción cayó un 15% en 2016, perdiendo-

se más de 50.000 empleos que comenzaron a recuperarse parcialmente en 2017.

El contexto de caída de la producción de hidrocarburos, los despidos, las suspensiones de personal y la baja competitividad crearon ese año las condiciones para que, en acuerdo con el gobierno varios sindicatos y las empresas petroleras acordaron bajar los costos laborales. En el caso de las industrias del cuero y textil, las más afectadas por la recesión y el ingreso de productos importados, el Ministerio de Trabajo ofrece los programas REPRO: cuando las empresas están en dificultades, para que no despidan personal, otorga subsidios a las empresas para cubrir una parte importante del salario a cambio de mantener el puesto de trabajo. El número de empresas que solicitaron el Procedimiento Preventivo de Crisis aumentó de manera considerable en 2016 y 2017, incluso fueron grandes empresas, pero la cantidad total de empresas beneficiarias disminuyó a pesar del crecimiento del desempleo. Pero lo que sucedió fue que en 2016 cayó el nivel de empleo y también el salario real.

Dentro de la población inactiva aproximadamente hay un millón de jóvenes llamados “Ni Ni Ni” (que no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo). Es otro segmento que se fue incrementando desde el año 2003 a pesar del crecimiento económico.

Para disminuir el *déficit* fiscal, por razones políticas y para dar una señal disciplinadora, durante los primeros meses del 2016, se efectuaron miles de despidos de personal contratado en el sector público, cuestionando la estabilidad en el empleo.

Desde 2003, se incrementó ampliamente el número de becarios y de investigadores que ingresaron al CONICET cada año. En consonancia con las políticas de ajuste y de acuerdo a un plan fijando límites al número de investigadores, el Ministerio de Ciencia y Tecnología comparando con 2015, redujo a

la mitad el ingreso de nuevos investigadores y becarios en 2016 y reorientó las políticas para priorizar las investigaciones en "Áreas prioritarias" que tengan un rápido resultado en términos de innovaciones. El Ministro ofreció como alternativa a unos 500 doctores, que fueron evaluados positivamente y por restricciones presupuestarias no lograron sus becas o no accedieron a la carrera del investigador, que se insertaran en el mercado de trabajo privado, que crearan sus propias empresas de base tecnológica o micro empresas, para lo cual los investigadores de las Ciencias Sociales y Humanas no disponen de conocimientos técnicos. Esa reducción de los ingresantes a la carrera del investigador generó fuertes reacciones, movilizaciones, asambleas y acampes frente al Ministerio. Para hacer frente a las demandas, el Ministerio y el CONICET iniciaron gestiones para buscar empleo en Universidades y otros organismos públicos para los doctores-investigadores que no ingresaron al CONICET, pero eso está condicionado al presupuesto que se les otorgue. Según cifras recogidas por institutos de investigación y cámaras patronales y sindicatos, confrontando febrero de 2017 con enero de 2016, los despidos fueron en el sector público 75.123 (30,15%) y en el sector privado 174.020 (69,85%).

En cuanto a las numerosas suspensiones y "retiros voluntarios", la mayoría se produjo en el sector industrial. A esto se suma la difícil situación de las pequeñas y medianas empresas industriales y comercio minorista de vecindad, cuyo impacto mediático es menor pero que, "a cuentagotas", se suman a la destrucción de puestos de trabajo. Para el empleo público, se adoptó un plan oficial para impedir la contratación de nuevo personal y "modernizar y jerarquizar" el Estado a través de la capacitación de 80.000 empleados públicos y reestructurar sus funciones para evitar la superposición de programas nacionales con provinciales y el derroche de recur-

sos. Se crearon presiones para condicionar la permanencia y la promoción en el empleo en función del presentismo y la puntualidad, siendo evaluados en función del desempeño con premios monetarios y castigos. El plan prevé subrepticamente revisar la garantía constitucional de estabilidad laboral en el empleo público, considerando que la seguridad y la estabilidad en el empleo incentivan, el ausentismo, la baja productividad y falta de compromiso. Como nueva política para el empleo en el sector privado, se lanzó el Programa de Transformación Productiva (TPT) para subsidiar a trabajadores despedidos en empresas consideradas "poco competitivas" y facilitar su reinserción en empresas con "mayor dinamismo", cobrando un seguro de desempleo ampliado durante nueve meses. Pero los objetivos del programa y los empleos creados hasta el primer semestre de 2017 son pequeños frente a la dimensión del problema.

Otra política ambiciosa anunciada, pero no implementada todavía, es la de "empalmar" los beneficios sociales que percibe un trabajador con el salario a recibir si encuentra un empleo estable que una empresa adiciona a los ya existentes. Es una política para reducir el costo laboral a cargo del empresario similar a la aplicada en países de la Unión Europea. El beneficio (estimado en \$4.000, o sea, un 40% del salario mínimo vital y móvil para un/a soltero/a) pasará a ser parte del salario que pagaría el empleador por un periodo de hasta 24 meses. Si se concretara, podría ser una forma de regularizar el actual empleo precario y en negro, o generar un nuevo empleo.

Desde el cambio de gobierno y hasta marzo de 2017 por el aumento de la inflación, la fuerte suba de los servicios de transporte, electricidad, gas y agua potable, peajes y otros precios regulados, los salarios reales disminuyeron, así como su parte en la distribución funcional del ingreso, aca-

rreando una reducción del consumo de los asalariados y trabajadores informales. Esta tendencia fue en paralelo con el deterioro del salario indirecto en cuanto a los servicios de educación, salud, vivienda y seguridad social. Durante 2014, por efectos de la devaluación, los salarios reales habían caído el 4,5%. Se estima que, en 2016, cayeron aproximadamente 6-8%, impactando sobre la demanda, dado que quienes tienen ingresos bajos, gastan todos sus ingresos. El impacto fue mayor entre los trabajadores no registrados y los empleos precarios. La caída de la demanda aumenta la ya existente capacidad productiva ociosa. La caída de los salarios reales arrastró a la demanda interna, de los “bienes salario” que consumían los sectores de menores ingresos afectando también a los comerciantes, primero, y a las empresas fabricantes, luego, que primero redujeron las “horas extras” y, más tarde, suspendieron o despidieron personal para ajustar la producción a la demanda. Además de la fuerte caída de los ingresos reales, aumentó considerablemente la desigualdad entre los mayores y menores ingresos.

La reducción de la masa salarial, provocó progresivamente la caída de la demanda efectiva, aumentó la capacidad productiva ociosa y dificultades o el cierre de empresas poco competitivas. Todo eso también presionó hacia abajo la recaudación fiscal aumentando el *déficit*. La caída del consumo asociada al deterioro de los ingresos perjudicó a la manufactura local de bienes de consumo (que en gran medida abastece al mercado interno) y al comercio y servicios como hoteles y restaurantes.

### **Las relaciones de trabajo**

Las centrales empresariales han visto con satisfacción el cambio de gobierno y de modelo productivo y han restablecido las relaciones de cooperación con el Poder Ejecutivo que, a diferencia del anterior gobierno,

frecuenta sus congresos y reuniones. Aquellos presionan sobre el gobierno para obtener ventajas sectoriales (seguridad jurídica, reducción de impuestos, baja de los costos laborales, créditos con bajas tasas y facilidades, prudencia en la apertura comercial debido a la baja competitividad industrial, etcétera) y apoyan las políticas laborales para limitar el derecho de huelga, poner toques a los incrementos salariales, controlar la protesta social, reducir los costos salariales y esperan la adopción de leyes que flexibilicen el uso de la fuerza de trabajo. Pero son reticentes frente a las políticas de apertura del comercio exterior. El mensaje del gobierno y de las centrales empresariales postulaban que un exceso de conflictividad laboral desalentaría inversiones extranjeras productivas, lo cual estancaría la economía, daría lugar a pocos nuevos empleos registrados y en consecuencia a menores aportes de recursos para los gremios.

Por otra parte, cuando la situación económica de un sector industrial es crítica, el gobierno estimula la negociación colectiva por separado con esa rama o sector de actividad para que los sindicatos frenen sus expectativas de aumentos, acepten la reducción de beneficios adicionales conquistados anteriormente (que los empresarios consideraban privilegios) como una condición para preservar el empleo y atraer inversiones nacionales, pero, sobre todo, extranjeras. Casos paradigmáticos fueron el de los trabajadores petroleros, de la industria automotriz y de los trabajadores rurales. Cuando el conflicto se desata en un sector estratégico o dura mucho tiempo, el Ministerio de Trabajo aplica tardíamente la ley de Conciliación Obligatoria y de manera velada amenaza con quitar la personería al sindicato –imposibilitándolos legalmente de actuar– y con investigar el funcionamiento financiero de los sindicatos donde muchos de sus dirigentes son acusados de corrup-

ción. Para el Presidente de la Nación, Mauricio Macri, el objetivo es reducir los costos para que la economía sea competitiva y la atención se ponga en los costos salariales, directos e indirectos, y tratar de negociar con los sindicatos. pero sin ceder ni darles la razón. Tres altos funcionarios públicos que habían construido buenas relaciones con los sindicatos del sector público por esa causa fueron obligados a renunciar.

La información estadística que da cuenta del incremento de la población que está por debajo de la línea de pobreza y de indigencia impacta en el imaginario de los dirigentes sindicales, para aconsejar moderación salarial, desalentar la propensión al conflicto y adoptar prudencia en las reivindicaciones. En 2007, durante el anterior gobierno, el INDEC informó que el 20,6% de la población se encontraba en situación de pobreza y un 5,9% era indigente. Luego, se manipularon burdamente los índices de precios y sólo en 2017 se restableció la credibilidad. El INDEC calculó en el segundo semestre 2016 el índice de pobreza de 31 aglomerados urbanos que, proyectado al total del país, fue de 30,3% afectando a 13,3 millones de personas, y la indigencia fue del 6,1% e impactó sobre 2,6 millones de personas.

Los problemas sociales en materia de educación, salud, vivienda, generados anteriormente se incrementaron. En la provincia de Buenos Aires donde cientos de miles de familias viven en 1.585 villas de emergencia ("misericordia") y asentamientos precarios. Las políticas crediticias para acceder a hipotecas sólo están al alcance de trabajadores registrados con medianos y altos ingresos que podrían destinar hasta un tercio de sus ingresos para pagar las hipotecas. El gasto de las familias se incrementó también debido a las insuficiencias del sistema público de salud: los trabajadores registrados pueden recurrir a las obras sociales sindicales, los más

pueriles contratan los onerosos servicios de medicina "prepaga", mientras que la mayoría de los desocupados y trabajadores precarios debe ir a hospitales públicos, hacer colas desde temprano para sacar turnos en edificios en malas condiciones edilicias y colapsados de pacientes, o pagar la atención de médicos privados con sus propios ingresos.

Durante el kirchnerismo, se dio importancia prioritaria y recursos a la seguridad social. El nuevo gobierno mantuvo esas políticas a cargo de ANSES, pero con otras orientaciones, amplió el número de beneficiarios de las asignaciones familiares, pero trató de dar de baja a beneficiarios sospechados de no reunir las condiciones, viudas y pensionados de mayor edad, e incluso a minusválidos, despertando denuncias y tuvo que volver atrás. Se empezó a cumplir una sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 2006 no cumplida por el gobierno de la época para pagar con ajustes y retroactividad los montos de juicios con sentencia firme por jubilaciones mal calculadas, que no se habían ajustado entre 2002 y 2006, a pesar de las sentencias.

Recién en 2016 se adoptó la "Ley de Emergencia Social" demandada por los movimientos sociales y apoyada la CGT, pero que sólo fue reglamentada en 2017. La Ley instauró una suerte de "salario social" para compensar durante varios años a los integrantes de tres grandes centrales de movimientos sociales ("Barrios de Pie", "Corriente Clasista y Combativa" y "Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular"). La Ley busca ofrecer recursos para elaborar programas masivos de capacitación para que puedan aumentar la empleabilidad y acceder al empleo. Desde 2016, también la CGT estableció buenas relaciones con ellos. Esos tres movimientos sociales y otros vinculados a partidos de izquierda, organizaban de improviso grandes manifestaciones y piquetes cortando el tránsito de las grandes

avenidas durante muchas horas, a veces con la cara cubierta y garrotos en las manos, cercaban las oficinas públicas involucradas y se quedaban hasta que el gobierno los recibían y les daban una respuesta.

Se agravó la situación de varias importantes empresas que habían sido quebradas y abandonadas por sus dueños y fueron luego ocupadas y recuperadas, expropiadas y convertidas en cooperativas de trabajo y autogestionadas por sus trabajadores con dificultades para obtener créditos por falta de garantías. Pero la propiedad del establecimiento y de los medios de producción no se regularizó totalmente, los ex propietarios tratan de volver a ocuparlas y el nuevo gobierno vetó varias leyes de expropiación y se ordenaron los desalojos.

La estructura sindical argentina se basa en un sindicato único por rama de actividad y salvo raras excepciones, no hay pluralidad de sindicatos en la misma rama de actividad. La tasa de sindicalización es la más elevada de América Latina; eso y la unidad les da fuerza. Entre los dirigentes de la CGT predomina una orientación moderada, pero fuertemente reivindicativa, negocian de manera astuta y obtienen beneficios para sus afiliados y por eso permanecen largos tiempos al frente de las organizaciones. Buscan participar en pie de igualdad con los empresarios en los procesos de concertación social, así como la ampliación de derechos laborales y sociales, centrados en el empleo, los salarios y la seguridad social, sin dar mayor importancia al empleo precario ni al impacto del trabajo sobre la salud. No cuestionan en su esencia el modo de producción capitalista. Las tres fracciones de la CGT tradicional que se constituyeron durante el kirchnerismo, se unificaron en una sola CGT en 2016 para negociar y enfrentar al gobierno. Dos agrupamientos de sindicatos peronistas se apartaron de la CGT acusándola de aceptar, sin confrontar, las políticas

del gobierno. Pero recientemente volvieron a integrarse. Además, existen otras dos centrales sindicales (las dos CTA), frutos a su vez de una escisión, con posiciones de izquierda o vinculadas con el kirchnerismo.

Desde el cambio de gobierno, recrudecieron los conflictos laborales, muchos de los cuales se desarrollan de manera directa en las grandes empresas y organizaciones, liderados por “comisiones sindicales internas” aunque en virtud de la legislación es el sindicato finalmente el que firma el acuerdo con los empleadores. La mayoría de los conflictos se desarrollaron en el sector estatal donde hay estabilidad para el empleo permanente. Las causas son los despidos de los contratados, las suspensiones, la precariedad y, obviamente, las reivindicaciones salariales debido a la alta inflación. Con ocasión de una masiva conmemoración del 24 de marzo 1976, fecha del inicio de la dictadura militar de 1976-83 y que contó con la presencia oficial de las dos CTA, de los movimientos sociales y de defensa de los derechos humanos, el nuevo gobierno fue cuestionado por la modificación de la Ley Inmigratoria para quitar la residencia a los extranjeros delincuentes, la intención de bajar la edad de imputabilidad (de 16 a 14 años) para delitos comunes, la represión policial contra una movilización de mujeres el 08 de marzo y varios hechos de “criminalización” de la protesta social donde fuerzas de seguridad se excedieron en sus funciones y reprimían.

Desde comienzos de 2017, se desarrolló un conflicto largo y paradigmático, cuyos actores fueron sindicatos docentes primarios y secundarios, públicos y privados, que por primera vez se unificaron para hacer reclamos salariales durante 20 días de huelga sin clases. El resultado fue una solución de compromiso, levantamiento de la huelga, reinicio de las clases, obteniendo un considerable incremento salarial, pero por debajo de lo solicitado. Los primeros meses de 2017

fueron el escenario de numerosas marchas de protesta y huelgas activas que, en conjunto, involucraron a más de un millón de personas en las calles y que el gobierno acusó de ser desestabilizadores. Primero fue una marcha con abandono del lugar de trabajo del 07 de marzo 2017, una de las más grandes de la historia. Al finalizar el acto, sectores de izquierda amenazaron a los dirigentes porque no habían fijado la fecha de una huelga general. Ante la falta de respuestas del gobierno a las demandas y las presiones de las bases, la CGT declaró luego un paro general para 06 de abril, llevado a cabo masivamente, pero sin movilización. El gobierno, aprovechando la recesión y las amenazas de desempleo, busca frenar los conflictos y que los sindicatos se comprometan a bajar el ausentismo, aumentar la productividad, aceptar la reducción de los costos laborales y disminuir o eliminar beneficios otorgados anteriormente buscando el acuerdo de ramas entre cámaras empresariales y sindicatos (primero lo hizo con los petroleros privados y el sector automotriz y se prevé continuar con la construcción, textiles, calzado, cerámicos y metalúrgicos).

La caída de 2,3% del PIB en 2016, un contexto internacional adverso, el deterioro del mercado de trabajo y la caída pronunciada de los salarios reales por la suba de tarifas, explican que el Ministerio de Trabajo dejó entender que había un tope a los incrementos salariales (18%) que estaba por debajo de la inflación pasada y la actual, cuando la relación de fuerzas había cambiado sustancialmente. Un escaso número de sindicatos de ramas con altas tasas de ganancia y con gran capacidad de negociación lograron fuertes incrementos salariales (bancarios, aceiteros), mientras los demás lograron desdoblarse el incremento salarial anual en varios aumentos (que adicionados recién a finales de año llegaban al 20%) y la posibilidad de un ajuste automático dos veces

al año si la inflación superaba esa cifra (la cláusula "gatillo").

Las demandas empresariales para que se redujeran los costos laborales y la litigiosidad derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales fueron atendidas por el gobierno. Primero por un Decreto de Necesidad y Urgencia y luego por una Ley, se establecieron restricciones para que los trabajadores hicieran juicio ante los tribunales de trabajo sin antes pasar por el análisis de Comisiones Médicas, pero sin mencionar la emergencia y la creciente gravedad de los riesgos psicosociales en el trabajo que cuando se somatizan predisponen y están asociadas a enfermedades cuya proporción va creciendo: infartos de miocardio, ACV, úlceras intestinales, colon irritable, depresiones, *burnout*, trastornos músculo-esqueléticos, perturbaciones del humor y del sueño, entre otros.

### 2.3. Condiciones generales de vida

Un fenómeno que viene desde mucho tiempo atrás y que se ha incrementado es la elevada y creciente cantidad de hechos delictivos, hurtos y robos en la vía pública y en los medios de transporte, los secuestros extorsivos que a veces terminan en asesinatos, el contrabando, la producción nacional y la comercialización de droga. Y en particular, se incrementaron las diferentes formas de violencia contra las mujeres. En 2016, se registró en promedio una mujer asesinada por día, en su inmensa mayoría por alguien que es o ha sido su propia pareja. Las fuerzas de seguridad –públicas y privadas– son cuestionadas por su connivencia con los delincuentes y tratantes de droga, y por su agresión a la población de los barrios populares con procedimientos discriminatorios contra los extranjeros provenientes de los países vecinos y los jóvenes en su inmensa mayoría desocupados, desertores del sistema escolar, los "Ni, NI, NI", que deambulan por las calles,

sospechándolos de ser delinquentes o cómplices de los *dealers* por sus formas de vestir, sus expresiones y el color de su piel, incluso prohibiéndoles la entrada cuando van a lugares de diversión.

### 2.3.1. La coyuntura actual

La concepción ortodoxa del gobierno de impulsar el crecimiento por medio de la mayor inversión privada con la expectativa de obtener elevadas tasas de ganancia que hagan posible la generación de empleos, se opone a una perspectiva heterodoxa donde la inversión privada depende más bien de la evolución de la demanda, básicamente el consumo arrastrado por los salarios y que daría como consecuencia la generación de empleos. Siguiendo este enfoque, la caída del salario real, los programas de ajuste y el incremento de las tarifas públicas influyen negativamente sobre la demanda.

A mediados de 2017, el sector agropecuario pampeano creció fuertemente por las buenas cosechas, pero no así la producción industrial. Pero es en la industria donde el impacto ha sido más fuerte porque debido a la caída de la demanda y la apertura importadora, el sector está en recesión desde finales del gobierno anterior. Según las centrales empresariales, el PIB de las PyMEs industriales cayó 5% con 17 meses en baja. La capacidad instalada ociosa de la industria fue de 60%, que es el menor porcentaje de los últimos 14 años. El fuerte desempleo en la construcción comienza a recuperarse lentamente desde muy abajo, gracias a ambiciosos planes de obras públicas y a los créditos para la construcción de viviendas. Pero, en resumen, a 18 meses de gobierno y entre puntas (diciembre 2015 - mayo 2017), aumentaron el desempleo, el subempleo, la inactividad, la informalidad laboral y la precarización en las condiciones de trabajo. La estrategia seguida por el gobierno es negociar con los sindicatos, "sector por sector", afirmando que son

situaciones distintas. Para el gobierno, "tiene que haber una recomposición del poder adquisitivo del salario, pero con empresarios que puedan pagarlo", dando a entender que los aumentos salariales serían moderados. El Presidente había afirmado delante de dirigentes sindicales que también había "mafias" entre los abogados laboristas que hacían muchos juicios y dentro de los sindicatos, retomando las críticas de los sectores sindicales más radicalizados. El Ministerio de Trabajo adoptó una actitud más vigilante sobre la vida interna de los sindicatos.

La Justicia intensificó su actividad y cambió de orientación luego del cambio de gobierno, pero con grandes desprolijidades, operando sobre diversas causas relacionándolas con sobreprecios en la obra pública que favorecerían a familiares y amigos. El trasfondo era obviamente político y la actividad judicial se intensificó en 2017, año electoral. Por las denuncias anteriormente mencionadas, este mismo año, un Fiscal Federal imputó a la ex presidenta y a su hijo diputado, hoy procesados, considerando que cometieron numerosos delitos: constituyeron una asociación ilícita, lavado de dinero agravado por su condición de funcionarios y por hacerlo de manera reiterada, e hicieron negociaciones incompatibles con la función pública.

Por otra parte, se presentaron fuertes denuncias contra el presidente Mauricio Macri, que cuando asumió la presidencia estaba también procesado por un delito de espionaje (del cual fue rápidamente absuelto), negociados y actividades incompatibles con la función pública (está acusado de no declaración impositiva de empresas *of shore* familiares localizadas en paraísos fiscales), entre otras cosas. Por otra parte, se objetó la concesión "apresurada" de rutas aéreas a empresas de aviación "de bajo costo", vinculadas con miembros de su gabinete.

Durante las tres etapas de la post-Convertibilidad y también en el nuevo gobierno, funcionarios y espías de los servicios de inteligencia utilizaban fondos e instrumentos asignados por el Estado para perseguir o extorsionar: hacían espionaje clandestino fuera de cualquier marco legal desde la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), sin que hubiera un control democrático sobre el espionaje y posteriormente se daban a conocer públicamente el contenido de las escuchas cuando comprometían a dirigentes políticos de la oposición para desprestigiarlos. Pero dada la estructura, su composición social, la orientación de la justicia argentina y el tiempo que demoran las causas penales contra los dirigentes políticos, es difícil que tenga lugar un programa similar al de Brasil, "*Lava Jato*", para castigar la corrupción.

Este año 2107, en la Argentina hay elecciones de medio término para renovar parcialmente las cámaras y, desde ya, el resultado es incierto. Para enfrentar al gobierno se constituyeron tres fuerzas políticas que representan a tres versiones del peronismo. Si el resultado fuera relativamente favorable al oficialismo, eso le daría más fuerza para encarar otras reformas estructurales que el gobierno juzga indispensables para dejar atrás las bases económicas y sociales del "populismo". Un triunfo de la oposición implicaría una señal contra el programa económico de ajuste gradual, dificultando el financiamiento externo de la economía hasta el final del mandato presidencial (año 2019), poniendo en cuestión la gobernabilidad durante los próximos dos años. Los inversionistas extranjeros que ven con simpatía las oportunidades de hacer negocios en la Argentina, están a la espera de comprobar que las políticas del nuevo gobierno van a sostenerse y continuar luego de estas elecciones de medio término en el tercer trimestre 2017.

## **Reflexiones y perspectivas: Ganadores y perdedores con el nuevo modo de desarrollo**

A modo de síntesis, se podría identificar quienes son los ganadores y los perdedores del nuevo modo de desarrollo instaurado en la Argentina a fines de 2015, si bien el lapso es corto para afirmaciones definitivas. Los grandes perdedores del ajuste implementado por el programa económico actual son:

1. Los sectores productivos poco competitivos frente a las importaciones, debido al tipo de cambio apreciado y, en particular, las ramas industriales trabajo-intensivas del cuero, calzados, textiles y la electrónica. La recesión económica incrementada desde el cambio de gobierno hizo caer la demanda por la reducción del poder de compra de los asalariados, disminuyó la inversión y aumentó considerablemente la capacidad instalada ociosa en la industria.
2. Las PyMEs industriales tradicionales que entraron en dificultades por dichas causas, el incremento de los costos y de las tarifas de servicios públicos y por la liberalización de las importaciones.
3. Los pequeños comercios de proximidad, que han visto aumentar fuertemente sus costos por el considerable aumento de las tarifas de electricidad, gas y agua corriente y deben pagar elevadas tasas de interés si acceden al crédito.
4. Los sectores de pequeños productores agrícolas de las economías regionales que, desde mucho tiempo atrás, exportaban con buenos resultados (frutas, yerba, te, tabaco, vino, lácteos).
5. En particular, el conjunto de los asalariados, debido a los problemas del mercado de trabajo (desempleo, subempleo, precariedad, el trabajo no registrado), la reducción del salario real por el impacto inflacionario,



la suba de los alquileres y el aumento de las tarifas de los servicios públicos.

6. Los que tienen empleos en el sector informal porque se han reducido las posibilidades de trabajos temporarios (trabajo doméstico, cuentapropistas, en microempresas, etcétera).
7. Los jubilados, pensionados y beneficiarios de las políticas sociales porque los ajustes periódicos de haberes no compensaron la inflación pasada y se deterioró el servicio público de salud, aumentaron mucho el precio de los medicamentos y los bienes de la canasta familiar.
8. La situación es dramática en el caso de los desocupados, incluso de quienes cobran el insuficiente subsidio por desempleo, los trabajadores no registrados que no tienen acceso a la seguridad social, los trabajadores precarios sin un empleo estable amenazados por los despidos y suspensiones, los beneficiarios de los planes sociales porque el monto de los subsidios están lejos de cubrir la canasta básica de alimentos y se ajustan por debajo de la inflación y los sectores totalmente excluidos que viven en situaciones de extrema pobreza e indigencia.

El fortalecimiento y desarrollo del sector industrial no figura entre los objetivos prioritarios del gobierno que, en el momento de cerrar este artículo de investigación, afirma tener expectativas favorables para que la economía vuelva a crecer hasta 3,5% en 2017. La misma estaría impulsada por los pocos sectores ganadores del modelo:

1. La agroindustria (buenas cosechas de soja y de granos exportables) y recuperación de la ganadería bovina.
2. El sector financiero, hacia donde se canaliza la mayor parte de entradas de divisas con fines especulativos, aprovechando un tipo de cambio apreciado.
3. Las telecomunicaciones.

4. Potencialmente, se beneficiaría el sector construcción (partiendo desde un piso muy bajo) por los anunciados grandes programas públicos de infraestructura (ferrocarril, autorutas, energía) y, en menor medida, por los nuevos créditos para la vivienda de sectores de clase media y alta.
5. Los grandes hipermercados y cadenas de electrodomésticos, actúan como oligopolios, tienen la posibilidad de fijar los precios sin restricciones y que, aprovechando la caída de la demanda, negocian con los proveedores hacer efectivo mayores descuentos, el pago en varias cuotas y con varios meses de retraso.

Si estas últimas tendencias se confirman y crece lentamente el PIB en esos sectores, la estructura productiva de la Argentina será más heterogénea y desequilibrada entre sectores y ramas de actividad. Los sectores antes mencionados, altamente concentrados y transnacionalizados, crecerán, pero no arrastrarán el crecimiento del conjunto, aumentarán las diferencias regionales, el proceso tendrá poco impacto positivo sobre el empleo y los salarios, no mejorará la distribución del ingreso haciéndola más equitativa, reducirá, pero no permitirá eliminar la pobreza, la indigencia e incrementará la precariedad.

En suma, consideramos que se está frente a una contradicción: en la situación actual, una fuerte devaluación para volver a hacer competitivas las exportaciones y proteger la industria, produciría al mismo tiempo un incremento de la inflación y deterioraría aún más los salarios generando serios conflictos laborales. Pero si perdura el comportamiento negativo de ciertas variables, se haría inviable el rumbo económico actual y aumentaría la conflictividad laboral y social: tasas de interés altas que desalientan la inversión e incentivan la especulación financiera, dólar planchado (apreciado) que genera *déficit* del comercio exterior, altos niveles de endeudamiento pú-

blico para cubrir gastos corrientes sin tener que emitir, pero que será difícil de pagar en el futuro si no hay un fuerte crecimiento, desempleo y subempleo elevados, aumento del trabajo precario, salarios reales a la baja, deterioro en la participación de los asalariados en el ingreso nacional, mayor desigualdad social y mantenimiento de elevados índices de pobreza, indigencia y exclusión social. Pero hay una incógnita adicional: todavía no se han verificados los efectos sobre la economía argentina de las políticas impredecibles del Presidente norteamericano, Donald Trump.

### Referencias bibliográficas

- Becaria, L. y López, N. (1996). El debilitamiento de los mecanismos de integración social. En L. Becaria y N. López (Comp.). "Sin trabajo". *Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- Canguilhem, G. (1971). *Lo normal y lo patológico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CONICET (1990). *Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en la Argentina. Tomo I: Aspectos teóricos y metodológicos. Tomo III: Nuevas dimensiones de las CYMAT*. Buenos Aires: HVMANITAS.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1980-1990. *Estudios del Trabajo N°1*. Buenos Aires.
- Dejours, C. (1990). *Trabajo y desgaste mental. Una contribución a la psicopatología del trabajo*. Buenos Aires: HVMANITAS.
- Laurell, A. C. (Coord.). (1993). *Para la investigación sobre la salud de los trabajadores*. Organización Panamericana de la Salud - Organización Mundial de la Salud.
- Matrajt, M. (1996). Paradigmas en salud mental y trabajo. En *Trabajo y Empleo: Un abordaje interdisciplinario*. Buenos Aires: EUDEBA-PAITE.
- Neffa, J. C. (1988). ¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Buenos Aires: Propuesta de una nueva perspectiva. Área de Estudios e Investigaciones Laborales/SECYT - CEIL/CONICET - CREDAL/CNRS - Humanitas.
- Neffa, J. C. (1998). *Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la Teoría de la Regulación*. Buenos Aires: EUDEBA, PIETTE del CONICET y Trabajo y Sociedad.
- Neffa, Julio C. (2001). *Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Neffa, J. C. (2004). La forma institucional relación salarial y su evolución en la Argentina desde una perspectiva de largo plazo. En R. Boyer y J. C. Neffa (Comps.). *La economía argentina y su crisis*. Buenos Aires: CEIL-Piette y Miño y Dávila.
- Neffa, Julio C. (2005). *El trabajo y el empleo vistos en prospectiva durante la transición*. Buenos Aires: Ceil-Piette.
- Neffa, J. C. (2006). El trabajo y el empleo vistos en prospectiva durante la transición. En J. C. Neffa y H. Cordone (Comps.). *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina* (pp. 137-154). Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Neffa, Julio C. (2016). Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT). En C. Ruiz del Ferrier y J. Tirenni (Comps.). *El Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la Cuestión Social*, pp. 23-36. Buenos Aires: FLACSO. Disponible en: [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/produccion-academica/el-sistema-de-proteccion-social-en-la-argentina-y-en-america-latina-contemporanea\\_80](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/produccion-academica/el-sistema-de-proteccion-social-en-la-argentina-y-en-america-latina-contemporanea_80)
- Neffa, J. C. y De la Garza Toledo, E. (2010). *Trabajo y modelos productivos en América Latina Argentina, Brasil, Colombia, México y Vene-*

*zuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal.* Buenos Aires: CLACSO.

Novick, M. (Comp.). (1987). *Condiciones de trabajo en América Latina. En Tecnología, empleo precario y salud ocupacional.* Buenos Aires: CLACSO - CONICET.

Ruiz Malec, M., Persia, J. y Sorokin, L. (2015). Trabajo no registrado y Protección Social en Argentina. *Documento núm. 3.* Santiago de Chile: CEPAL.

Schvarstein, L. (1992). *Psicología social de las organizaciones.* Buenos Aires: Paidós.