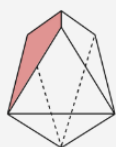


Economía, Trabajo y Producción

Aportes para **repensar el desarrollo** económico argentino

Documento de posición



Fundación Poliedro
Economía, Trabajo y Producción

Aportes para repensar el desarrollo económico argentino

Introducción

La actividad económica, el desarrollo productivo y el trabajo con derechos son pilares fundamentales para cualquier país que busque desarrollarse hacia adentro de sus fronteras de manera próspera y que apunte a vincularse con el exterior de forma inteligente de acuerdo con sus propios intereses. Argentina no es la excepción y enfrenta complejos desafíos –estructurales y coyunturales– en los tres campos.

Por un lado, **la trayectoria económica de nuestro país se caracteriza por una constante volatilidad** debido a la fluctuación entre períodos de crecimiento y contracción de la economía, con crisis recurrentes que impactan en los ingresos e incrementan la desigualdad, empeorando, cada vez más, el nivel de vida de la población. Argentina es un país de desarrollo intermedio, con un PIB per cápita de 13.650 U\$S¹ que se encuentra por encima del promedio mundial. No obstante, en las últimas

décadas **ha perdido posiciones relativas respecto a los países desarrollados y a los de desarrollo reciente**, evidenciando un mal desempeño en comparación con las economías medianas y grandes de la región. Como resultado, se fue acercando a un nivel de ingresos per cápita de países respecto de los que, medio siglo atrás, se encontraba en una situación ventajosa.

Entre las causas primarias de esta volatilidad se encuentra una **política económica de carácter pendular que oscila entre modelos productivos** que contienen en sus bases diferencias sustanciales.

La sobreideologización de los instrumentos y herramientas de la política económica, por su parte, tiende a vigorizar los movimientos pendulares. En este sentido, debemos ser capaces de comprender cabalmente los complejos problemas estructurales que se han profundizado producto de dicha oscilación para poder construir, a partir de ese conocimiento, los consensos necesarios entre los diferentes modelos de desarrollo en pugna. Solo así será posible garantizar la sostenibilidad de una política económica –independientemente de los gobiernos de turno– permitiendo proyectar un desarrollo nacional de largo plazo.

Además de las tensiones entre modelos de desarrollo, y en parte producto de su historia, **la economía argentina enfrenta problemas estructurales significativos**, entre los cuales se destacan la inflación, la escasez de dólares, la economía bimonetaria y la restricción externa.

¹ <https://datosmacro.expansion.com/>



Estos fenómenos constituyen **obstáculos recurrentes al crecimiento económico** del país que limitan la efectividad de las políticas fiscales y monetarias, impiden el desarrollo del mercado de capitales doméstico y aumentan la demanda de dólares más allá de las necesidades productivas y de consumo, lo cual a su vez perpetúa la inestabilidad cambiaria, dificulta la implementación de políticas económicas eficaces y afecta negativamente el desarrollo económico y la calidad de vida de la población.

En este marco de oscilación permanente y crisis recurrentes, **el trabajo, como eje ordenador de la vida social, se inserta en un escenario fragmentado y cambiante**: numerosos sectores de la producción van adquiriendo mayores o menores niveles de dinamismo según el contexto internacional y la dirección de la política económica, actuando bajo un orden macroeconómico que se caracteriza desde hace décadas por ser inestable. Ante la falta de coordinación y consensos sólidos entre todas las partes involucradas, las tensiones derivadas de la puja distributiva en torno a precios y salarios – inherentes a las relaciones de producción– generan conflictos adicionales que pueden agravar los problemas estructurales. El trabajo constituye, de este modo, un objeto de disputa política que tiene su cristalización institucional en la conformación de las carteras que van adquiriendo distinto rango de Secretaría y/o Ministerio en cada una de las gestiones².

Por su parte, el Estado –cuyo grado de presencia es hoy puesto en discusión– tendrá siempre por acción o por omisión, la responsabilidad de dirigir junto al sector privado, empresario, universitario, las organizaciones sociales, estudiantiles, comunitarias, sindicales y la sociedad en su conjunto, el horizonte de presente y futuro de la economía, la producción y el trabajo en la República Argentina.

Este documento busca aportar a la reflexión sobre tres ejes de discusión –economía, producción y trabajo– y parte de la premisa clara de **abandonar en el análisis las falsas dicotomías que se alejan de las construcciones colectivas**: mercado/Estado, sector público/sector privado, campo/industria, mercado interno/comercio exterior. Buscamos problematizar acerca de los distintos modelos de acumulación, planteando los problemas estructurales que tiene la economía argentina para luego proponer algunos lineamientos que se consideran necesarios (en materia previsional, laboral y fiscal) para el debate público, aportando una mirada crítica y prospectiva hacia una Argentina productiva, equitativa, inclusiva y verdaderamente federal.

² En la actualidad, la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano; la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo responde al Ministerio de Economía, y éste último constituye una cartera en sí misma.

La economía argentina: ¿Hacia un nuevo modelo de acumulación?

Problemas estructurales y perspectivas

La discusión sobre el presente y futuro del desarrollo económico de la Argentina esconde la pregunta por su modelo o patrón de acumulación. “Dolarización”, “ajuste fiscal”, “apertura comercial”, “desregulación”, “privatización” son medidas o herramientas de política económica que sirven como punto de partida para reflexionar sobre interrogantes más amplios que han sobrevolado la historia económica argentina:

- a. ¿Cuál es el perfil sectorial de la dinámica económica o cuales son los sectores que traccionan la economía argentina –agropecuaria, industrial, mercado interno, sector financiero–?
- b. ¿De qué manera y a través de qué sectores la Argentina se inserta en la división internacional del trabajo y en el mundo?
- c. ¿Cómo incide en la disputa entre capital y trabajo? o dicho más sencillo ¿cómo contribuye el modelo a asegurar el empleo y el ingreso de casi 30 millones de argentinos que se encuentran en edad de trabajar?

Las diferentes respuestas a estas preguntas han consolidado a lo largo de la historia distintos modelos que, con matices e interrupciones, podrían resumirse en los siguientes: “agroexportador”, “industrialista”, “de valorización financiera”, “neodesarrollista”, “productivista”.

¿Se trata entonces de retornar a alguno de ellos? ¿de combinarlos? ¿de avanzar hacia uno nuevo? Los discursos sobre la necesidad de “resetear” la economía que sobrevuelan la agenda pública actual nos obligan a complejizar la discusión, asumiendo las limitaciones y también las potencialidades de nuestra estructura productiva en su vínculo con el empleo y el desarrollo de la Argentina.

El péndulo de la política económica argentina

Argentina ha tenido históricamente –y aún tiene– **serias dificultades para lograr períodos de crecimiento económico sostenido**³ y para generar en paralelo bienestar para el conjunto de su población. Esto es producto de una lógica pendular⁴ que se evidencia a lo largo de las décadas entre distintas políticas enmarcadas en proyectos de desarrollo antagónicos, algunas de ellas de corte más mercado-internista, otras más liberales, algunas más heterodoxas y otras más ortodoxas, sin sostener una estrategia a lo largo del tiempo.

³ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47>

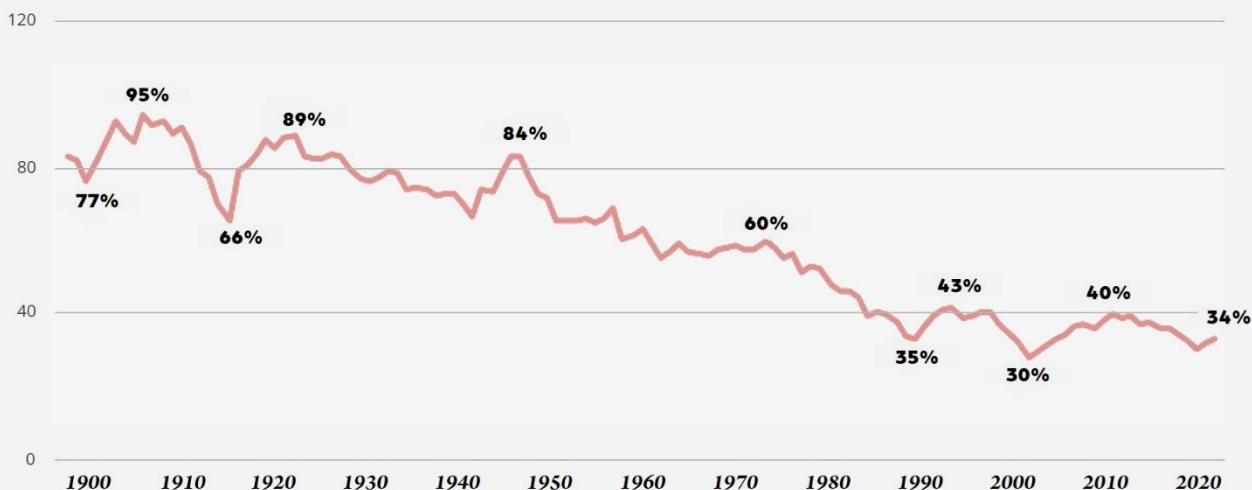
⁴ El concepto de “péndulo” sigue la teoría del economista M. Diamand en su libro “El Péndulo Argentino ¿Hasta cuándo?” Disponible en: <https://esepuba.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/05/diamand.pdf>



Comparativamente, la economía argentina **se está quedando atrás.**



PIB per cápita de Argentina como % del promedio de los países de ingreso alto (1900-2022)



Fuente: Banco Mundial en base a datos del Proyecto Maddison (2020) y de The Conference Board (agosto de 2023). Nota: Las economías de ingreso alto son Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Los datos de 2019-2021 se estimaron utilizando los cambios en el PIB per cápita de la base de datos de The Conference Board.

Los distintos modelos de desarrollo que conviven en esta lógica pendular también son víctimas de la volatilidad política y la **sobreideologización de instrumentos y herramientas** que resultan luego impugnadas por parte de sectores económicos y sociales. De esta manera, se configura un escenario que desincentiva la inversión y fomenta los comportamientos especulativos.

La incapacidad de sostener el rumbo en lineamientos claves de políticas públicas dificulta también el desarrollo de **políticas de Estado que den coherencia a las principales áreas de intervención**, a fin de producir sinergia entre distintos ámbitos de intervención institucional. Al mismo tiempo, acentúa el espiral descendente en materia de bienestar social, y contribuye a una mayor concentración de la riqueza. Así puede verse en los índices de pobreza e indigencia, déficit y precarización habitacional, ciclos de endeudamiento externo y alza de los niveles de deudas personales, inestabilidad cambiaria,

inflación, mayores niveles de concentración de la propiedad y las riquezas, debilitamiento de las capacidades estatales, entre otros.

El estructural límite histórico de escasez de dólares U\$S que se pone de manifiesto en el 2011, inaugura una década de estancamiento productivo de Argentina (2012-2024) que ningún gobierno (segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández) pudo revertir de manera sostenida. Ante este escenario, consideramos que es necesario incorporar al menos **tres aprendizajes**:

1. El Estado Argentino no puede trazar su salida al crecimiento sin el empresariado y el sector privado que genera trabajo;
2. El sector agroexportador es sin duda, y al menos por ahora, el mayor proveedor de las divisas que necesitamos para producir;



3. Solamente con el sector agroexportador no alcanza, ni como sector generador de divisas ni como generador de puestos de trabajo.

Dicho esto, es importante recordar que **el modelo agroexportador de 1880 se basaba en cualidades que no pueden ser replicadas en la actualidad.**

“La Argentina del Centenario” no contaba con industria propia y su impronta netamente exportadora se debía, entre otras cosas, a la existencia de un mercado interno con menos de dos millones de habitantes. Ninguna de esas dos condiciones es real –ni deseable– en la Argentina de hoy. La composición de nuestra economía (PBI) tanto del lado de la oferta (concentrada principalmente en el sector de la industria y el comercio) como del de la demanda (fundamentalmente interna enfocada en un 70% en el consumo privado) permite ver que en el contexto actual la demanda externa no puede por sí sola empujar el crecimiento económico ni absorber los puestos de trabajo que genera nuestra estructura productiva y que se vienen perdiendo en el marco de una política económica-productiva-laboral claramente de corte anti industrial.

El orden macroeconómico es importante para el desarrollo de la Nación, pero la solución no puede basarse en la **reprimarización de la economía en detrimento del desarrollo de la industria y los sectores productivos con potencialidades de exportación con valor agregado**, que son, además, generadoras de empleo. Es necesario aprovechar nuestras ventajas comparativas y construir mercados estratégicos, promover la competitividad de empresas con enfoque federal,

acentuar un desarrollo innovador con incorporación de tecnología, internacionalizar las empresas y diversificar la oferta exportable. Todas vías que promuevan la generación de empleo genuino y que permitan un crecimiento sostenible y equitativo.

Esta discusión sobre el “*modelo*” subyace en el abordaje de **cinco problemas estructurales que atraviesa la Argentina**: escasez de dólares, inflación, déficit y distribución de ingresos de la población, todos bajo el corset del endeudamiento externo.

Escasez de dólares, economía bimonetaria y restricción externa

La escasez de divisas constituye una traba histórica y recurrente al crecimiento y desarrollo de nuestro país. Por un lado, esto puede explicarse por lo que se conoce como el “**carácter bimonetario**” de la economía argentina: hablamos de la coexistencia de la moneda nacional con alguna moneda extranjera en el cumplimiento de algunas de las tres funciones tradicionales del dinero (unidad de cuenta, medio de pago y reserva de valor). Este fenómeno, arraigado en la Argentina, deviene de la inestabilidad cambiaria y de la desconfianza en la moneda nacional y representa un desafío para el diseño de políticas públicas en una multitud de dimensiones. En primer lugar, porque limita la efectividad de la política fiscal, monetaria y cambiaria; en segundo lugar, porque obstaculiza el desarrollo del mercado de capitales doméstico; y, por último, porque genera una demanda adicional de dólares, más allá de lo necesario para la producción y el consumo. Esto no sólo afecta a la

capacidad del país para implementar políticas económicas efectivas sino que además perpetúa la inestabilidad de la moneda nacional.

Por otro lado, la traba histórica de la escasez de dólares se vincula con la **denominada "restricción externa"**, otro problema estructural de la economía argentina, cuyo funcionamiento consume más divisas de lo que su estructura económica genera, fomentando así la constante necesidad de conseguir dólares. Es decir, la incapacidad de nuestra economía de obtener vía exportaciones los dólares necesarios para sostener su crecimiento económico genera, en momentos de crecimiento industrial, un estrangulamiento por el frente externo, dado el aumento del poder adquisitivo y la demanda de dólares para producción e importación. Asimismo, los sectores exportadores también son fuertes demandantes de divisas, no sólo debido a sus coeficientes de importación, sino a la remisión al extranjero de utilidades y dividendos, al pago de honorarios y regalías, a los intereses devengados por las cuentas en el exterior y sobre todo al fenómeno de fuga de capitales, cada vez más recurrente en nuestro país.

El endeudamiento externo, la inversión extranjera directa (IED), la devaluación de la moneda y los controles de cambio son estrategias, todas válidas en su medida y contexto, que buscan suplir la **insuficiencia de ingresos genuinos de divisas** pero que no permitirán resolver el problema de fondo sino se abordan las dos características estructurales mencionadas.

Inflación

La inflación es un fenómeno histórico en la economía argentina y constituye **uno de los principales obstáculos al crecimiento** de nuestro país por lo menos durante los últimos 15 años. La tasa de inflación en Argentina es más elevada que el promedio de la región y se ubica en el primer puesto del ranking global en esa materia⁵. Así, los intentos por controlar los aumentos generalizados de precios han variado desde políticas de estabilización rígidas, hasta enfoques más flexibles pero insostenibles en el largo plazo, y que no logran aplacar el impacto nocivo que tiene la inflación sobre la distribución del ingreso y la pobreza, afectando generalmente a los sectores más vulnerables de la sociedad.

La inflación es ante todo un fenómeno multicausal. Esto quiere decir que existen diferentes variables que pueden establecerse como causas o correlaciones, dependiendo del caso y el contexto, del incremento de precios. Para cada una de ellas se plantean diferentes enfoques explicativos que resulta importante conocer, dado que suelen derivar en una determinada medida "correctiva" o solución. De todos ellos, podemos mencionar al menos seis: exceso de demanda, altos salarios, estructura productiva, tipo de cambio, puja distributiva y, por último, la famosa emisión monetaria o "maquinita". En primer lugar, la denominada **"inflación por tirón de demanda"**, establece que en un escenario de capacidad instalada plenamente ocupada, los aumentos en la demanda no se plasman en incrementos de la producción, sino que se trasladan a precios. Es lo

⁵ <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises>



que se suele conocer como economías recalentadas y que tienen como recomendación “enfriar” la demanda restringiendo el gasto público, elevando la tasa de interés y limitando el crecimiento de la masa monetaria. En segundo lugar, la **“inflación por costos”** supone que los precios aumentan generalizadamente como consecuencia de incrementos en los precios de los insumos de uso extendido pero sobre todo en el aumento de salarios por lo cual la solución tiende a ser el disciplinamiento del salario. Esta teoría es considerada ortodoxa en tanto su argumentación prescinde de cualquier tipo de connotación política de la correlación de fuerzas. En tercer lugar, la **“inflación estructural”** constituye una mirada más heterodoxa que se enfoca en los rasgos particulares de la estructura económica y explica la inflación a partir de la rigidez a la baja de un grupo de precios, devenida de la particular estructura de los países de la periferia: el tipo de oferta de exportaciones, los productos agrícolas o el tipo de cambio. Así, la expansión industrial produce un incremento de los precios, porque la oferta de bienes–salarios –destinados mayormente a exportación– no se incrementa en función de las necesidades. Es decir, hay un desacople del ciclo doméstico del internacional, característico de las economías primarizadas. También se puede dar por insuficiencia de recursos (energéticos, cuello de botella en infraestructura, etc.). En línea con esta visión más heterodoxa, en cuarto lugar, la **“inflación cambiaria”** considera el tipo de cambio como un “precio rígido” en estructuras productivas desequilibradas como la nuestra. De manera sencilla, esto significa que el crecimiento del sector industrial choca recurrentemente con la escasez de divisas, lo que

produce sucesivas devaluaciones que se trasladan a los precios.

En quinto lugar, la teoría de la **“puja distributiva”** articula con los otros enfoques pero propone que no se trata de una cuestión de oferta y/o demanda sino de puja por la apropiación de la renta no sólo entre trabajadores/as y empresarios/as, cuyo éxito dependerá entre otras cosas de los aspectos políticos de la negociación colectiva, sino también entre distintos sectores económicos. Acá es donde el espiral entre precios y salarios pone en juego las respectivas rentabilidades, y también pone sobre la mesa el efecto de la concentración económica en su capacidad de formar precios.

Finalmente, tal vez la explicación más difundida (y actual) en contextos liberales es la **“teoría monetarista”**, que busca instalar la idea de que la inflación es producto exclusivo del financiamiento del déficit fiscal mediante emisión monetaria. Este enfoque de tipo ortodoxo ha servido históricamente para justificar las políticas de austeridad, pero encuentra sus limitaciones en distintos aspectos. Desde el punto de vista teórico, la Teoría Cuantitativa del Dinero presupone que si las transacciones se corresponden al pleno empleo y los hábitos de pagos son estables, entonces la cantidad de moneda determina el nivel de precios. Así, en una economía como la nuestra donde existe a) desempleo y b) capacidades productivas ociosas, la causalidad inflación – emisión no encuentra lugar. Además, desde el punto de vista empírico, existen al menos dos experiencias históricas que contradicen dicha relación. Durante la administración de Cambiemos, bajo este enfoque, se ensayó un programa de “emisión cero” que duró de septiembre de 2018 a



septiembre de 2019 y durante ese mismo período la inflación fue del 50%. Como contracara en abril del 2020, la gestión de Alberto Fernández produjo una expansión del 42% de la base monetaria con el fin de financiar los gastos derivados de la Pandemia, sin embargo, en ese mes el índice de precios (IPC) fue de 1,5%, el más bajo de los últimos 31 meses para ese entonces.

Entonces el dinero, su velocidad y su cantidad pueden tener incidencia en los precios y en determinadas circunstancias pueden corresponder a una mayor inflación, pero existen razones de tipo real o estructural y del mundo productivo (demanda, costo, puja, dólar) que permiten explicar el fenómeno inflacionario desde la macroeconomía.

Más allá de las causas, tal vez el mayor problema que tiene la Argentina para cortar la inflación de raíz sea su factor inercial, que genera comportamientos adaptativos que dan persistencia al fenómeno. Es decir, en Argentina la población y las empresas están adaptadas a esa inflación y toman decisiones para preservar su dinero que terminan atentando contra el propio proceso y alimentando la inflación.

La inercia no es considerada una "causa" sino un mecanismo de retroalimentación de la inflación pasada en la inflación futura, lo cual lleva a una suba que se prolonga en el tiempo: un período "hereda" parte de la inflación de la etapa anterior porque quienes sufrieron aumentos de costos, o perdieron en el pasado con la suba de precios,

repasan dichos costos o renegocian contratos en el período presente. Esta naturalización e internalización de los aumentos de precios, determinada por las expectativas inflacionarias, confieren a estos procesos una gran autonomía respecto al ciclo de actividad y el empleo.

La solución al flagelo inflacionario es compleja y requerirá de una combinación de políticas fiscales, monetarias, cambiarias, de precios y de ingresos coordinadas, que permitan además contener las expectativas y la confianza de los argentinos en el marco de una economía relativamente estable.

Déficit fiscal

La República Argentina tiene déficit fiscal persistente desde hace décadas. Esto quiere decir que la diferencia entre los ingresos de la administración (impuestos y multas, por ejemplo) y sus gastos (salarios, jubilaciones, asistencia social, entre otros) ha sido consistentemente negativa. Este resultado fiscal se suele medir de 2 maneras: el resultado "financiero", que contiene el pago de los intereses de deuda y el "primario", que no los incluye. Así, **de los últimos 122 años de historia, nuestro país registró déficit primario en 82 y déficit financiero en 112⁶.**

La discusión fiscal tiene impacto evidente en muchas áreas de la economía y de la administración pública en general: constituye un eje central de los presupuestos, repercute en el sistema impositivo, en la cobertura de contingencias sociales, en la promoción de políticas públicas, se vincula con la toma de deuda y

⁶ Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación: <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2022> y <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/series/Serie1961-2004.pdf>

puede incidir en el fenómeno de la inflación. Tener determinados niveles de déficit fiscal no presupone a priori un problema: el aumento del gasto público puede ayudar a la economía a salir de las crisis e incluso puede ser una buena señal en determinados contextos, como lo fue la pandemia.

Es cierto que la mayoría de las economías desarrolladas, como Estados Unidos, Japón y Brasil funcionan con déficit fiscal como normalidad, de hecho, las estadísticas⁷ muestran que, en el año 2023 de 192 países, 152 registraron déficit en sus finanzas públicas. Pero eso no significa que cualquier nivel de déficit fiscal sea tolerable y es un fenómeno que los gobiernos deben poder abordar de manera sostenida en el tiempo. La deuda se puede convertir en insostenible por ejemplo si un país se endeuda para gastos corrientes o la compra de bienes de uso. Ese grado de "tolerancia" depende de varios factores: de la capacidad del Estado de recaudar impuestos, de reactivar la economía, o de contraer deuda en el mercado financiero. Es decir, de su capacidad para financiar el propio déficit.

¿Cómo puede financiarse entonces un Estado que tiene déficit? Hay al menos tres mecanismos: la emisión monetaria (impresión de billetes), la toma de deuda en el mercado local *en pesos*⁸ y el aumento de impuestos. Este último punto nos lleva a un planteo recurrente y problemático en la búsqueda de reducir el déficit o, de manera más ambiciosa, conseguir superávit fiscal: la discusión fiscal se encuentra cuasimonopolizada por el lado

del gasto, y poco menos se piensa en cómo mejorar la recaudación o cómo ampliar el origen de los recursos. Esto es importante por diversas razones.

Del lado del gasto, en primer lugar, porque la Argentina es bastante inflexible a la baja. Cuando se analiza la **composición del gasto** en nuestro país (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, programas sociales, subsidios económicos, salarios, transferencias a provincias, universidades, gastos de capital, entre otros) se observa que el 70% supone gasto social⁹. En segundo lugar, porque el **peso del gasto** respecto del tamaño de la economía (medido como PBI) es similar al resto de los países de la región y por debajo de países desarrollados tales como Alemania, Japón, Dinamarca y Brasil¹⁰. En tercer lugar, está claro además que no todo gasto genera déficit. Diversos gastos del Estado impulsan la actividad económica, lo cual favorece tanto el consumo como la producción y mejora la recaudación.

Del lado de la **recaudación**, el sistema tributario en Argentina presenta dos problemas principales: a) **su carácter regresivo** (pocos impuestos a los sectores de más ingresos, mayores gravámenes al consumo y menos al patrimonio- inmuebles, colocaciones financieras, herencias-, mayor presión sobre las personas que sobre las sociedades, privilegios impositivos o exenciones de ciertos sectores en términos fiscales, bajos impuestos a las grandes fortunas); b) gran

⁷ <https://datosmacro.expansion.com/deficit>

⁸ La aclaración amerita en tanto la excusa de tomar deuda en dólares para pagar el déficit en pesos ya tuvo lugar en el 2018 y nos dejó buena parte del escenario económico actual)

⁹ <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-a-que-se-destina-el-gasto>

¹⁰ <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto>



capacidad de **evasión y elusión** de los sectores de mayor poder económico, y la elevada **informalidad** general de la economía, que le quita robustez a las cuentas públicas.

En conclusión, **la historia argentina ya conoce los efectos de buscar el equilibrio fiscal sin el equilibrio social**. Tener las cuentas públicas ordenadas es un mandato de responsabilidad de todo gobierno, lo cual puede incluir –o no– niveles sostenibles de déficit que se reduzcan de la mano de un mayor crecimiento, menos atentos a las metas del FMI que condicionen nuestras posibilidades de desarrollo y más atentos a la recuperación de la economía, centrada en la producción y en el trabajo nacional.

El problema de la deuda

La deuda –al igual que el déficit– no es per sé ni buena ni mala (lo cual no implica que sea neutral, económica, legal ni políticamente). Es un instrumento válido y puede servir a muchos fines, como ampliar la capacidad productiva del país, cubrir déficit de cuentas externas y financiar el desarrollo, o bien para fomentar la fuga de capitales o la especulación financiera. A su vez, **importa no sólo la cantidad de deuda, sino la calidad, su fuente y su finalidad**. Esto significa que no es lo mismo endeudarse con privados que endeudarse con el Fondo Monetario Internacional (FMI), no es lo mismo endeudarse afuera que adentro, a 4 años o a 20, en pesos o en dólares.

Dicho esto, la trayectoria de la deuda externa argentina encuentra a nuestro país atravesando hoy su **tercera crisis de deuda desde la vuelta de la democracia** y, en todos esos casos, ha sido motivo de empobrecimiento y pérdida de

soberanía. Durante la dictadura militar, años 1976–1983, la magnitud del endeudamiento argentino fue tal que, hacia el final del período, Argentina ocupaba el cuarto lugar en el mundo en niveles de deuda. La segunda crisis se produce entre 1989–2001 desatada por el menemismo y la convertibilidad, y la tercera tiene lugar con el nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional firmado en 2016 durante el gobierno de Mauricio Macri y aún en curso.

Así, la creciente composición en dólares de la deuda externa se torna en un problema central para las posibilidades de desarrollo para nuestro país. En primer lugar, porque profundiza nuestro primer problema estructural que es el de la restricción externa, condicionando y encorsetando nuestra capacidad productiva e industrial. El peso que tienen los denominados “servicios de la deuda” (que incluye en el concepto el pago de los intereses y la amortización de capital), sobre los recursos fiscales consignados en el presupuesto, y sobre la disponibilidad de divisas, restringen necesariamente la tasa de crecimiento potencial del país.

En segundo lugar, porque el endeudamiento *improductivo* no se tradujo en ninguno de los casos en mejoras sustanciales en la calidad de vida de nuestros habitantes o en mejoras de desarrollo, es decir los préstamos solicitados pocas veces son empleados para su cometido. En esta misma línea, en tercer lugar, porque ha dado lugar por el contrario a financiar la fuga de capitales, lo cual constituye un mecanismo ominoso del cual es muy difícil salir.



Es así que las políticas de desendeudamiento pueden ser consideradas como piezas fundamentales de una política económica o de un modelo de desarrollo centrado en la producción, el crecimiento industrial y la autonomía nacional y además, como una nueva forma de interpretar y liderar la política exterior argentina desde una perspectiva soberana.

Relación Trabajo–Capital y la disputa por los ingresos

La relación del capital y el trabajo presenta tensiones propiamente intrínsecas –de poder– que le corresponde al Estado coordinar. Al menos hasta el dato de diciembre de 2023, **Argentina no tiene estrictamente un problema de (cantidad de) empleo, sino un problema de ingresos**. Desde la pandemia del COVID 19, cuando se vio el pico de la tasa de desocupación en dos dígitos (13,1), se viene reduciendo trimestre a trimestre el guarismo y el último registro ya lo ubica en 5,7. Sin embargo, este dato, aparentemente alentador, viene invirtiendo su tendencia en lo que va del 2024 y dependerá del rumbo económico y de las políticas adoptadas, cómo seguirá su evolución. De todos modos, podemos orientar el eje de las tensiones hacia al menos **tres áreas**: la distribución del ingreso, el poder adquisitivo del salario y la caracterización del mercado de trabajo crecientemente heterogéneo, fragmentado e informal.

En primer lugar cabe preguntarse, ¿cómo se distribuye el valor que generan las y los

trabajadores? ¿Qué porción se llevan los asalariados/as y qué porción se lleva el capital? ¿Qué sectores de la economía contribuyen a agrandar esa torta y cómo reparten sus ganancias?

El indicador denominado formalmente “Cuenta generación de ingresos” e informalmente “distribución funcional del ingreso”, que mide el INDEC, pone el foco en la dinámica distributiva del valor agregado. Es decir, mide cómo se reparte la torta. El PBI puede medirse de muchas maneras:

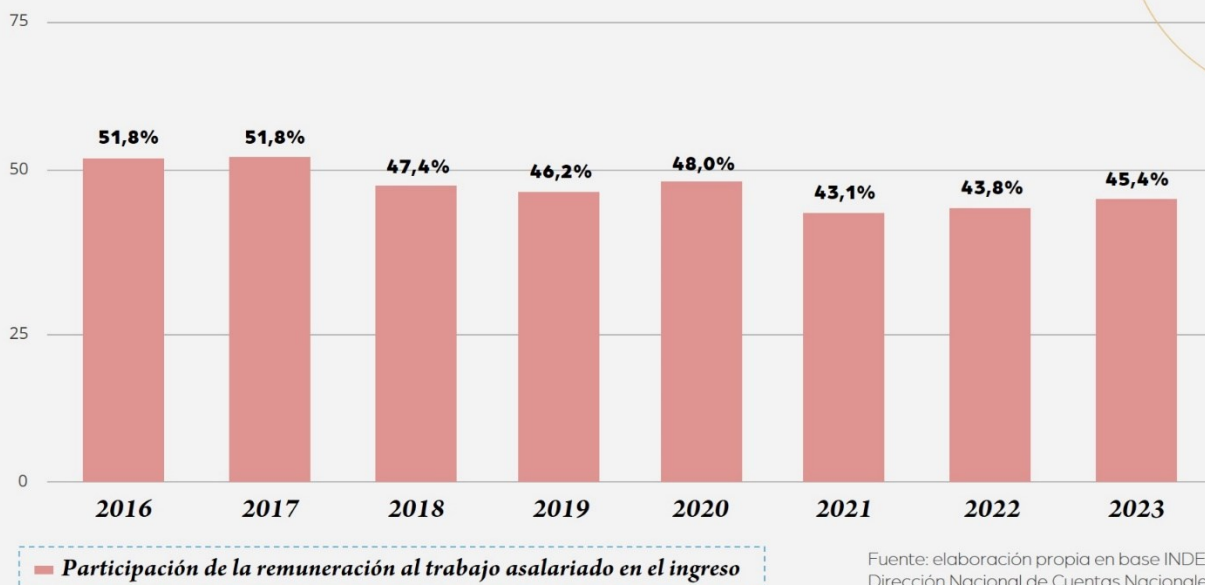
- a. por los factores que lo integran (inversión, exportaciones netas, consumo y gasto público);
- b. por el valor agregado sectorial (cuánto aporta el campo, cuánto aporta la industria, etc.);
- c. teniendo en cuenta la puja distributiva (cuánto se llevan los trabajadores/as, cuánto se llevan las y los empresarios y cuánto el ingreso mixto bruto–asociado a la economía familiar y el cuentapropismo).

Siguiendo este último criterio, vemos que del lado del trabajo **la participación de los asalariados en el ingreso (RTA)¹¹ sufrió un retroceso de 6.4 puntos porcentuales en los últimos 8 (ocho) años**, pasando del 51.8% en 2015 al 45.4% en 2023). Lejos del “fifty-fifty” (50-50), este guarismo resulta bajo si además se le añade la pérdida de poder adquisitivo signada por la realidad de precios. Es importante aclarar que estos guarismos son “promedios”, y que existe a su interior

¹¹ La RTA (Remuneración del Trabajo Asalariado) contempla que la participación de los trabajadores en el conjunto de la economía se compone de dos elementos esenciales, la cantidad de trabajo (cantidad de horas, cantidad de trabajadores) y el precio de este trabajo, los que conforman la masa salarial



En Argentina, la participación de los asalariados en el ingreso perdió 6.4 puntos en los últimos 8 años



heterogeneidad sectorial en la distribución del ingreso donde, por ejemplo, en el sector Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, la tajada llega a sólo el 18.2% o, en Comercio mayorista y minorista, alcanza el 26,3%.

En segundo lugar, **las y los trabajadores no sólo ganan menos respecto al capital, sino que ganan menos respecto a los precios**. Los datos del mercado de trabajo argentino ponen sobre la mesa las dificultades que éstos vienen sufriendo, desde hace al menos una década, en la caída del poder adquisitivo del bolsillo fruto de la suba sostenida de precios en la economía.

En la actualidad, la relación empleo-ingresos presenta una particularidad respecto a otros momentos históricos: en la década de 1990 y durante la gestión de Cambiemos (2015–2019) cayó el empleo y, a la par, cayeron los salarios reales; en el período 2003–2015, se incrementó el

empleo y con él se aumentó el salario real. En los últimos años, al tiempo que subió el empleo, los ingresos no acompañaron y se profundizó la desigualdad salarial.

Asimismo, se acentúa el fenómeno de trabajadores pobres que surge de analizar si la mediana de los asalariados registrados privados es suficiente para evitar ser pobres por ingresos. Así, a partir de mediados de 2017 comienza una curva descendente de la relación CBT (canasta básica total)–Mediana de salarios, que aún no se logra terminar de revertir.

Por último, si bien los trabajadores vienen perdiendo contra el capital y contra los precios, también es cierto que algunos pierden más que otros en tanto la heterogeneidad y la fragmentación entre trabajadores registrados y no registrados se ha tornado en un problema de tipo estructural del mercado laboral. En los últimos



siete años, estos últimos perdieron el doble de poder adquisitivo de los primeros. Al respecto, la información más reciente muestra que el año 2023 finalizó con un mercado laboral en el cual **menos de la mitad de los y las ocupadas (47,3%) corresponden al segmento de asalariados formales** (9,4 millones), mientras que hay un 22,6% de cuentapropistas (4,5 millones), de los cuales la gran mayoría está inserta en trabajos de baja calificación, y un 26,3% adicional que son asalariados informales (5,2 millones). En este escenario, aparecen interrogantes vinculados a ¿cuál, y cuánto trabajo dignifica hoy en nuestro país?

En conclusión, el problema entonces no es la puja en sí, sino los conflictos que genera y lo que se denomina espiralización, que deviene en una aceleración de la inflación. En concreto, se trata de que empresarios, sindicatos y el Estado acuerden un sendero de aumentos a futuro por un período de tiempo, que incluyan cláusulas sobre impuestos, tarifas o empleo, todos ellos elementos que permiten darle flexibilidad a la negociación. La implementación efectiva de una política de ingresos requiere coordinación y consenso entre todas las partes involucradas. Y se trata, además, de activar un sendero de reactivación económica y evitar una eutanasia productiva porque es verdad, sin crecimiento no hay ganancia, pero sin trabajadores tampoco.

Consideraciones finales

Lineamientos de una agenda necesaria para la economía argentina

Argentina tiene todo para recuperar una senda de crecimiento económico sostenido en el tiempo. La dinámica pendular de su política económica y los principales problemas macroestructurales mencionados –escasez de dólares, inflación, déficit, deuda, e ingresos– constituyen trabas para tal fin.

Desde Poliedro consideramos que **un nuevo proyecto de desarrollo es posible** y requiere, en cualquier caso, avanzar en al menos cuatro objetivos centrales: replantear la matriz productiva, discutir una reforma impositiva, avanzar hacia un sistema previsional sustentable y una prestación digna, y reconfigurar el mercado de trabajo en materia normativa y de derechos. Estos objetivos, que se detallan de forma sintética a continuación, ordenan una agenda de trabajo que entendemos necesaria para la economía argentina, y serán abordados en futuros documentos técnicos específicos.

En primer lugar, **replantear la matriz productiva argentina**, a partir de la incorporación de la ciencia y el conocimiento a las distintas actividades, tanto agrícolas como industriales y de servicios; y del incremento de la productividad a lo largo y a lo ancho del tejido productivo. Diversificar la canasta exportadora, abandonar el modelo exclusivamente extractivista-agroexportador y avanzar en el agregado de valor de nuestros recursos naturales pueden ser los primeros pasos



para traccionar otros sectores productivos que tienen gran potencialidad de crecimiento y de generación de empleo.

En segundo lugar, **discutir una reforma impositiva** que permita avanzar en un sistema tributario progresivo y sostenible. Éste tiene que ser un nuevo marco de acuerdo económico y social que permita: robustecer las cuentas públicas; quitar la carga sobre quienes tienen menor capacidad contributiva y aumentarla sobre quienes poseen mayor capacidad de pago; y orientar al sistema productivo estableciendo un esquema de incentivos. Un sistema tributario más equitativo genera una economía más productiva y para ello es central avanzar sobre la transparencia y establecer políticas contra la elusión y evasión fiscal.

En tercer lugar, **avanzar hacia un sistema previsional sustentable y una prestación digna.**

El desafío es sostener los niveles de cobertura que tiene el sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina, con prestaciones dignas, atendiendo los problemas de inequidad y sostenibilidad fiscal. Fortalecer el sistema público de reparto supone atender el problema de la informalidad laboral que consolida las moratorias previsionales; discutir el financiamiento del sistema; y revisar los mecanismos de actualización de haberes en escenarios inflacionarios. Esto no puede abordarse de forma escindida del siguiente punto.

En cuarto lugar, **reconfigurar el mercado de trabajo en materia normativa y de derechos**, en función de su nueva conformación y las nuevas lógicas signadas por la revolución tecnológica. Generar trabajo de calidad con eje en sectores

estratégicos requiere de un crecimiento económico que incentive la inversión y la productividad, con instituciones laborales fuertes y sindicatos activos que sostengan los mecanismos de negociación colectiva. Apuntalar políticas de fiscalización que combatan la informalidad y políticas de ingresos que contribuyan a la mejora salarial; adecuar normativas que contemplen las crecientes formas de trabajo por cuenta propia; y fomentar la formación profesional que acompañen con mejores competencias la modernización de nuestro sistema productivo.

