iefe | Instituto de Estudios Fiscales y Económicos

Informe N° 186 / Dic. 2019

CONTENIDOS:

- Marco Político: Argentina en disputa. ¿Tercera desconexión?

- Estudios.

* Estudio 1. El cepo es la deuda. Necesidades de una nueva política monetaria.
* Estudio 2. La situación de la pobreza y la seguridad alimentaria en la era Macri.
* Estudio 3. Acordar lo urgente: recuperar salarios y mejorar la distribución.
* Estudio 4. Los desafíos para la política energética.

Marco Político. Diciembre 2019.

Argentina en disputa.

¿Tercera Desconexión?

Con el marco teórico de Samir Amin[1], donde la problemática para los países periféricos es salir de la conexión con el capitalismo globalizado, que los subordina a una especialización productiva primaria, abastecedores de materias primas de la triada dominante (Estados Unidos, Europa, Japón), es que encaramos el informe IEFE Nº 186.

Los procesos de desconexión implican esencialmente poder fijar precios internos distintos a los globales, generando una distribución de la riqueza que favorezca a sectores sociales que son marginados cuando dominan la economía los conglomerados transnacionales.

Entendemos que, a partir del 10 diciembre de 2019, iniciamos el tercer intento luego de los anteriores: el peronismo de 1945-1955 y el liderado por Néstor y Cristina Kirchner de 2003 – 2015.

El comienzo de la Administración de los Fernández el 10 de diciembre, luego de una agónica transición de más de dos meses, donde el gobierno saliente se vio obligado a tomar medidas que había denostado al momento de su asunción, como el control de cambios, la obligación de liquidar las exportaciones en 30 días, cerró un circuito de continuo deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población, reflejado en todos los indicadores económicos y sociales.

Es determinante, para el proceso político que se inicia, la configuración del marco externo, en función de las potenciales alianzas internacionales.

La disputa comercial entre Estados Unidos Y China, además del fortalecimiento de Rusia, como parte de un mundo multipolar habilita la recuperación de las alianzas estratégicas

[1] Santiago Liaudat y Jose Sbattella, Compiladores: La teoría de la desconexión de Samir Amin, una opción para Argentina frente a la crisis global. Colihue, 2019.

existentes hasta el año 2015. Se entiende así la primera reunión que realiza Cristina Kirchner, después de su asunción como vicepresidenta con las delegaciones de China y Rusia.

Resulta importante analizar la realidad de América Latina, en tanto se generaron revueltas populares contra los ajustes neoliberales en Chile y Colombia, seguidos por el golpe de Estado contra Evo Morales en Bolivia, y el triunfo de la derecha uruguaya. Esta situación deja a México y Argentina como únicos representantes de mayorías populares, en un continente con creciente riesgo de conflictos violentos, que presagian intentos desestabilizadores por parte de la derecha global en los dos países.

En ese marco se analizan los principales desafíos que encara el gobierno argentino a partir del 10 de diciembre.

El estudio 1 define el principal condicionante que dejo el gobierno anterior: el verdadero cepo es la deuda externa, con ello se está relativizando el ataque mediático de los sectores financieros molestos por el control de cambios y la política de cuidar los dólares aplicando impuestos a la compra para atesoramiento y turismo al exterior. Se intentará desarmar la formidable tasa de ganancia de la especulación financiera con rendimientos reales de más del 20 % anual en dólares, cuando las tasas mundiales no superan el 2%. También frenar la fuga de divisas motorizada por el libertinaje en la entrada y salida de capitales.

El estudio 2 analiza la situación de pobreza y la inseguridad alimentaria que dejó el gobierno anterior, lo que determinó que la lucha contra el hambre sea la primera prioridad del nuevo gobierno, situación que afecta a más de 14 millones de personas y motiva la convocatoria a un gran consenso nacional para atacar este problema.

El estudio 3 se introduce en las urgencias que debe resolver el acuerdo social al que convocó el presidente Fernández apenas iniciado su gobierno. Aparece la necesidad de recuperar el poder adquisitivo de los salarios y mejorar la distribución del ingreso. En la búsqueda de este objetivo claramente irrumpe el problema de la inflación como un fuerte escollo, habida cuenta del grado de concentración monopólica de los formadores de precios. También se profundiza la relación entre productividad y aumentos salariales, mostrando que es posible volver a desconectar el salario de la dolarización y generar un esquema progresivo de distribución del ingreso.

El estudio 4 hace un repaso histórico de la problemática energética argentina, en especial, las consecuencias de las privatizaciones materializadas en los años 90, con un repaso de la herencia recibida, habida cuenta de que la conducción de los organismos reguladores quedó en manos de los ceos de las principales empresas privadas que operan en el país. Se analiza la conexión de los precios internos a los globales y se advierte sobre el impacto en la

población y la estructura empresarial. El desafío será volver a transformar la energía en un factor de fortalecimiento del mercado interno.

Posicionados desde el pesimismo de la inteligencia es posible vislumbrar que habrá resistencia de los sectores ganadores de la administración macrista, alentando tractorazos en el caso de las retenciones, negativas a garantizar la administración, manipulando las representaciones parlamentarias, dando quórum o no, ayudados por los medios hegemónicos bombardeando a la opinión pública.

Nada nuevo bajo el sol, lo que implica un gran compromiso militante para sostener las presiones internas y externas a que será sometido el gobierno. La historia de resistencia y lucha popular será puesta a prueba una vez más.

Instituto de Estudios Fiscales y Económicos

Informe Nº 186 / Diciembre 2019

ESTUDIO 1.

El cepo es la deuda. Necesidades de una nueva política monetaria

Se inicia un nuevo ciclo político en Argentina y con él, recobra particular relevancia el problema de la deuda pública. Como se mencionó en el Estudio 1 del Informe IEFE 185, el nivel que ha alcanzado esta variable se tornó explosivo bajo la administración de M. Macri. Siguiendo la mitología griega, el gobierno de derecha experimentó una hibris, es decir "un sentimiento violento inspirado por las pasiones exageradas, consideradas enfermedades por su carácter irracional y desequilibrado", expresada en un enorme endeudamiento, una desmesura. Pero allí arrecia la némesis: el castigo que vino de las urnas. Es momento de pensar cómo se sale del laberinto

Un laberinto con obstáculos

Después de las elecciones de octubre se ratificó el cambio de rumbo de la política económica en Argentina que se había adelantado en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO). No parece ser un fenómeno que se circunscriba a nuestro país, sino que el cuestionamiento al neoliberalismo se ha propagado a países donde éste brillaba como emblema del éxito de ese proyecto: Chile y Colombia. De todos modos, la respuesta no es unívoca, pues las derechas respondieron por la fuerza (Bolivia) y las urnas (Uruguay).

Al respecto, ya se ha analizado aquí que el gobierno de las liberalizaciones Macri recurrió, contra su propia convicción e ideología, a un control de cambios y re-regulaciones comerciales en sus últimos días de su gestión. Se tituló aquello como el regreso del "cepo", es decir, un instrumento de tortura que inmoviliza a su víctima. Pero esta medida de controles, reclamada por una buena parte de la heterodoxia económica (Marcó del Pont, 2019), no representa un real castigo para el país, sino que el verdadero cepo es la deuda.

En investigaciones previas destacamos que, en menos de 4 años, la deuda pública con no residentes (es decir, externa) se triplicó. Pasó de menos de 64.000 millones de dólares en 2015 a más de 167.000 millones en 2019, en tanto resta definir cómo cerrarán las cuentas este año. Si se mira la proporción de deuda pública total (interna y externa) en porcentaje del PBI, la misma pasó de menos de 50% a más del 100% en el mismo período. Esta variable recuperó la tendencia que había primado durante la valorización financiera del período 1976-2001, pues reintrodujo al pasivo externo como un aspecto central para definir las políticas macroeconómicas en el país (Barrera y Bona, 2018).

Adicionalmente, una parte significativa de la deuda se contrajo con el Fondo Monetario Internacional, que desembolsó unos 46.000 millones de dólares entre 2018 y 2019 y exigirá sus respectivos repagos. Entre 2020 y 2022 la deuda a cancelar con organismos multi y bilaterales de crédito asciende a más de 42.000 millones de dólares. Son cifras comparables a los niveles de reservas del país y condicionan sobre manera el nuevo escenario económico nacional.

De este laberinto de la deuda, siguiendo la mitología griega, se puede salir como lo hizo Teseo (con el hilo de Ariadna) o por arriba (tal vez, usando las alas que Dédalo diseño para volar con su hijo Ícaro). Señalamos antes (Informe IEFE 185) que se podía refinanciar, reperfilar o reestructurar (Hang, 2019). Las evidencias indican que el refinanciamiento (emitir nuevos bonos para cambiar los anteriores con total acuerdo de los acreedores) está prácticamente vetado por lo difícil de las condiciones que enfrenta el país. El reperfilamiento (postergación del pago de intereses) ya ha sido introducido por el equipo económico de Lacunza (septiembre 2019) y asoma, a todas luces, insuficiente para evitar el colapso a menos que sea más loable en la postergación de plazos. Es decir que el "hilo de Ariadna" sería muy fino o estaría cortado. Reestructurar, a la manera de Argentina (2005-2010), sería "salir por arriba".

El Plan La Plata-Ginebra

La facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata ha brindado más de un ministro de economía al país. Uno de los principales defensores de las políticas neoliberales fue Ricardo López Murphy, fugaz ministro durante el gobierno radical de De la Rúa. Hijo predilecto de la casa ubicada en 6 y 48, López M. abandonó el cargo después de ensayar un significativo ajuste del gasto público en momentos en que el país superaba los dos dígitos de desempleo y la pobreza crecía, a principios de 2001. Las protestas sociales lo obligaron a renunciar y frenaron la reducción del financiamiento de las universidades públicas donde el propio ex ministro había estudiado y enseñado.

Jorge Remes Lenicov también tuvo un paso fugaz: a principios de 2002 tomó la decisión de abandonar la convertibilidad, en lo que fue la mayor devaluación de la historia argentina. Entre otros efectos, esa política redistribuyó regresivamente el ingreso desde el trabajo al capital de manera notable. Paradójicamente, Remes L. había sido un heterodoxo que cuestionaba las políticas neoliberales, aunque los resultados de sus iniciativas fueron poco favorables a los sectores populares.

Carlos Fernández duró un poco más que sus antecesores, pues el economista platense estuvo a cargo de la cartera de economía entre 2008 y 2009, en momentos en que estallaba la crisis internacional. La principal medida de política económica de ese período fue la nacionalización del sistema previsional (ex AFJP), aunque la idea provino del ascendente A. Boudou, quien se encontraba en la ANSES. Fernández mostraba un perfil heterodoxo, así como Hernán Lorenzino, quien ocupó el cargo entre 2011 y 2013. Este último, sin embargo, no se formó en

la facultad de ciencias económicas, sino en la de abogacía de la UNLP.

El turno ahora es para Martín Guzmán, otro economista formado en la UNLP. Guzmán cultivó un perfil heterodoxo y presentó una propuesta para reestructurar la deuda soberana argentina en el mes de noviembre en Ginebra, Suiza. Sobre la base de que sin crecimiento de la economía no hay capacidad de repago de los compromisos externos y, a su vez, que el crecimiento está condicionado por las políticas de austeridad (ajuste del gasto público) propuestas por los organismos como el FMI, su plan se basa en la idea sintetizada por aquella frase de "los muertos no pagan".

La premisa requiere entonces que el país recupere la capacidad de generar empleo y crecer para, a partir de allí, lograr responder a los compromisos con los acreedores. Se trataría de un reperfilamiento similar a una suerte de reestructuración, pues si bien no quita capital, posterga por dos años todos los compromisos.

Cuadro 1. Propuesta La Plata-Ginebra.

Año	Deuda	Macroeconomía
2020-2021	Reperfilamiento: no pago de compromisos de capital e intereses. No uso de préstamos del FMI (o uso sujeto a inversiones destinadas al incremento de la productividad del sector transable)	Convergencia hacia superávits gemelos: fiscal y comercial

Fuente: elaboración propia en base a Guzmán (2019).

La intención del ministro sería descartar el pago de capital e intereses por dos años (2020-2021). Ese acuerdo debería lograrse antes de abril de 2020, es decir, cuando comienzan a multiplicarse los plazos de cancelación de deudas reperfiladas. Si se generan las condiciones de recuperación de la actividad económica, se espera que el país recobre la capacidad de pago en 2022.

El complemento del Plan La Plata-Ginebra establece una convergencia hacia los superávits gemelos: fiscal y comercial. En este sentido, se abre una serie de interrogantes en torno a cómo alcanzar este propósito, pues el equilibrio fiscal requiere o bien reducción de gastos o bien aumento de ingresos, o una combinación de ambas. Se descuenta que reemergerán

derechos de exportación (retenciones) y habrá un incremento de bienes personales. Sin embargo, por el lado del gasto las demandas son muchas, pues los salarios públicos se encuentran atrasados, al igual que las jubilaciones y buena parte de las transferencias a los sectores más postergados. También la anunciada desdolarización de tarifas puede insumir aumentos en los subsidios a sectores económicos. La ecuación se presenta compleja.

En cuanto al sector externo, los problemas de larga data coinciden con las dificultades heredadas de la gestión Macri. No sólo la industria requiere divisas (escasas) que la misma no genera, sino que además la fuga de capitales ha reducido el poder de fuego del Banco Central. Las devaluaciones experimentadas recientemente han contribuido, por la vía de la recesión, a mejorar los saldos comerciales, pero sin cambios en la estructura productiva que permitan incrementar las exportaciones y el valor agregado de las mismas, la restricción externa amenaza con condicionar este equilibrio en el corto plazo. En efecto, si se postergan los pagos de intereses por dos años, la cuenta corriente mejorará, por lo que la coordinación entre Economía y Desarrollo Productivo alcanza una relevancia central. Pero también esta tarea cabe a la política monetaria.

Una nueva política monetaria

Son numerosos los cambios que caben al Banco Central para ordenar las políticas macroeconómicas antes señaladas. Las medidas que introdujo Federico Sturzennegger (otro referente neoliberal de la UNLP) favorecieron la valorización financiera y sus efectos están a la vista. Al liberalizar la cuenta capital alentó la bicicleta financiera, a la vez que se mostró llamativamente ineficaz para reducir la inflación. Tampoco la política cambiaria mostró consistencia, pues se pasó de tipos de cambios bajos a altos en pocos días a través de grandes devaluaciones, generando un descalabro social que tuvo dramáticas repercusiones en desigualdad y pobreza (CIFRA, 2019).

Cuadro 2. Principios rectores para una nueva política monetaria

Control de cambios	requisitos para compra de moneda extranjera, impuestos a las ganancias para compras de moneda extranjera para viajes, requisito de encajes no remunerados requisitos mínimos de plazos de inversión
Comercio	declaración jurada de percepción de divisas por

	exportadores, obligatoriedad de liquidación de divisas
Crédito	establecimiento de cartera mínima de préstamos a sectores seleccionados, establecimiento de tasas mínimas y máximas por sectores
Bancarización	generalizar la bancarización para incrementar la información disponible y reducir la evasión
Inflación	coordinación con la política macroeconómica

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro 2 se muestran algunos lineamientos generales para coordinar la política monetaria con los propósitos de la macroeconomía pro-crecimiento mencionados antes. Se trata de salir del cepo que significa la deuda y para ello, el control de cambios es un primer requisito para evitar los problemas de cuenta capital que sufrió el país en 2016-2020.

Gráfico 1. Evolución de las tasa de interés de política del BCRA y las inversiones en cartera. Enero 2015-Octubre 2019.

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA.

Como lo muestra el gráfico 1, la valorización financiera permitió ingentes ingresos de divisas de corto plazo entre febrero de 2016 y marzo de 2018, momento en el que "huyeron" y resultaron claves en la corrida cambiaria y consecuente la crisis económica desde ese momento hasta fines de 2019. Las inversiones de cartera se realizaron porque se habían eliminado los requisitos de información para el establecimiento de este tipo de capitales, así como los plazos de maduración de las mismas. También las tasas de interés de referencia jugaron un papel destacado en este sentido, pues al convalidar rendimientos inéditos en dólares, favorecieron la especulación y generaron crecientes dificultades en la cadena de pagos del sector real de la economía, la producción. Pero su egreso masivo fue el detonante de devaluaciones y acuerdos con el FMI. Desandar este mecanismo se constituye en una condición de partida para lograr éxito en la recuperación económica.

También se hacen necesarias medidas comerciales, crediticias y de bancarización que permitan mejorar la capacidad de acumulación de divisas y generar condiciones de crecimiento económico. En este contexto, la búsqueda de nuevas estrategias para atacar el fenómeno de la inflación debe ponderar el objetivo principal de crear empleo y no de moderar los precios por la vía de la contracción monetaria, a la manera ortodoxa.

En síntesis, se requiere un programa que se consistente con los objetivos de la política macroeconómica y abandone el precepto neoliberal sobre la "independencia del Banco Central" para ajustarlo a las definiciones del poder ejecutivo.

¿Resurrección?

El verdadero cepo es la deuda y como tal, se trata del eje de gravitación sobre el que se conducirá el futuro gobierno argentino. En este contexto, las condiciones de posibilidad de un programa heterodoxo dependen de cómo se renegocien los compromisos soberanos.

Como se ha señalado antes aquí, las opciones en danza parten de redefinir el pago de la deuda para crecer y después pagar, aunque una real "desconexión" del sistema financiero internacional exige reestructurar la deuda y formar un club de países de la periferia que exploren nuevos mecanismos de financiamiento y cooperación (Amin, 2001). Allí pueden surgir aliados del Sur global (China, Rusia) y de la región en caso de que se produzca un reverdecer de los programas progresistas en América Latina, tal como ocurriera en el ciclo 1999-2006. Aún los resultados de las manifestaciones antineoliberales no tienen un desenlace cierto y las ultraderechas también han reaparecido con fuerza, con el no despreciable apoyo y conexión internacionales. En el resultado de este proceso puede definirse el futuro de las opciones progresistas y de izquierda en Argentina y América Latina.

Si el programa heterodoxo argentino tiene éxito, debería alcanzar el objetivo de crecer y

redistribuir, para recomenzar las posibilidades abandonadas en 2015. Recuperando una vez más la mitología griega, tal vez asistamos a una nueva resurrección, como el Ave Fénix.

Referencias

Amin, S. (2018). *La desconexión*. Buenos Aires: Ediciones del pensamiento nacional.

Barrera, M. y Bona, L. (2018). La fuga de capitales en la Argentina reciente (1976-2018). *Revista Facultad de Ciencias Económicas* 26, 7-32.

Marcó del Pont, M. (2019). La desdolarización de la economía como política de estado. FIDE.

Guzmán, M. (2019). Sovereign debt crises resolution: will this time be different? 12th UNCTAD Debt Management Conference United Nations, Ginebra.

ESTUDIO 2.

La situación de la pobreza y la seguridad alimentaria en la era Macri

1.- Introducción

Un informe presentado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sostiene que la inseguridad alimentaria moderada o grave en Argentina creció un 71% el período 2016 – 2018, alcanzando a 14,2 millones de personas. Y es de esperar que las cifras empeoren en 2019. Esta situación ocurre, a pesar de que el país que cuenta con abundantes recursos naturales disponibles para alimentar a la población.

La política neoliberal del macrismo aumentó la pobreza y la indigencia, haciendo crítica la seguridad alimentaria de amplios segmentos de la población. Ante la gravedad de la situación la administración macrista se vio obligada a través del decreto 667/2019 a promulgar la prórroga de la emergencia alimentaria nacional hasta el 31 de diciembre de 2022 según Ley 27.519. En efecto, se estableció un incremento de emergencia como mínimo del 50% de los créditos presupuestarios vigente del corriente año correspondiente a políticas públicas nacionales de alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

El presente artículo tiene como objetivo analizar los principales indicadores de la situación social, económica y alimentaria durante los años de gobierno macrista.

2.- ¿Qué es la Seguridad Alimentaria?

El concepto de Seguridad Alimentaria desde su aparición en la década de los años 40 ha ido evolucionando. En la década de los años 70, se identificaba con la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años 80, se enfocaba a la idea de la

autosuficiencia, se pensaba que un país tenía seguridad alimentaria cuando podía producir todo lo que consumía, la visión era autárquica, se creía que el país se protegía de la fluctuación de precios y de la escasez. En la década de los 90, después de la liberación de los mercados se consideró que el problema no sólo es disponibilidad de alimentos, ya que puede haber abundancia de los mismos, pero existe problemas de acceso. Así, en esta década se pone énfasis en los problemas de acceso de los hogares y se reafirma la seguridad alimentaria como un derecho humano (Balbi, 2010).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, "la Seguridad Alimentaria a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana".

Por contraposición, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) manifiesta que "la inseguridad alimentaria es un concepto relacionado con la vulnerabilidad y que se puede definir como la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales o sociales, o a una reducida capacidad de respuesta".

3.- La seguridad alimentaria, pobreza, alza de precios y la canasta alimentaria

En el informe del estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019, elaborado en forma conjunta por organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), señala que el número de personas que padecen inseguridad alimentaria moderada o grave en Argentina pasó de 8,3 millones en el período 2014 - 2016 a 14,2 millones entre los años 2016 - 2018, que representa un aumento del 71,1% en la cantidad de individuos con falta de acceso continuado a los alimentos, siendo uno de los incrementos más altos a nivel mundial junto con Níger, México, Tayikistán, Afganistán, Egipto, Guatemala, Sierra Leona y Botswana (Ver Cuadro 1).

Esta situación crítica acontece en Argentina a pesar de ser un país con una amplia y variada disponibilidad de alimentos y contar con una industria competitiva que puede tener un impacto positivo en la seguridad alimentaria.

Cuadro 1. Número de personas que padecen inseguridad alimentaria moderada/ grave

Países	2014 - 2016	2016 - 2018	Variación absoluta
	Millones		
Níger	13.2	17.8	4.6
Argentina	8.3	14.2	5.9
México	35,9	36,2	0.3
Tayikistán	1.6	2.6	1.0
Afganistán	15.2	19.3	4.1
Egipto	25.9	35.1	9.2
Guatemala	7.0	7.4	0.4
Sierra Leona	6.0	6.9	0.9
Botswana	1.4	1.6	0.2

Fuente: Elaboración propia *iefe* en base a datos de la FAO

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) sostiene para que un país pueda garantizar la seguridad alimentaria a su población requiere asegurar cuatro pilares.

1. La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de toda la población, ya sea produciéndolos en el país o importando de otros. Además, el uso eficiente y eficaz de los recursos destinados a la producción agropecuaria incide directamente sobre la producción de alimentos de calidad, tanto nutricional como de inocuidad.
2. El acceso a los alimentos depende de los precios, de la capacidad de compra por parte de la población (especialmente en áreas urbanas), de los patrones de consumo o hábitos alimentarios. En el caso de productos procesados, también influyen el grado de transformación y la conveniencia.
3. La utilización biológica de los alimentos (aprovechamiento de los alimentos por parte del organismo) depende del estado de salud de la persona, del tipo de alimentación y de las condiciones ambientales, tales como: disponibilidad de agua potable, sistema de eliminación sanitaria de excretas, higiene de los alimentos, estado de la vivienda, medios para elaborar los alimentos, prevalencia y grado de control de enfermedades, entre otras.
4. La sustentabilidad de la provisión de los alimentos en el futuro

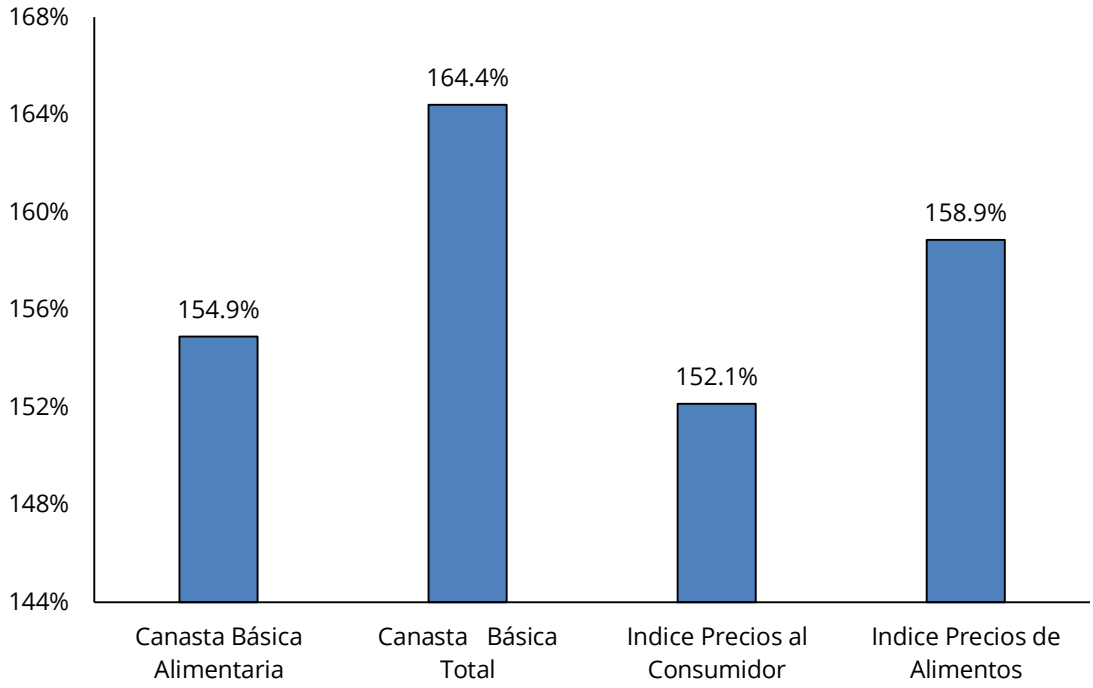
Los pilares 1 y 4 son con los que cuenta Argentina, siendo éstos los más escasos en el mundo y al mismo tiempo de más difícil procura. Por lo contrario, el país no logra cubrir los aspectos que hacen a la utilización biológica y acceso de los alimentos, que corresponden a los pilares 2 y 3 (Feeney y Piazzardi, 2019).

En el período de diciembre 2016 y septiembre de 2019, la Canasta Básica de Total (CBT), que marca la línea de la pobreza, aumentó 164.4%, muy por encima del nivel general de precios y

de precios de los alimentos al ubicarse en un 152,1% y 158,9% respectivamente. Así, en diciembre de 2016 una familia necesitaba $ 13.155,83 para no ser pobre pasando en septiembre de 2019 a $ 34.784,75.

Por otro lado, en los años de gobierno macrista, otros indicadores de ingresos como el Haber Mínimo Jubilatorio, la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Salario del Sector Privado Registrado y el Salario del Sector Privado No Registrado mostraron aumentos nominales del 227,2%, 228,1%, 194.2% y 103,3% respectivamente. Sin embargo, los mismos perdieron capacidad de compra como consecuencia de que dichos incrementos estuvieron por debajo de la inflación del 292%, registrado en estos cuatro años.

Gráfico 1. Evolución porcentual acumulada de los índices de precios y las canastas de alimentos: Dic 2016 - Sep 2019.



Fuente: Elaboración propia *iefe* en base a datos del INDEC

En el mismo período bajo análisis la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que marca la línea de la indigencia, también creció un 154,9%. De esa forma, una pareja con dos hijos en diciembre de 2016 requirió ingresos por $ 5.458,86 para no ser considerada indigente pasando en septiembre de 2019 a $ 13.913,90.

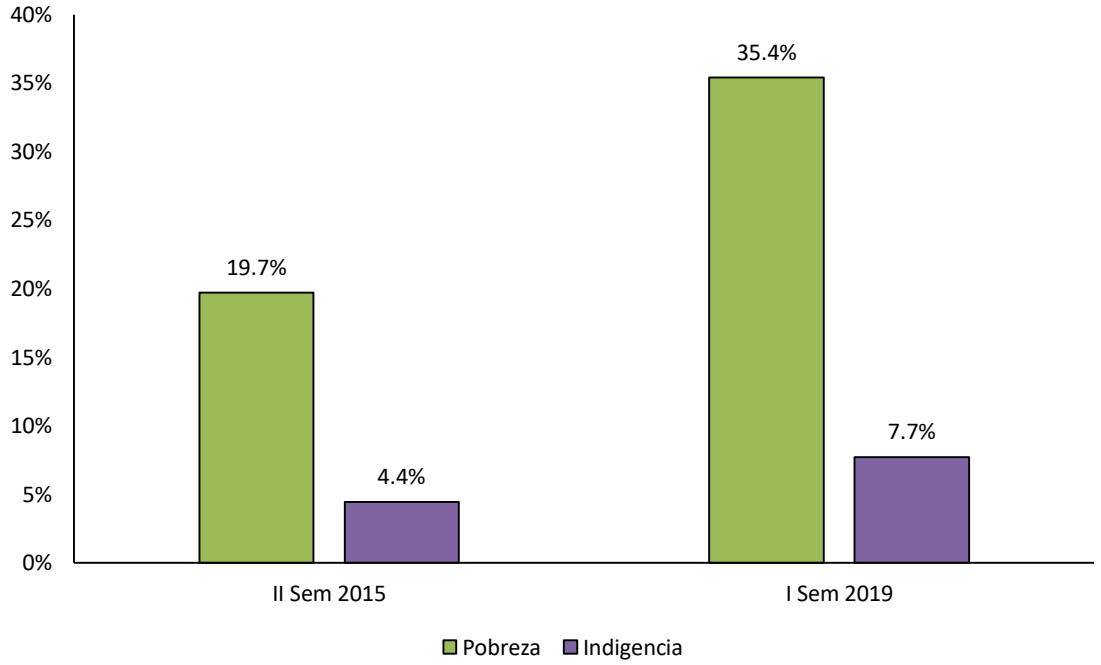
En el período bajo estudio, las líneas de indigencia y de pobreza se expandieron a ritmos por encima del nivel general de los precios lo que pone en evidencia que el alza de los precios impacta sobre los sectores de menores recursos. Esta situación de la canasta alimentaria y la

total definen el aumento de los indicadores de pobreza y la indigencia en el país, debido a cuánto más alta sea la brecha entre el aumento de los salarios y el encarecimiento de las canastas mayor impacto negativo se tendrá en la cantidad de pobres e indigentes.

La pobreza se encuentra estrechamente vinculada con la inseguridad alimentaria. Según el Banco Mundial, la Argentina fue el país de la región con mejor desempeño en la reducción de la pobreza entre los años 2004 y 2008 de gobierno kirchnerista. Donde los ingresos del 40 % de la parte inferior de la escala crecieron a una tasa anualizada del 11,8 %, en comparación con un aumento promedio en los ingresos del 7,6 %. Esta tendencia continuó, pero se desaceleró con posterioridad a 2008.

Gráfico 2. La pobreza e indigencia en 31 aglomerados urbanos: 2015 – 2019

En porcentaje



Fuente: Elaboración propia *iefe* en base a datos del INDEC y Cifra

El informe del INDEC para el segundo semestre de 2015 destacó que la pobreza alcanzó el 19,7% y que la indigencia se ubicó en 4,4%. Verificándose que importantes segmentos de la sociedad continúan excluidos, ya que 8.4 millones de personas viven en la pobreza.

Desde fines del año 2018 como resultado de la crisis económica y la devaluación de la moneda nacional, los índices de pobreza comenzaron a aumentar en forma importante, afectando, en especial, a los niños. Así, para el primer semestre de 2019 la pobreza alcanzó el 35,4% y que la indigencia llegó a 7,7%. De esta manera, se verifica que 10.015.728 personas viven en la pobreza y 2.169.496 personas están en la indigencia.

La seguridad alimentaria es más crítica a medida que aumenta la pobreza urbana debido a la crisis económica. La evidencia indica que los pobres que viven en las áreas urbanas tienen peores índices de seguridad alimentaria y nutrición que los pobres que habitan en las zonas rurales. Debido a que no pueden producir sus propios alimentos, son vulnerables al incremento en los precios de los alimentos. Los pobres en áreas urbanas enfrentan una lucha diaria por alimentar a sus familias (Elver, 2018).

A partir del 10 de diciembre de 2015 el gobierno macrista cambió el modelo socioeconómico de desarrollo de la Argentina. En efecto, de un modelo de desarrollo basado en el fortalecimiento y protección al mercado doméstico, la ampliación de derechos sociales, un rol activo del Estado en la distribución del ingreso a través de la percepción de retenciones a la exportación de productos agrícolas, se pasó hacia un modelo vinculado al libre mercado, una inserción al mercado internacional, una menor intervención estatal en la actividad económica y la eliminación de las retenciones a las exportaciones con excepción de la soja.

Este esquema de desarrollo que implementó el macrismo entre 2015 – 2019 aumentó la pobreza y la inseguridad alimentaria. Con lo que se está más lejos de que se cumpla el compromiso de Argentina con la Agenda 2030, que cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y lo aprobaron todos los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas en 2015. En efecto es probable que no se cumplan los dos primeros objetivos: el ODS1 que persigue “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” y el ODS2 que pretende “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

5.- El alza de precios de alimentos y el ingreso per cápita familiar

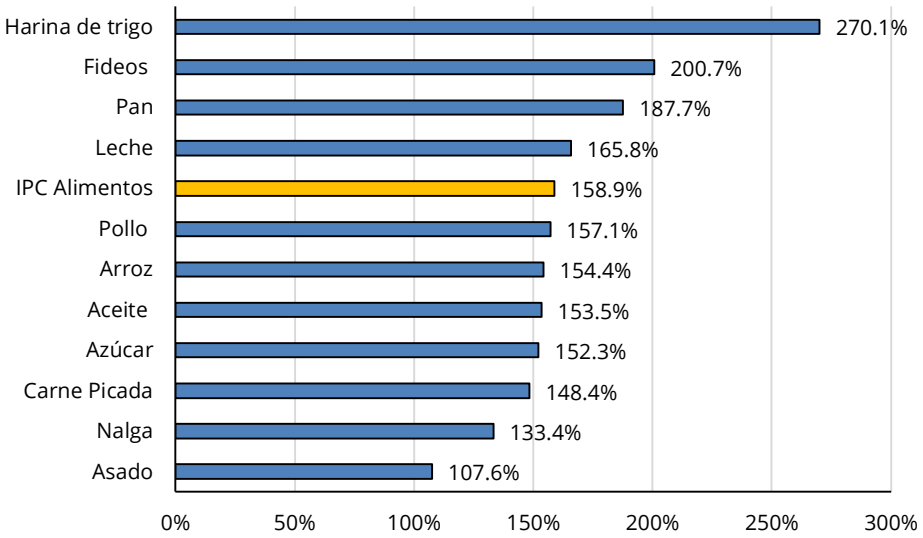
El índice de precios de alimentos es un índice de desagregado a nivel de división derivado del Indice de Precios al Consumidor (IPC) y mide el comportamiento de los precios de la canasta alimentaria promedio de los hogares, siendo representativa de la estructura de compras de los hogares más pobres.

En el Gráfico 3 se observa que el índice de precios de alimentos en el período diciembre de 2016 y septiembre de 2019 registró un aumento de 158,9%, mientras que de los 11 alimentos, que representan más de las tres cuartas partes de la ingesta calórica, cuatro presentaron subas de precios por encima de los precios generales de alimentos.

El resultado del comportamiento en alza de los precios de alimentos permite deducir la existencia de un deterioro de las condiciones de seguridad alimentaria del segmento más pobre, ya que estos bienes son los que más compran los hogares pobres.

Gráfico 3. El alza de precios de algunos productos.

Variación % acumulada: Dic 2016 - Sep 2019



Fuente: Elaboración propia *iefe* en base a datos del INDEC

El incremento del precio de los alimentos se asocia a varios factores, pero en estos años ha tenido mayor incidencia la devaluación, en los años de gobierno macrista el peso se devaluó por encima del 403%, con lo cual ha favorecido a los exportadores de alimentos como semillas oleaginosas, soja, trigo, carnes, aceite, lácteos y otros, el precio de estos alimentos transables o *commodities* se encarecen en el mercado interno, debido a que los valores de exportación son la referencia de precio. Para hacer frente esta situación en el gobierno kirchnerista se utilizaron políticas como programas de raciones alimentarias, control de precio de los alimentos y retenciones a las exportaciones, medidas que se eliminaron en el gobierno macrista.

Por otro lado, el informe del INDEC sobre la "Evolución de la distribución del ingreso (EPH)", segundo trimestre de 2019, muestra que el 10% de los hogares con mayores recursos cuenta con un ingreso per cápita que supera en 17,9 veces el del 10% de los hogares más pobres ($ 50.958 con respecto a $ 2.840). Esta proporción de los ingresos del 10% de los hogares más ricos se distribuye sólo entre el 6,1% de la población que concentran esos hogares (1,8 miembros por hogar), mientras que la proporción de los más pobres abarca al 15,6% de la población (4,7 personas por hogar).

Cuadro 2. Ingreso per cápita familiar. Total 31 aglomerados urbanos.

Segundo trimestre de 2019

Número de deciles	Población por decil	Porcentaje de personas	Ingresos total por decil (miles)	Porcentaje del ingreso	Ingreso medio por decil
1	4,407,466	15.6%	12,514,982	3.3%	2,840
2	3,733,439	13.2%	19,803,586	5.2%	5,304
3	3,517,081	12.5%	26,138,142	6.9%	7,432
4	2,817,948	10.0%	26,257,196	6.9%	9,318
5	2,710,678	9.6%	29,697,773	7.8%	10,956
6	2,718,562	9.6%	36,726,235	9.7%	13,509
7	2,460,222	8.7%	41,015,122	10.8%	16,671
8	2,074,443	7.4%	43,349,250	11.4%	20,897
9	2,025,685	7.2%	56,486,899	14.9%	27,885
10	1,719,736	6.1%	87,634,279	23.1%	50,958
Total	**28,185,260**	**100%**	**379,623,464**	**100%**	**13,469**

Fuente: Elaboración propia *iefe* en base a datos del INDEC

De esta manera, en el segundo trimestre de 2019, el ingreso per cápita del 10% de los hogares más pobres no alcanza a cubrir el costo promedio de la Canasta Básica Alimentaria ($ 4.016 promedio por adulto equivalente a línea de indigencia) y sólo paga el 28,2% de la Canasta Básica Total ($ 10.080 línea de pobreza).

6.- Conclusiones

El número de personas que padecen inseguridad alimentaria moderada o grave en Argentina pasó de 8,3 millones en el período 2014 - 2016 a 14,2 millones entre los años 2016 - 2018, representando un aumento del 71,1% en la cantidad de individuos con falta de acceso continuado a los alimentos.

Como resultado de la crisis económica y la devaluación de la moneda nacional por la corrida cambiaria en 2018, los índices de pobreza y de indigencia comenzaron a aumentar. De esta forma, durante el primer semestre de 2019 la pobreza alcanzó el 35,4% y que la indigencia llegó a 7,7%. Verificándose que 10.015.728 personas viven en la pobreza y 2.169.496 personas están en la indigencia.

El informe de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación elaborado por Hilal Elver en 2018 sostiene que a pesar de la existencia de una estructura legal y de estrategias para asegurar la realización del derecho a la alimentación, la Argentina no cuenta con una protección constitucional explícita de dicho derecho. Por consiguiente, la Argentina no

dispone de las herramientas para abordar los problemas relacionados con la alimentación dentro de un marco legal exigible, con claros lineamientos para promover e implementar políticas integrales y multidimensionales.

A partir del 10 de diciembre de 2019 la nueva administración encabezada por el Presidente Fernández resolverá la situación crítica de inseguridad alimentaria generada por el macrismo. Así, se anunció la entrega de una tarjeta de alimentos para la compra de alimentos, destinada a madres de niños menores de 6 años, personas con discapacidad y mujeres con tres meses de embarazo, será de $ 4.000 para quienes tienen un niño y de $ 6.000 con dos o más hijos, además se hará un seguimiento de la calidad de los productos comprados para una mejora de la política nutricional.

7.- Bibliografía

Addala B. (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible, aporte de CIPPEC a la Agenda 2030

Balbi L. (2010). Seguridad alimentaria mundial. División de Comercio y Mercados, FAO

Banco Mundial (2008). El alza de precios de los alimentos y sus efectos en América Latina y el Caribe

Bouza E. (2019). La era Cambiemos en datos de Naciones Unidas. https://ocipex.com/la-era-cambiemos-en-datos-de-naciones-unidas/

Britos S. (2002). La alimentación en tiempos de crisis. Intervenciones sociales en relación con los precios de alimentos.

FAO (2019). La seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía

Feeney R. y Piazzardi B. (2019). Emergencia alimentaria en la Argentina, ¿es un problema de recursos?. https://www.telam.com.ar/notas/201909/394686-emergencia-alimentaria-en-la-argentina-es-un-problema-de-recursos.html

INDEC (2017). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2016

INDEC (2019). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019

INDEC (2019). Evolución de la distribución del Ingreso (EPH). Segundo trimestre de 2019

ESTUDIO 3

Acordar lo urgente: recuperar salarios y mejorar la distribución.

Introducción

Ha llegado el día de la asunción del gobierno nacional que presidirá Alberto Fernández y la situación económica y social que deja el macrismo es alarmante. Según la última medición del Observatorio de Deuda Social de la UCA (tercer trimestre de 2019), la pobreza en la Argentina alcanzó al 40,8% de la población, lo que equivale a 16 millones de pobres. Se trata del dato más alto de la década. Al cierre del último año de gestión de Mauricio Macri, se incorporaron 2,8 millones de nuevos pobres. En igual sentido, la indigencia llegó al 8,9%, es decir, que afecta a 3,6 millones de personas[1].

A raíz de este panorama hostil, tal vez, es que haya tanta expectativa puesta sobre las primeras medidas que se tomen para corregir el rumbo del país. En este sentido, uno de los ejes de debate de los últimos meses de campaña, e incluso desde la victoria electoral hasta aquí, ha sido el de la necesidad de un acuerdo social para comenzar a desandar la situación actual.

Un acuerdo social refiere a instancias formales de concertación sobre niveles de salarios y precios y, por lo general, es pensado para controlar las expectativas nominales de salario en conjunto con el manejo de la política monetaria, preservando el salario real, y así contribuir a contener la inflación. Esto no significa que el salario real no pueda ser aumentado en el marco

[1] En una nota previa, "Salir del fondo. El debate de dos medidas para la mejora de las condiciones sociales" (Informe IEFE, N°186), presentamos información detallada del panorama social.

del acuerdo, de allí que no esté demás señalar que esta posibilidad debe afirmarse como una necesidad de recomposición del poder de consumo del pueblo trabajador.

En las páginas que siguen se parte de profundizar el conocimiento de la herramienta institucional que significa un pacto social, para luego, discutir el escenario posible de cristalización de la distribución del ingreso. Finalmente, se esbozan algunas reflexiones en torno a la posibilidad de construir un pacto que ponga la solidaridad en el centro de la escena y, por ende, que refleje la necesidad de avanzar en mayores ingresos para los sectores asalariados y menos para los dueños del gran capital.

II. Pensar el "Nuevo Contrato de Ciudadanía Social".

En días de intenso debate en torno al pacto social por venir, Alberto Fernández en su condición de presidente electo lo definió del siguiente modo: "Significa ponernos de acuerdo entre todos en que durante 180 días podamos recomponer salarios sin que esto signifique aumento de inflación"[2]. Luego, durante la hora que duró la exposición en su primer discurso al mando de la casa de gobierno, planteó algunos de los lineamientos generales de las políticas públicas a impulsar, y entre ellas, encontramos referencias de lo que llamó "Nuevo Contrato de Ciudadanía Social" (NCCS), un acuerdo marco que permitirá el desarrollo de las políticas económicas y sociales de su gobierno.

En palabras del flamante presidente, el NCCS busca ser "un contrato social que sea Fraterno y Solidario. Fraterno, porque ha llegado la hora de abrazar al diferente. Solidario, porque en esta emergencia social, es tiempo de comenzar por los últimos, para después poder llegar a todos". Aparece prontamente la mención a la Emergencia Social, y la necesidad de canalizar las políticas desde allí, con "un conjunto de Acuerdos Básicos de Solidaridad en la Emergencia, que constituyan el cimiento sólido a partir del cual se vuelvan a encender los motores de nuestra economía."

Además, destacó a los actores principales del acuerdo que "supone unir voluntades y articular al Estado con las fuerzas políticas, los sectores productivos, las confederaciones de trabajadores, los movimientos sociales, que incluyen al feminismo, a la juventud, al ambientalismo/.../ al entramado científico-tecnológico y a los sectores académicos" . Sin embargo, sobre el final señaló al movimiento obrero organizado como la columna vertebral del acuerdo social.

[2] "¿Servirá el pacto social que propone Alberto Fernández?", Diario *Página/12*, 20 de octubre de 2019.

Por último, en torno a los alcances del pacto, destacó que se buscará la "consistencia integral de lo que proponemos en materia de todas las variables del plan -precios, salarios, tarifas, tipo de cambio, aspectos monetarios, fiscales y sociales- "[3].

Sobre la base de estas primeras definiciones, podemos comenzar a pensar la concretización de lo que puede estar pensándose desde Casa Rosada. Como complemento, la experiencia de los pactos sociales que se han utilizado en la historia reciente, puede servirnos para completar una idea de lo que puede venirse en esta materia.

En este sentido, los ejemplos deben ser pensados en relación con los existentes en América Latina, e incorporando la fortaleza sindical como condición necesaria, que aunque en la región no abunda, en nuestro país es central (además de Uruguay). En ese sentido, se destacan dos casos: el Pacto Social bajo el último gobierno de Perón, firmado el 8 de junio de 1973 y, más recientemente, el modelo uruguayo impulsado por el Frente Amplio entre la primera y segunda década de los 2000 (Etchemendy, 2019).

El Pacto Social de 1973-'74, bajo el último gobierno de Perón fue inicialmente exitoso, pero su muerte y la crisis del petróleo decretaron su fin hacia 1975. Las características principales tuvieron que ver con establecer un 20% de aumento salarial, luego congelamiento de ingreso y precios, y medidas de control de cambios para potenciar exportaciones. A partir de allí, preveía salarios y tarifas con aumentos escalonados. Los resultados en términos de inflación fueron satisfactorios: si bien se arrastraba una inflación del 62% en 1972, al año siguiente bajó al 25%, y no tuvo impactos sobre el crecimiento. Por su parte, según Etchemendy, en el modelo del país vecino "el Estado propone intervalos salariales según se trate de sectores de alta mediano o bajo desempeño, que se negocian en un Consejo de cúpula confederal, y luego ello sirve de parámetro para las negociaciones a nivel sector". Además, en término de resultados es destacable ya que luego del fin del ciclo de crecimiento basado en las commodities (año 2012), la inflación bajó por una coordinación salarial centralizada con los sindicatos, con contención nominal (aunque el salario real creció) y una política monetaria de metas de inflación (Etchemendy, 2019).

III. El marco institucional vigente

Los mecanismos de coordinación de salarios y precios, no terminan ni empiezan con un pacto social. De hecho, en Argentina la negociación salarial sectorial donde las cúpulas sindicales y empresarias negocian convenios a nivel país y que involucra a una gran cantidad de

[3] Alberto Fernández, discurso presidencial, 10 de diciembre de 2019.

trabajadores y trabajadoras, tiene también instancias de coordinación salarial supra o inter-sectorial.

En este sentido, el componente principal de la política laboral es la legislación laboral, que establece las condiciones de trabajo, contratación y despido, así como niveles de remuneración (mínimos o máximos), de manera directa o por medio de mecanismos de negociación. En este sentido, puede distinguirse entre marcos institucionales débiles y fuertes (Frege & Kelly, 2003). Un marco institucional fuerte se da cuando: a) los derechos y obligaciones de las partes que negocian se encuentran formalmente establecidos; b) cuando por ley el Estado determina los actores reconocidos para firmar acuerdos y convenios; y c) cuando los acuerdos firmados son de carácter obligatorio para las partes (Trajtemberg, 2013). Este sería el caso de nuestro país, donde existe menos libertad a los actores tanto en la negociación como en la resolución del conflicto.

Asimismo, otro factor institucional clave es el grado de cobertura de la negociación colectiva. La cobertura puede determinarse por la representatividad y adhesión ganada por los actores sociales (adhesión directa), o por imperio de la ley (extensión por ley) (Trajtemberg, 2013). Un alto porcentaje de cobertura implica una centralización "efectiva" de la negociación colectiva: lo pactado se extiende a un universo amplio de trabajadores (más allá de los vinculados al sindicato), y esto favorece la coordinación.

Un factor que puede dificultar los mecanismos de coordinación salarial es que en la Argentina existe un sindicato único a nivel de empresa y sector en el ámbito privado, y relativa unidad a nivel confederal (CGT y CTA, la primera centrada en el ámbito privado y la segunda en el público). Sin embargo, en palabras de Etchemendy (2019) "el poder en los actores laborales y empresariales en Argentina está en los sectores, no en las cúpulas, y las confederaciones sindicales y asociaciones empresarias multisector son las más necesarias para implementar pactos sociales o modelos de coordinación salarial". Consecuentemente, el autor propone para la construcción de un pacto social en Argentina, un modelo mixto que incluya tanto a las asociaciones de tercer y cuarto grado (CGT, CTA, UIA, Cámara de Comercio y Servicios, asociaciones Pymes), como las cámaras sectoriales y sindicatos de actividad más importantes y representativas, en las instancias decisivas de los acuerdos sociales y salariales generales.

IV. De donde venimos y hacia donde vamos en materia salarial, ó ¿qué hay que acordar?

Los acuerdos de precios y salarios conllevan un riesgo en torno a cuáles son los números que entran en debate. Cada vez que este tipo de políticas aparecen en escena, comienzan a aparecer las voces que señalan que los salarios deben actualizarse al ritmo de los incrementos de productividad. Esto es recurrente cuando se trata de representantes de las cámaras empresarias, e involucra un planteo concreto en torno a "congelar" la relación salarios-productividad. La pregunta central es cuál es en qué valores se encuentra la relación actual.

Con la salida de la Convertibilidad, el tipo de cambio real se mantuvo elevado y tuvo consecuencias directas sobre los bajos salarios medidos en dólares. Los salarios sufrieron una caída estrepitosa que rondó el 40%, como resultado de la devaluación. Desde ese piso, los salarios reales fueron aumentando, y aunque más lentamente a partir de los años de aceleración de la inflación, en el año 2009 se retorna al nivel de comienzo de la década. Luego, hacia fines de 2011, el conjunto de los ocupados cuenta con un poder adquisitivo de su ingreso un 5% por encima del nivel del año 2001.

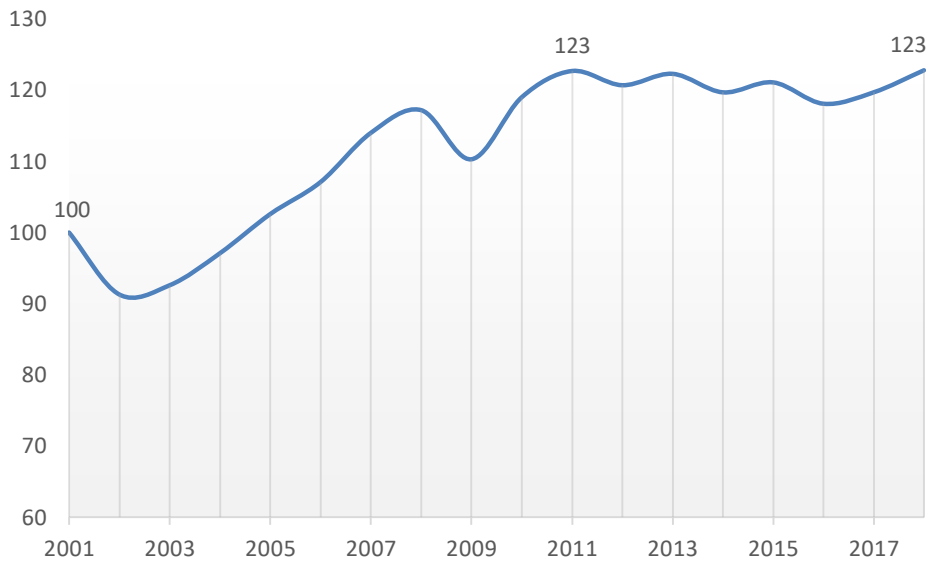
Sin embargo, el período de mejoría se detiene alrededor de aquellos años. A partir de allí, y en particular desde el 2014, aparece un proceso de caída del poder adquisitivo que sigue hasta nuestros días (Gráfico 1).

Gráfico 1. Salario medio real total asalariados. Números índices, Trimestre I 2013=100. Argentina.

Fuente: Barrera Insua & Pérez (2019).

Una de las maneras de aproximar la productividad consiste en tomar el producto bruto doméstico por unidad de trabajo (medido en torno al número de personas empleadas). En la etapa post 2001, la productividad laboral se incrementó fuertemente, en particular durante los primeros 10 años. siendo en el año 2011 un 23% más alta que al comienzo del período.

Gráfico 2: Productividad laboral en Argentina. Número índice 2001=100. Período 2001-2018.



Fuente: OIT.

A su vez, si consideramos exclusivamente la situación del sector industrial para dicho lapso la productividad aumentó hasta un 60% (González, 2012). Este ritmo de expansión del valor agregado por trabajador, no puede ser explicado sin referenciar las enormes transferencias de valor desde los trabajadores hacia el capital –y particularmente al capital concentrado-, que implicó la resolución de la crisis capitalista (Santarcángelo & Perrone, 2011a).

Es decir, al mirar conjuntamente la evolución de los salarios reales y de la productividad, vemos que mientras los primeros se encuentran en términos reales por debajo de los valores 2001, los últimos se han incrementado hasta un 23% respecto de igual año. Esto implica costos laborales unitarios menores a los existentes 18 años atrás y, lo más importante, rentabilidades más altas.

En este sentido, Amar y Pastrana (2011) -economistas pertenecientes a la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del ex Ministerio de Trabajo, sostienen que ante los planteos de ciertos sectores empresariales, acerca de que incrementos en los salarios reales están empujando a problemas de competitividad externa, se debe tomar el costo laboral por unidad de producto medido en moneda extranjera. En esta medida alternativa, los aumentos de salarios incrementan los costos, mientras que subas del tipo de cambio nominal y de la productividad laboral permiten disminuirlos. Sintéticamente, habiendo ponderado por la participación de los socios comerciales para el cálculo del tipo de cambio real multilateral, los

autores concluyen que hacia fines del año 2010 "los costos laborales medidos en moneda extranjera para el promedio de la economía fueron prácticamente la mitad (53 por ciento) de su nivel de 2001 y 63 por ciento respecto del promedio de la Convertibilidad".

Siguiendo los planteos anteriores, se vuelve necesario que previamente a cualquier acuerdo sean discutidas las utilidades de las empresas argentinas, en particular de las grandes empresas que son las que no se ven afectadas por la crisis. En este sentido, Santarcángelo y Perrone (2011b), señalan que desde la devaluación la rentabilidad de la cúpula empresaria se recupera rápidamente y muestra "una trayectoria fuertemente ascendente a lo largo de todo el período de la post-convertibilidad, alcanzando niveles muy superiores a los exhibidos en los años noventa" (pág. 70-71).

Reflexiones finales

En las páginas previas discutimos una de las políticas más mencionadas por el actual presidente de la Nación. La experiencia internacional permite señalar que, al menos en un corto plazo, los acuerdos sociales permiten generar una referencia de precios y salarios, y mantienen estable dichas relaciones. Además, han sido efectivos para el control de la inflación, incluso para el caso argentino. En este sentido, puede suceder que dicho acuerdo parta de recomponer salarios en relación al resto de las variables o que mantenga la actual relación.

Una de las propuestas que suelen dar vuelta alrededor de dichos pactos es que los salarios se ajusten según productividad. ¿Qué pasaría con la distribución del ingreso si los salarios se atasen a la productividad? Básicamente se produciría una cristalización del patrón de distribución del ingreso existente en la actualidad, lo que implica que si los trabajadores perdieron parte del ingreso total durante estos años, entonces este valor se definiría como el "techo", la participación más alta a la que se podría acceder. Es decir, manteniendo todo lo demás constante, toda nueva masa de excedente generada por aumentos de productividad se repartiría bajo las proporciones actuales de la distribución.

Tomando en cuenta la evolución de salarios y productividad de los últimos años, no parece descabellado proponer que un ajuste hacia arriba sobre los salarios reales, debe ser una prioridad y debe estar contemplado en cualquier tipo de acuerdo que se promulgue. De esto también depende, la pronta recuperación de las condiciones de vida de nuestro pueblo.

Referencias Bibliográficas.

Etchemendy, S. (2019). Diálogos de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo, disponible en http://www.fide.com.ar/actividades/dialogos/236-sebastian-etchemendy.html.

Frege, C. M., & Kelly, J. (2003). Union revitalization strategies in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, *9*(1), 7–24.

Trajtemberg, D. (2013). Estructura y determinantes de la negociación colectiva en Argentina. En *Negociación colectiva y representación sindical: ¿necesidad de cambios?* (pp. 17-29). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung / ASET.

ESTUDIO 4.

Los desafíos para la política energética.

Introducción

En América Latina, los debates acerca de la cuestión energética se concentraron en los aspectos técnicos y económicos hasta principios de la década del 70, a excepción de aquellos países con economías dependientes de la exportación de hidrocarburos, en los que se consideraba las implicancias del sector en la ecuación política. La crisis petrolera de esos años fue clave para que se produzca un cambio en el tratamiento de las políticas energéticas tanto en a nivel local como global. La forma en que los Estados gestionan los recursos energéticos depende de una multiplicidad de factores, entre los que podemos mencionar a las características de la matriz energética, la orientación de la política macroeconómica, la relación producción-consumo, entre otros.

En Argentina, el sector energético tomó mayor relevancia en los 90 al ser un sector central en el proceso de apertura y liberalización de la economía, que brindó el marco para la privatización de YPF y Gas del Estado. El eje transversal a la política energética de la gestión menemista radicó en implementar un esquema de "facilidades" normativas y fiscales con el objetivo de atraer capitales transnacionales que condujeran el sector, en lugar de hacerlo el Estado mismo. Luego, en los gobiernos kirchneristas la preocupación por el sector se reavivó con la crisis energética en la que el país se reconvirtió de exportador a importador de gas (con el impacto económico y social que ello conlleva). Esta situación puso en evidencia la ineficacia de una política energética comandada por el mercado, donde se aparta al Estado del control de un sector estratégico, como se hizo en la década del 90. Esto es, precisamente, lo que retoma la gestión macrista. La política energética del gobierno de Cambiemos tuvo tan pocos resultados como la política económica, llegando a deteriorar incluso la industria petrolera (Vaca Muerta), uno de los pocos sectores en los que habían crecido las inversiones inicialmente. De esta manera, el gobierno entrante deberá afrontar, además del pago de la

deuda externa y las negociaciones con el FMI, acreencias con las empresas del sector energético que fueron producto de las devaluaciones del peso ocurridas en los últimos dos años y que el gobierno de Macri se comprometió a asumir.

En la presente nota se analiza la política energética de la República Argentina en el siglo XXI, considerando sus particularidades más destacadas; la existencia de sus cambios/continuidades y los principales desafíos a futuro. En primer lugar, se presenta una descripción general del sector energético en Argentina. Luego, se describen los principales rasgos de la política energética en las gestiones kirchneristas (2003-2015) y el gobierno de Cambiemos (2016-2019). Finalmente, se presentan algunas reflexiones y desafíos para el futuro del sector.

Algunas consideraciones del sector energético en Argentina

Uno de los rasgos que vale la pena mencionar del sector energético argentino, es que su oferta se encuentra fuertemente concentrada en los energéticos fósiles (petróleo y gas natural), los cuales representan actualmente más del 78% de la oferta total. Esta cifra supera a la regional, que se encuentra cercana al 70% (Villalonga, 2013). En las últimas décadas el gas natural ha ido incrementando su importancia en la matriz energética como consecuencia de una decisión política, tras la creación de Gas del Estado[1] en 1946. Con dicha política se logró una rápida expansión en la gasificación del país: YPF (empresa estatal) vendía el hidrocarburo a bajo costo a Gas del Estado y este ofrecía el recurso a tarifas accesibles a los usuarios. Hoy en día, el gas natural representa más de la mitad de la producción de energías primarias.

Otro punto importante para esta nota, son los cambios que ha experimentado la política energética del país a lo largo del tiempo. La política energética se caracterizó por contar con la presencia predominante del Estado hasta los inicios de la década de los noventa. En este sentido, el Estado administró de manera estratégica al sector, decidiendo en materia de inversiones, precios, extracción y distribución del recurso (Mansilla, 2007) y tomó medidas para alcanzar el autoabastecimiento energético, como la prohibición de las exportaciones de crudo sin elaboración. Esto cambia radicalmente a partir del proceso de apertura y liberalización que se dio desde inicios de la década del 90. Durante la administración menemista, el gobierno decidió dar un viraje en el esquema de vinculación Estado-empresas transnacionales predominante en el sector. En primer lugar, el gobierno de Menem determinó la necesidad de establecer las condiciones para "*la activa y directa participación de*

[1] Esta compañía monopolizó la distribución y el transporte del hidrocarburo hasta la década de los noventa.

inversiones provenientes del capital privado" y "*la reestructuración de la industria del gas mediante el ingreso de capital privado de riesgo*", calificando a las empresas estatales YPF y Gas del Estado como improductivas e ineficientes. De esta manera, se privatizaron ambas empresas, se otorgaron incentivos fiscales a los actores privados y se dejó al Estado la función de regulador. YPF fue adquirida por el grupo Repsol en 1999, mientras que Gas del Estado fue dividida en 10 compañías; dos transportistas y ocho distribuidoras. Adicionalmente se eliminaron las cuotas de crudo y la prohibición de las exportaciones y se desregularon los precios, tanto del gas como del petróleo. En síntesis, se estableció una política energética con preeminencia del mercado, en el que las transnacionales dispusieron con total libertad sobre el *qué* y el *cómo* del sector y, en consecuencia, el Estado perdió total injerencia en una industria estratégica. En este período las compañías petroleras se concentraron en la explotación intensiva de reservas ya descubiertas, con pocas actividades de exploración (Kozulj, 2005) y una marcada orientación al mercado externo, lo que les permitía maximizar sus ganancias. Sin la supervisión del Estado en el sector, el mercado doméstico perdió sustentabilidad en el mediano y largo plazo, lo que quedó en evidencia con la importación de gas de Bolivia para satisfacer a la demanda doméstica en un contexto de exportaciones crecientes de este recurso.

Por último, uno de los grandes problemas que afronta el sector energético está vinculado a las redes de transporte interno, ya que las empresas concentraron sus inversiones en infraestructura para la exportación y no en expandir las redes (Mansilla, 2007). Las consecuencias de esta situación se hicieron visibles tras la salida de la convertibilidad en 2002, especialmente con la expansión de la industria y el crecimiento de la demanda. Para paliar los efectos de la crisis por la que atravesaba el país a principios de 2003, se tomaron algunas medidas para garantizar el acceso a recursos energéticos y desconectarlo del sistema global, como la pesificación del precio de los hidrocarburos en boca de pozo y la imposición de retenciones a las exportaciones de gas natural. Como consecuencia, sin los incentivos fiscales y de precios, los productores comenzaron a restringir la oferta (Kozulj, 2005). Esta situación, conjuntamente con la expansión de la actividad industrial sin planificación en el sector energético, son dos factores importantes que llevaron a las dificultades energéticas que comenzó a transitar el país a partir del gobierno de Néstor Kirchner.

La política energética del kirchnerismo 2003-2015

La evolución del sector de hidrocarburos fue negativa desde la privatización de YPF en 1999 hasta diciembre de 2003, período en el que la relación reservas/producción disminuyó de 10.5 a 9.8 años en el caso del petróleo y 17.6 a 12.1 para el gas natural, trayendo consigo importantes problemas de abastecimiento. Como una medida para hacer frente a los requerimientos de energía del mercado doméstico y evitar el colapso del suministro interno, el gobierno de Néstor Kirchner estableció en marzo de 2004 un programa de racionalización de las exportaciones de gas natural. A partir de su implementación, las exportaciones del hidrocarburo a los países vecinos de Brasil, Chile y Uruguay, adquirieron una tendencia creciente que comenzó a recuperarse hacia el año 2011 (a excepción del caso chileno), pero sin alcanzar los valores del año 2004. Sin embargo, esta medida fue insuficiente para hacer frente a las deficiencias en el abastecimiento energético, por lo que se negociaron acuerdos con los gobiernos bolivianos (primero de Carlos Mesa Gisbert y luego de Evo Morales) para la compra-venta de gas natural. Inicialmente, el objetivo fue encontrar rápidamente un proveedor regional que asistiera en el cumplimiento de los requerimientos internos de gas natural a fin de mitigar las consecuencias negativas sobre la economía en general, la cual se encontraba en una fase de recuperación tras la salida de la convertibilidad. No obstante, la imposibilidad de independencia de las importaciones de gas natural quedó en evidencia con la nacionalización del gas boliviano.

Las exportaciones de gas natural a los países vecinos mencionados superaron las importaciones provenientes de Bolivia hasta el 2009, año en que las compras experimentaron un crecimiento constante y de gran medida. Adicionalmente, se habían incorporado en 2008 las importaciones de GNL provenientes de distintos países regionales y extra-regionales para complementar a las bolivianas, que también tuvieron un comportamiento ascendente.

Adicionalmente, a lo largo de las gestiones kirchneristas se llevaron a cabo diferentes acciones y medidas como parte de una política energética nacional y una estrategia gubernamental para gestionar de manera directa e indirecta el sector (Bravo, 2015). Entre ellas, podemos mencionar el mantenimiento de los derechos de exportación de los hidrocarburos impuestos en 2002, la creación de Fondos Fiduciarios para el desarrollo de infraestructura energética (2006), el Programa Energía Total (2007) y los Programas Petróleo Plus y Gas Plus (2008). También otras medidas, tales como la creación de ENARSA, la expropiación del 51% del patrimonio de YPF SA y Repsol YPF Gas SA en 2012 y la modificación parcial de la normativa hidrocarburífera en 2014.

La expropiación del 51% del patrimonio de YPF SA y Repsol YPF Gas SA en 2012 fue una de las políticas más importantes de la gestión kirchnerista vinculadas al sector energético, con la que el autoabastecimiento energético fue declarado de interés público y objetivo prioritario del país. El contexto estuvo caracterizado por el mal desempeño de la compañía, con

producción y reservas en baja e importaciones en alza, y por la notoriedad que comenzó a cobrar el potencial de los yacimientos no convencionales. En este sentido, entendiendo a los energéticos no convencionales como una oportunidad histórica para avanzar hacia el autoabastecimiento, la expropiación de la compañía ha sido un elemento clave para dejar atrás una política energética centrada en la preeminencia del mercado (Barrera et al., 2015).

A partir de la expropiación de YPF, Barrera et al. (2015) destacan que el fortalecimiento de la capitalización de la compañia a través de las utilidades ha permitido focalizar los esfuerzos en exploración y explotación con el fin de recuperar el sector, lo cual se refleja en el ascenso observado en las reservas para 2015. Por otro lado, hubo un incremento del empleo relacionado con la actividad extractiva en las provincias hidrocarburíferas, especialmente en Mendoza, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, donde "*entre 2012 y 2014 se verifica un incremento en la gravitación de las cuatro provincias en el empleo de la rama (del 40.9 al 44.4%)*" (Barrera et al. 2015).

En síntesis, durante los gobiernos kirchneristas se ha visto al sector energético como estratégico para el desarrollo económico y que, por ende, debe ser administrado por el Estado. No obstante, se enfrentaron ciertas dificultades vinculadas con la falta de un plan de largo plazo que permita alcanzar el autoabastecimiento hidrocarburífero (objetivo de la política energética), razón por la cual se ha buscado el ingreso de capitales transnacionales que inviertan en el sector.

¿Qué deja la gestión de Cambiemos en materia de energía?

La política energética en el gobierno de Cambiemos siguió el camino contrario por el que venía en las gestiones kirchneristas. La misma comenzó a perfilarse con la conformación del Ministerio de Energía (que sería devuelto al rango de Secretaría al poco tiempo), el cual quedó en manos de cuadros técnicos provenientes de las principales compañías nacionales y extranjeras que operan en el país. A continuación, mencionamos algunas de las medidas que se llevaron adelante y sus consecuencias.

1. **Aumento de tarifas y eliminación de subsidios**

Una de las primeras medidas que tomó el gobierno de Macri fue el aumento de tarifas de la energía eléctrica, autorizada por la Resolución 1/2016 del Ministerio de Energía. Esta medida implicó aumentos iniciales del 500% en el precio de la energía y de 3.500% entre 2015 y 2019. En el caso del gas, se estableció el aumento de las tarifas de transporte y distribución

Mediante la Revisión Tarifaria Integral (RTI), que son los otros dos componentes de la factura de gas que pagan los usuarios además del gas en boca de pozo (lo que le queda al productor). La RTI multiplicó los ingresos de las distribuidoras y transportistas, que fueron las grandes ganadoras del tarifazo.

La organización y movilización popular logró inicialmente retrasar el proceso abrupto de reconexión de los precios de la energía. Las movilizaciones populares junto con fallos judiciales locales contra la implementación del nuevo régimen tarifario del gas, lograron que se determine la nulidad de los aumentos por parte de la Corte Suprema, por no haberse realizado una audiencia pública para su determinación. Las empresas no pudieron facturar los aumentos en el invierno y debieron devolver los incrementos ya facturados: con el aumento hubieran facturado 1885 millones de dólares, facturaron finalmente 514 millones.

Además del incremento de tarifas, el gobierno determinó la eliminación de los subsidios a la energía, por lo que los hogares debían afrontar el 100% del precio del gas y la energía eléctrica. Para el primero, los aumentos en las facturas serían superiores al 1.000%. Dada la inviabilidad de la eliminación completa de los subsidios, se determinó una eliminación "gradual" de manera que se pague la totalidad del precio del gas para octubre de 2019. Mediante aumentos semestrales, el precio pagado por los hogares aumentaría desde 1,29 US$/MBTU hasta 6,77 US$/MBTU.

2. Plan Renovar

El Plan Renovar se lanzó con el objetivo de incrementar la participación de fuentes renovables en la generación de energía del país. Si bien la incorporación de nuevas centrales con fuentes renovables es un hecho positivo para el sector, en la designación de licencias se privilegió un sistema de subastas con beneficios que solo pudieron ser aprovechados por grandes grupos nacionales y extranjeros dejando de lado la posibilidad de un desarrollo industrial nacional asociado a las fuentes renovables. Emprendimientos ciudadanos o cooperativos con larga trayectoria en el país no tuvieron espacio para participar de este proceso.

3. En busca de inversiones: Fracking y precarización del trabajo

Uno de los programas implementados durante el kirchnerismo con el que se obtuvieron buenos resultados fue el Plan Gas, el cual permitió revertir la tendencia de más de 15 años de caída de la producción gasífera con YPF como la principal beneficiaria de este programa. El mismo terminó en diciembre de 2017, pero a pesar de los buenos resultados no fue prorrogado. Desde entonces sólo se estimularon nuevos proyectos de gas no convencional, relegando a la empresa estatal. Desde la recuperación del control accionario por el Estado, YPF lideró el proceso inversor que revirtió la caída de la producción de hidrocarburos de más

de una década. No obstante, discriminación contra la estatal retrotrajo la producción y la inversión al nivel que tenían antes que el Estado recobre el control de la empresa. Con el objetivo de incrementar las inversiones en Vaca Muerta que se habían frenado desde que asumió Cambiemos, se creó el Programa de estímulo a las inversiones en desarrollos de producción de gas natural proveniente de reservorios no convencionales, que fijó un precio inicial de 7,55 US$/MBTU para la producción no convencional, beneficio al que solo las nuevas explotaciones pueden acceder.

Al mismo tiempo, el gobierno promovió la firma, junto a empresarios y sindicatos, del Acuerdo por Vaca Muerta, que incorporó modificaciones al convenio colectivo. Para la producción no convencional se eliminaron beneficios salariales, se redujeron las dotaciones técnicas de personal y se incorporaron modalidades de contratación flexible. Al finalizar 2018, los salarios del sector habían caído un 16%, se habían perdido 9 mil puestos de trabajo respecto a 2015 y desde el acuerdo murieron 8 obreros en accidentes evitables.

4. Concentración y privatización en el sector

El gobierno permitió que Desarrolladora Energética SA, controlada por Rogelio Pagano a través de una red de empresas offshore, adquiriera el control de Eden, Edea y Edelap (concentran el 49% de la distribución de energía eléctrica), violando el marco regulatorio vigente y conformando un monopolio importante en la Provincia de Buenos Aires. Adicionalmente, en noviembre de 2017 se vendieron las centrales térmicas Ensenada de Barragán y Brigadier López, junto con un conjunto de activos que el Estado conservaba de diferentes empresas del sector. El argumento fue que la participación del Estado en el mercado eléctrico “no resulta necesaria para asegurar el normal funcionamiento del sector”. La realidad es que estas privatizaciones, que implicaron un ingreso de 40 mil millones de pesos, se utilizaron para cumplir con la meta fiscal acordada con el FMI, que fue anunciado por el Ministro de Hacienda.

5. Dolarización de tarifas y endeudamiento con distribuidoras

La liberalización del precio de los combustibles comenzó a regir en octubre de 2017, otorgándole a las empresas la libertad de fijar el precio interno en función del precio internacional y de la cotización del dólar. Sin embargo, en el contexto de la fuerte devaluación del año 2018 se evidenció la inviabilidad política y económica de la dolarización de tarifas y combustibles por lo que el sendero de precios dolarizados del gas fue abandonado. La devaluación de octubre de 2018 aumentó el precio del gas que pagan las distribuidoras, que debieron esperar hasta octubre para trasladar el incremento a los usuarios. Inicialmente, el gobierno determinó que los usuarios compensen a las empresas con $10.000 millones, pero

una vez más, la organización y movilización popular logró dar marcha atrás con esta medida. Sin embargo, el gobierno asumió el compromiso de la compensación a las distribuidoras con fondos presupuestarios.

Un nuevo compromiso está asumido con vencimiento en febrero del año próximo, ya que con el fin de asegurarse capital político para octubre, Cambiemos trasladó los aumentos de tarifas que estaban previstos para la segunda mitad de 2019 cargando el pago nuevamente sobre el Estado para compensar a las distribuidoras. Por último, cabe mencionar los subsidios extra que se otorgarán a las empresas del sector para compensarlos por la medida que congeló el precio de los combustibles luego de la devaluación del 30% que siguió a la derrota de Cambiemos en las elecciones primarias. La medida desató un importante conflicto con los gobiernos provinciales perceptores de regalías y con las empresas del sector, que se resolvió otorgando a las empresas y las provincias el incremento para el segmento mayorista del mercado y un subsidio extra para las empresas del sector por parte del Estado Nacional.

A modo de reflexión: los desafíos para la gestión que viene

La gestión de Cambiemos retomó la agenda neoliberal en materia de energía con el marco regulatorio vigente desde los 90. La idea de que los mercados funcionan "correctamente" y por ende no se requiere de la intervención estatal, justificó la eliminación de subsidios y permitió reasignar fondos para atender una deuda que fue el único "motor" de la economía macrista. Sin embargo, los tarifazos tuvieron un elevado costo político que no pudo ignorarse en el año electoral. La apuesta al desarrollo de Vaca Muerta mediante beneficios fiscales y regulatorios a compañías extranjeras, con el objetivo de reducir los dólares destinados a la importación de energía y generar un excedente de exportación encontró un límite en la falta de recursos fiscales. La política energética estuvo entre la inviabilidad política y la económica, reflejándose ello en las grandes fallas en el sistema de interconexión de este año. La situación evidenció la falta de inversiones en el sector por parte de las licenciatarias que, a pesar de los grandes beneficios obtenidos en el período, no produjeron ninguna mejora significativa en la calidad del servicio de distribución.

Los tarifazos expandieron la pobreza energética, es decir, hogares que destinan más del 10% del ingreso en atender sus necesidades energéticas, para todo el país que pasó del 1% al 20% entre 2015 y 2019, respectivamente. Como contracara, las empresas distribuidoras y transportistas multiplicaron sus ganancias, sin observarse mejoras en la calidad del servicio de transporte y distribución de energía. Además, se observó un aumento de la concentración en manos de un grupo reducido de empresas, beneficiados también por la incorporación de

fuentes renovables. Esto último también benefició al capital extranjero, sin incentivar la industria nacional de componentes. El Estado se desprendió de valiosos activos (como las centrales térmicas) e YPF quedó relegada en una producción de hidrocarburos que acentuó su carácter privado y contaminante.

El gobierno de Alberto Fernández deberá afrontar no solo el pago de la deuda externa y las negociaciones con el FMI, sino que también se suman las acreencias con las empresas energéticas por los compromisos asumidos producto de las devaluaciones del peso sufridas desde 2018. Por un lado, se deberá pagar a las distribuidoras la deuda que asumió el Estado por no poder trasladar el movimiento del dólar a las tarifas en 2018, cuando tenían contratos de compra de gas en dólares. Por otro lado, también debe saldarse el compromiso asumido por el gobierno macrista de compensar a las distribuidoras por el financiamiento escalonado que realizaron para trasladar los aumentos de marzo al próximo verano para que no sean afrontados por los usuarios en el invierno (período de mayor consumo). La cifra ronda los 4.500 millones de pesos, a lo que se sumará el aumento que estaba aprobado para octubre que también se traslada al próximo año.

Otro gran problema en materia de política energética para el gobierno actual será desandar parte de las consecuencias del congelamiento del precio de los combustibles y del petróleo que definió la administración de Mauricio Macri, en un intento de frenar el proceso inflacionario que se aceleró con la devaluación posterior a las elecciones Primarias. La decisión no tuvo en cuenta el impacto que significa sobre las inversiones en marcha en Vaca Muerta y generó conflictos importantes con las provincias y las empresas del sector.

En este sentido, Alberto Fernández tendrá un doble desafío en materia energética. Por un lado, es necesario resolver el problema tarifario de manera que los gastos en la energía eléctrica y el gas en los hogares no siga erosionando el poder adquisitivo de los trabajadores. Por otro, deberá alentarse el desarrollo de Vaca Muerta en pos de obtener una fuente de energía accesible para todos los argentinos, tanto usuarios residenciales como industriales, como se hizo en el gobierno peronista con la participación conjunta de YPF y Gas del Estado. Al mismo tiempo, será necesario un plan de mediano plazo que permita el desarrollo de la petrolera como generadora de divisas para relajar la restricción externa y enfrentar desde una mejor posición a la deuda externa.

En el mediano y largo plazo los desafíos son múltiples, complejos e implican contradicciones: reducción de las importaciones energéticas por su peso en la balanza comercial, fortalecimiento de la actividad hidrocarburífera nacional con miras al autoabastecimiento, la diagramación de una política energética que se proyecte más allá del corto plazo. Este último punto será clave para la implementación de una política pública que pretenda desarrollar y

gestionar estratégicamente el sector energético. El país cuenta con potencialidad tanto renovable como no renovable y frente a ello, con base en los desaciertos en el manejo del sector en los últimos años, es importante que la administración de Alberto Fernández (y las futuras) disponga acciones y medidas orientadas a construir una política energética que cuente con solidez normativa, control estatal, límites precisos para los actores privados participantes y direccionalidad hacia el desarrollo nacional.