



ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA ARGENTINA EN EL MARCO DE LA CRISIS INTERNACIONAL

CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

Agosto de 2012

Elementos para el análisis de la coyuntura económica argentina en el marco de la crisis internacional

1. Introducción

Este documento busca brindar algunos elementos para la comprensión y análisis de la coyuntura económica actual de la Argentina en el marco de la crisis económica que en estos días afecta, principalmente, a los países centrales pero que también hace sentir sus efectos –a través de distintos canales- sobre la región y nuestro país.

Para ello en la próxima sección se realiza una breve caracterización de la posconvertibilidad, diferenciando dos periodos dentro de esta etapa de extraordinario crecimiento económico: la primera que va de 2003 a 2007 y la segunda de 2008 hasta el presente. Esta periodización se fundamenta en algunos cambios que, como se verá, se manifestaron en diferentes dimensiones económicas y estuvieron en parte asociados a la crisis que golpeó a la economía mundial. También se advierte en los últimos años y en especial en los meses más recientes, cierto cambio en el accionar político, que implicó una mayor y más decidida intervención del Estado en la economía a través de medidas que no sólo tienen efectos en el corto y mediano plazo sino que, fundamentalmente, sientan las bases para la realización de políticas de más largo aliento tendientes a impulsar el desarrollo económico y constituyen un indiscutible cambio de paradigma en relación a la década anterior.

En el tercer apartado se analizan algunos indicadores clave que permiten delinear algunos aspectos generales del estado de situación que atraviesa actualmente la economía argentina, a la vez que se muestran algunos de los canales a través de los cuales la crisis económica internacional está impactando en el ámbito local.

La última sección se concentra en la discusión de algunas de las políticas más relevantes llevadas a cabo en los últimos tiempos: la reforma de la carta orgánica del Banco Central, el impulso del crédito para la inversión productiva, la estatización de la parte mayoritaria de las acciones de YPF, la derogación de los decretos desregulatorios de los recursos hidrocarburíferos y el lanzamiento del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.Bicentenario).

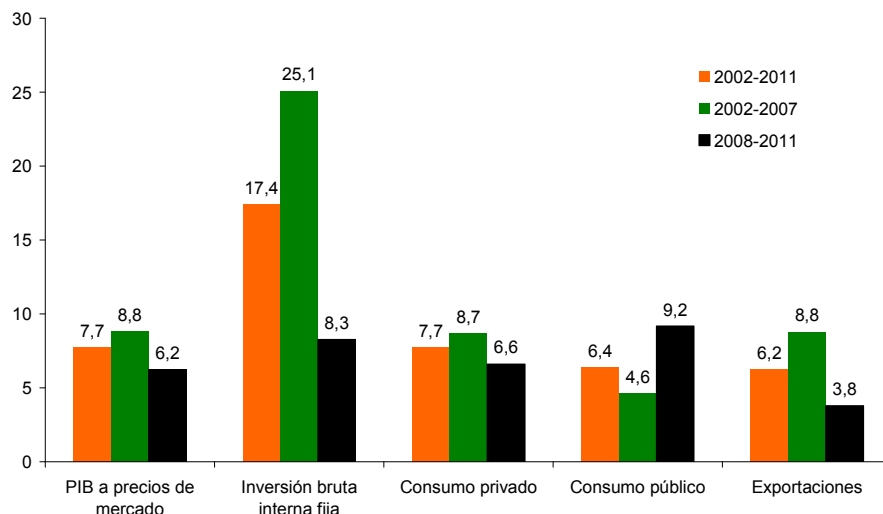
2. Dos etapas diferenciadas durante la posconvertibilidad

Luego de la formidable crisis económica y social que marcó la salida de la convertibilidad, la economía argentina inició un proceso de crecimiento a tasas record, que se diferenciaron marcadamente de las vigentes en el decenio anterior desde un punto de vista cuali y cuantitativo. Así, las elevadas tasas de incremento del Producto Interno Bruto -tanto en términos históricos como a escala regional- consolidaron un proceso de expansión centrado en el desarrollo de los sectores productores de bienes, lo cual contribuyó a revertir el proceso de desindustrialización reinante en nuestro país desde mediados de la década de 1970 con la instauración del patrón de

acumulación sustentado en la valorización financiera y el ajuste estructural. Esta etapa se caracterizó, a su vez, por un incremento sensible de la inversión, que ganó peso entre los componentes de la demanda agregada. A su vez, se revirtieron los déficits tanto del sector externo como de las cuentas públicas, lo cual permitió una significativa reducción del endeudamiento público externo, que permitió cierta independencia de los organismos multilaterales de crédito a la hora de la toma de decisiones de política económica. Asimismo, las altas tasas de crecimiento tuvieron su correlato en una importante creación de puestos de trabajo, que redundó en la caída de las tasas de desocupación y subocupación a un dígito, proceso que fue acompañado por una reducción de la incidencia del empleo no registrado y la recuperación de los salarios reales. Sin embargo, en el marco de estas importantes transformaciones, persisten ciertos legados críticos de la etapa neoliberal, en particular la elevada extranjerización del núcleo duro del poder económico (con su correlato en materia de elevados giros de utilidades al exterior) y la profunda desintegración vertical en las ramas industriales que provocan una elevada elasticidad de las importaciones para sustentar el crecimiento industrial. Ambos factores presionan sobre la cuenta corrientes del balance de pagos y retrotraen el viejo problema de la “restricción externa”.

A pesar de este panorama generalizado en la posconvertibilidad, como se señaló, pueden observarse dos etapas diferenciadas en términos del desempeño económico. La primera, caracterizada por altas tasas de crecimiento impulsadas por los sectores productores de bienes, con un rol protagónico de la industria manufacturera, se extiende desde comienzos de 2003 hasta 2007. El tipo de cambio real vigente luego de la devaluación de la moneda implicó una fuerte modificación en la estructura de precios relativos y, en particular, la contracción de los salarios reales que permitió una fuerte recomposición de la tasa de ganancia, que junto con las bajas tasas de interés vigentes tanto en el plano local como en el contexto internacional, implicaron una mayor rentabilidad relativa de las inversiones productivas en comparación con las financieras. En efecto, en ese lustro, la inversión creció a tasas sustancialmente más elevadas (25,1%) que el resto de los componentes de la demanda, acompañada por el consumo privado (8,7%) y, en menor medida, el consumo público (4,6%). En el cuatrienio 2008-2011, esta situación se modificó, de manera que el consumo público pasó a ser el componente más dinámico, al expandirse al 9,2% anual, frente a la desaceleración de la inversión, que pasó a crecer al 8,3% anual (Gráfico N°1).

Gráfico N°1. Tasa de crecimiento anual acumulativa del PIB y de los principales componentes de la demanda agregada, 2002-2011 (a precios constantes de 1993) (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

A su vez, el encarecimiento relativo de las importaciones y el abaratamiento de las exportaciones manufactureras marcaron un quiebre con lo sucedido durante la etapa de la valorización financiera, signada por la destrucción del tejido industrial. El crecimiento de la industria fue liderado durante estos años por sectores orientados al mercado interno, aunque su impulso no alcanzó para modificar sustancialmente la estructura de las ramas manufactureras.¹

La devaluación del peso implicó, a su vez, una reversión del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que, acompañado por una cuenta de capital y financiera decrecientemente deficitaria (y superavitaria en algunos años desde 2004) permitió la acumulación de reservas internacionales que posibilitaron la cancelación parcial de la deuda externa adquirida con anterioridad. Las cuentas fiscales también revirtieron su situación deficitaria a partir de 2002, como resultado del aumento de la recaudación tanto a través de impuestos como de derechos sobre el comercio internacional.

En este período el mercado de trabajo mostró también un fuerte dinamismo en la creación de empleos y mejoras en la calidad de las ocupaciones. En efecto, disminuyó marcadamente la proporción de puestos asalariados no registrados en el sistema de seguridad social. Durante los primeros años de la posconvertibilidad, sucesivos aumentos salariales por decreto impulsaron la recuperación de las remuneraciones de los trabajadores asalariados registrados. A la vez, la importante recuperación del salario mínimo desde los deprimidos niveles vigentes durante la etapa anterior, junto con la vigorización de la negociación colectiva y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales contribuyeron a la recuperación de las remuneraciones, aunque no fue

¹ Para un análisis detallado de la evolución de la dinámica de la industria manufacturera durante la posconvertibilidad, véase CIFRA (2010) "La recuperación industrial durante la posconvertibilidad", Documento de trabajo N°6.

sino hasta finales de 2006 que éstas alcanzaron, en términos de poder adquisitivo, los niveles previos a la crisis de salida de la convertibilidad.

No obstante, a partir de 2007 comenzaron a evidenciarse algunos cambios en la dinámica económica en relación a los años anteriores. En virtud de, entre otros, el elevado grado de oligopolización, el incremento de los precios de los commodities internacionales y la puja distributiva, el ritmo de crecimiento de los precios comenzó a acelerarse, lo cual, en un contexto en el que el tipo de cambio nominal se mantuvo relativamente estable, implicó una progresiva apreciación real del peso, de modo que el que fue el principal pilar de la política macroeconómica en la primera parte de la posconvertibilidad, fue perdiendo fuerza. Frente a esta situación, la industria manufacturera comenzó a desacelerarse, a la vez que la creación de empleo fue creciendo a tasas menores (aunque manteniendo tasas de desempleo de un dígito) y entró en una suerte de meseta, al igual que la recuperación de los salarios. A su vez, mientras que hasta ese año eran los sectores productores de bienes los que dinamizaban el mercado laboral, generando una mayor cantidad de puestos de trabajo por punto de crecimiento del producto, a partir de 2008 los sectores productores de servicios tomaron la delantera.²

El año 2008 estuvo signado por el conflicto por la apropiación de la renta agrícola, a raíz del impulso por parte del gobierno de modificar los derechos de exportación de la soja. Este intento – finalmente fallido- podría haber operado como un mecanismo para desvincular los precios locales de los crecientes precios internacionales, a la vez que hubiera proporcionado ingresos fiscales adicionales para la implementación de políticas anticíclicas y redistributivas. Si bien, en términos económicos no se alcanzó la meta, el conflicto significó una novedad en términos políticos: de allí en más el gobierno amplió la confrontación con el bloque dominante que ejerció el poder en el patrón de acumulación anterior, dado que no sólo se enfrentó a los acreedores externos (y sus representantes políticos) sino también a los grupos económicos locales que pretendían imponer sus requerimientos de expansión al conjunto de la sociedad.

En este punto, el impacto de la crisis internacional desencadenada en Estados Unidos, que rápidamente se propagó por el mundo, interrumpió el crecimiento de la economía local. Los principales factores que impactaron sobre el mercado doméstico fueron: por una parte, la caída relativa de los precios de los productos de exportación y la reducción de la demanda externa (en especial de las manufacturas); por la otra, la reversión de los flujos de capitales hacia países en desarrollo, que redundó en una disminución en los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) y dificultades para el acceso al crédito y, finalmente, los ajustes que realizaron las empresas transnacionales en todas sus filiales. Todos estos factores coadyuvaron en explicar la caída del nivel de actividad, particularmente en el sector industrial, que impactó, a su vez, en el mercado de trabajo, determinando una drástica reducción del ritmo de generación de puestos de trabajo y una caída del nivel de ocupación en algunos sectores. Asimismo, los ingresos fiscales disminuyeron por un doble efecto: por un lado, debido a una menor recaudación de impuestos internos y, por el otro, como consecuencia de los menores ingresos producto del comercio internacional.

² En González, M. (2011) “Los límites del patrón de crecimiento para la creación de empleo”, Apuntes para el Cambio N°1 se presenta un pormenorizado análisis de los cambios en la dinámica del mercado de trabajo.

En el marco de la crisis, el Estado nacional anunció medidas tendientes a reactivar la economía, entre las cuales se encontraban dos importantes planes de inversión pública destinados, por una parte, a la ejecución de obras vinculadas con el desarrollo energético, la infraestructura de transportes, las comunicaciones, la seguridad, la banca pública, la infraestructura de salud y la vialidad y, por la otra, a la construcción de complejos habitacionales, junto con la ampliación del servicio de agua potable y cloacas. De todas formas, cabe advertir que más allá de la importancia de los anuncios, en la fase de ejecución de las obras se pusieron de manifiesto ciertos problemas asociados a la falta de coordinación entre niveles de gobierno, de manera que los montos efectivamente ejecutados para estos planes fueron inferiores a los anunciados. En la esfera laboral, con el fin de sostener el nivel de empleo se implementó el programa de Recuperación Productiva (REPRO), que otorga subsidios a empresas con problemas económicos con el objetivo de que mantengan las fuentes de trabajo. A su vez, se implementó una reducción de las cargas sociales a partir de la cual las empresas que regularicen la situación laboral de sus trabajadores deberán abonar durante el primer año sólo el 50% de las contribuciones patronales, mientras que en el segundo año tal porcentaje asciende al 75%, a cambio del compromiso de mantener su planta de trabajadores. A estas políticas propiamente anticíclicas –que siguen vigentes hasta el presente- deben agregarse otras, con carácter más bien estructural: la ampliación del sistema de asignaciones familiares a través de la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la implementación de la Ley de Movilidad Jubilatoria.

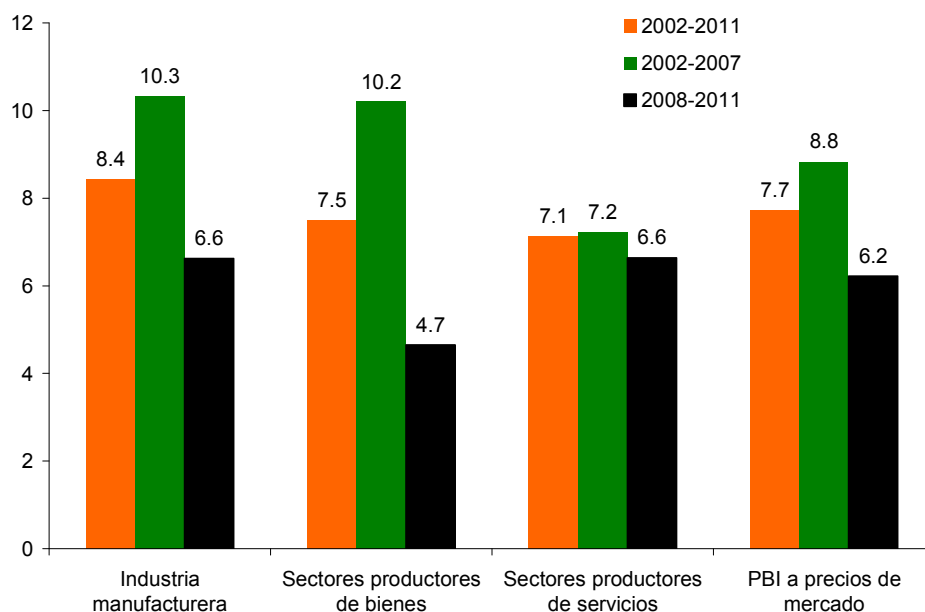
Por otro lado, ese año se realizó una importante reestructuración del sistema provisional, sin la cual no se hubiera podido implementar la AUH. Éste ya había comenzado a ampliar su cobertura a través de sucesivas moratorias que permitieron acceder al beneficio a trabajadores que no contaban con los aportes suficientes, como resultado del deterioro del mercado durante la década anterior que redundó en altas tasas de desempleo y empleo no registrado. La estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) significó no sólo la recuperación del carácter solidario del sistema, sino el traspaso al Estado de los activos que administraban las AFJP y la conformación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Esto permitió más adelante la utilización de estos fondos para financiar políticas fiscales y participar en el directorio de las empresas en las que las AFJP habían invertido comprando acciones.

Ya a fines de 2009 el nivel de actividad comenzó a recuperarse y el tamaño de la economía aumentó a tasas crecientes, de manera que en 2010 y hasta el tercer trimestre de 2011 las tasas de aumento interanual se encontraron en torno del 10%. Sin embargo, el mercado de trabajo no mostró la misma capacidad de recuperación, de manera que el porcentaje de incremento de la ocupación por cada punto de crecimiento del producto (elasticidad empleo-producto) resultó más baja que en años anteriores.

Después de 2008, además, la evolución relativa de los distintos componentes de la demanda agregada se modificó: en esta segunda etapa el consumo estatal creció a tasas mayores, mientras que la inversión, el consumo privado y las exportaciones lo hicieron a un ritmo menor (Gráfico N°1). A su vez se observan cambios en relación a los sectores que dinamizaron la expansión del PIB, dado que en este segundo período adquirieron mayor importancia relativa en la explicación del crecimiento los sectores productores de servicios. Asimismo, la industria manufacturera volvió

a crecer a tasas superiores al promedio, aunque no recuperó la dinámica de la primera etapa (Gráfico N°2). Así, mientras que en la primera etapa tuvo una expansión en torno del 10,3% anual, en la segunda, el crecimiento fue más moderado, al 6,6%. En este marco, también tuvo lugar una exacerbación de la remisión de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras que operan en el país, flujo que llegó a representar más del 45% del saldo de la balanza comercial en el año 2011.

Gráfico N°2. Tasa de crecimiento anual acumulativa de los principales sectores económicos, 2002-2011 (a precios constantes de 1993) (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

Luego de un año de crecimiento a tasas record, a fines de 2011 nuevamente comenzaron a observarse síntomas de desaceleración, situación que podría asociarse al devenir de las economías con las que Argentina mantiene relaciones comerciales. Este nuevo coletazo de la crisis internacional encuentra a nuestro país, en algunos aspectos, en una situación menos sólida que la de 2009. En particular, las cuentas fiscales ya no muestran la misma holgura que entonces, lo cual implica un menor margen de maniobra para la realización de políticas anticíclicas. Sin embargo, los precios de los productos de exportación que en 2009 habían descendió, en la actualidad presentan una dinámica más favorable para nuestro país, dado que se encuentran en un nivel mayor que en aquel momento.

Además de las políticas mencionadas, en la segunda etapa de la posconvertibilidad se destaca un papel cada vez más importante por parte del Estado, con intervenciones en diferentes ámbitos a través de decisiones de política que, si bien en muchos casos obedecían a la necesidad de responder a dificultades coyunturales, implican modificaciones estructurales en la capacidad de

intervención del Estado en sectores estratégicos de la economía. Entre ellas cabe mencionar la reestatización de la aerolínea de bandera (2008), la negociación con las empresas extranjeras con miras a lograr una menor remisión de utilidades al exterior y una mayor reinversión en la economía local, la unificación de las políticas del Estado en las empresas en las que tiene participación societaria con el objetivo de fomentar una mayor inversión por parte de esas sociedades. En otro plano, la sanción de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (N° 26.522) implicaría también un avance en términos regulatorios de la actividad. Incluso, en los últimos meses, tuvieron lugar una serie de medidas de mayor relevancia: la reforma de la carta orgánica del Banco Central (Ley N° 26.739 de 2012), la estatización del 51% de las acciones de YPF (Ley N° 26.741 de 2012), la derogación de los decretos que desregulaban la actividad hidrocarburífera (decreto reglamentario N° 1.277/12) y la implementación del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.Bicentenario).

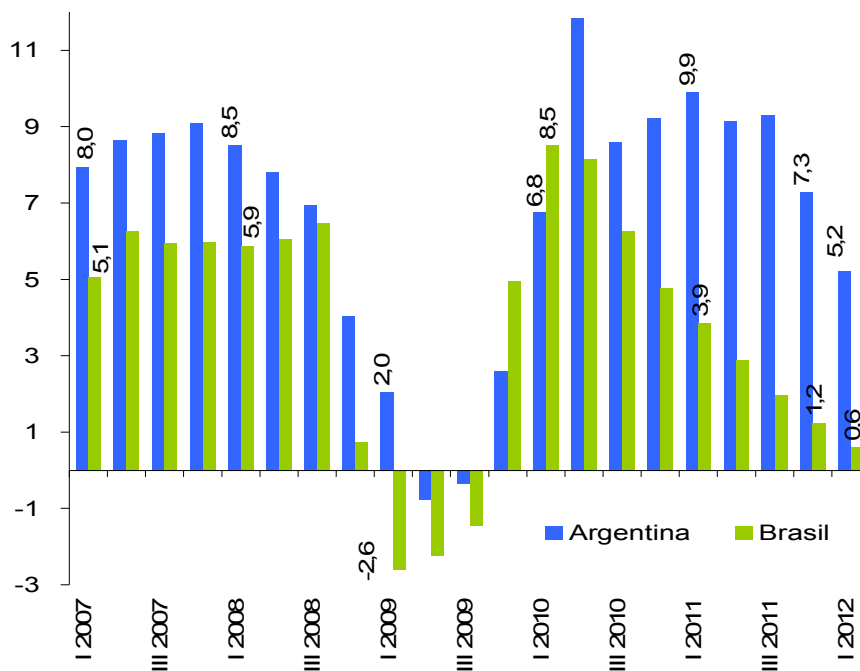
3. La situación internacional y la coyuntura local

A la hora de caracterizar la situación actual de la economía argentina, es imprescindible considerar la situación internacional, que desde fines de 2010 se encuentra signada por la profunda crisis que azota a los países centrales, con epicentro en Europa. Tanto los países que conforman la Unión Europea como los Estados Unidos mostraron en el primer trimestre de 2012 tasas de crecimiento interanuales inferiores al 2%, con un promedio para los países de Europa que osciló en torno del 0,5%. Por su parte, otro elemento de significativa importancia es la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía china que pasó de tasas superiores al 10% interanual antes de 2011 a mostrar incrementos cercanos al 8%. Indudablemente, a pesar del impacto que puede tener en el mercado mundial, por la menor tracción del consumo chino, las tasas de crecimiento siguen siendo notablemente altas.

El menor crecimiento de las economías del mundo impactó negativamente en los principales países de la región. Así, se nota una fuerte desaceleración del crecimiento de Brasil que, de tasas interanuales que rondaban el 6,9% en 2010, pasó a crecer al 2,5% en 2011, mientras que en el primer trimestre de 2012, comparado con igual período del año anterior, el Producto Interno Bruto (PIB) se incrementó en apenas un 0,6%. Por su parte, y asociado, entre otros factores, a la dependencia de la economía argentina del mercado brasilero -principalmente en materia de exportaciones de manufacturas- localmente también se aprecia un menor ritmo de crecimiento del PIB. En efecto, mientras que en 2010 el nivel de actividad se incrementó un 9,2%, al año siguiente éste fue del 8,9%, cifras significativamente más elevadas respecto de las del primer trimestre de 2012 que creció un 5,2% comparando con igual período de 2011 (Gráfico N°3).

Si bien no se cuenta con datos del nivel del PIB para el segundo trimestre, el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMA) mostró tasas interanuales decrecientes durante todo 2012 e incluso negativas para el mes de mayo. En junio, en cambio, el nivel de actividad medido a través de este indicador no mostró cambios en relación al mismo período de 2011. El Estimador Mensual Industrial (EMI), por su parte, mostró tasas negativas en cuatro de los primeros seis meses del año.

Gráfico N°3. Tasa interanual de crecimiento del Producto Interno Bruto a precios constantes, I trim 2007–I trim 2012 (en porcentajes). Argentina y Brasil.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales-INDEC e IBGE.

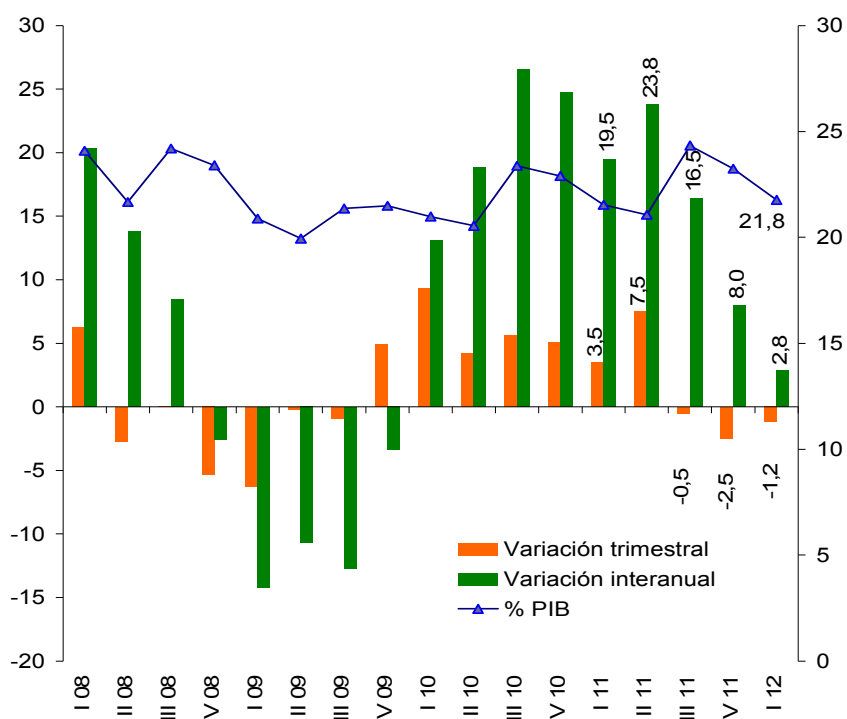
El menor crecimiento del producto se debe a la desaceleración en el ritmo de expansión de ciertos componentes de la demanda agregada, principalmente, la inversión, las exportaciones y el consumo privado. Sin embargo, vale resaltar que la tasa de crecimiento del consumo público se mantiene estable, entre el 9% y 11% interanual, como política de contención de la demanda agregada. En este sentido, el consumo privado, que en 2011 había crecido por encima del 10% en relación con 2010, en los primeros tres meses de este año presenta una tasa de crecimiento menor, en torno del 7,0%. Por su parte, la inversión privada pasó de crecer el 23,8% en el tercer trimestre de 2011 al 2,8% en el primer trimestre de 2012 (siempre comparando con igual período del año anterior), muy por debajo de la observada en promedio durante los primeros meses de los años 2007 a 2010 (9,2%).

Ahora bien, al desagregar la inversión privada en sus principales componentes se aprecia que desde el tercer trimestre de 2011 la inversión en equipos durables está cayendo a una tasa trimestral del 16,0%, mientras que la construcción entre trimestres creció hasta el cuarto de 2011 y descendió un 21,0% comparado este último con el primero de 2012. Si en lugar de confrontar entre trimestres se lo vincula con igual período del año previo, se aprecia no ya una caída en los niveles de inversión señalados, sino una fuerte desaceleración. Así, mientras que en los primeros tres meses de 2011 la compra de equipos durables había crecido un 33,4% comparado con el

2010, este guarismo descendió al 2,3% si se vincula el 2012 con el 2011. Lo propio sucede con la construcción, cuya tasa de crecimiento pasó del 9,7% a otra de 3,4% (Gráfico N°4).

Este es un elemento de considerable importancia dado que se trata de un indicador sensible en relación con sus efectos potenciales sobre la actividad económica. De allí que la desaceleración en el ritmo de crecimiento de los planes de inversión estaría insinuando una posible profundización de la desaceleración de la economía en el corto plazo.

Gráfico N°4. Tasa de crecimiento de la Inversión Bruta Interna Fija en equipo durable y construcción a precios constantes y como porcentajes sobre el PIB: tasa interanual y trimestral. I trim 2008–I trim 2012 (en porcentajes)

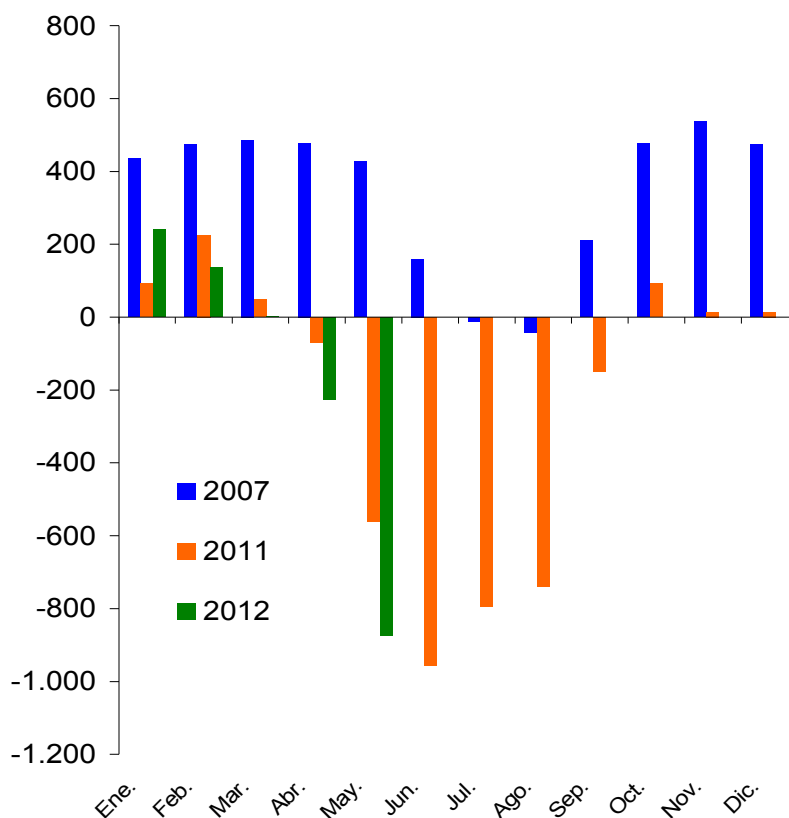


Fuente: Elaboración propia sobre la base datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales-INDEC.

En cuanto al sector externo, desde fines de 2011 comenzó un proceso de desaceleración en el crecimiento del comercio exterior que redundó luego en una caída del valor comerciado. Así, mientras en agosto de 2011 las importaciones habían tenido un alza interanual del 43,0% respecto de ese mes de 2010, en enero había sido del 9,6%. De allí en adelante, se registraron caídas ininterrumpidas hasta junio de 2012 de entre el -5% y -14%. Por su parte, si bien las exportaciones presentan la misma tendencia, vale resaltar que comenzaron a descender, respecto del año previo, recién en abril, lo que permitió ampliar un 26,8% el saldo comercial durante el primer semestre de 2012.

Uno de los componentes que desde 2006 viene afectando negativamente el saldo de la balanza comercial es el intercambio energético, debido a las crecientes necesidades de importaciones de combustibles para satisfacer la mayor demanda doméstica, frente a un deterioro en la producción de los hidrocarburos, principales insumos de la matriz energética argentina. De este modo, desde 2006 se registra una reducción de dicho superávit comercial que culminó en 2011 con un déficit en el intercambio con el mundo levemente inferior a los U\$S 3.000 millones. Si se analiza la evolución de este indicador en el primer semestre de 2012, se observa que el déficit comercial generado es un 43% superior al de igual período de 2011, lo que permite avizorar, cuanto menos, un déficit anual similar al del año pasado. Luego de la toma de control de YPF por parte del Estado, que llevó a la empresa a su máxima capacidad de producción de derivados (luego de haber descendido al 82% hacia el final de la gestión de Repsol S.A.) es posible esperar que este déficit no siga incrementándose. En el mediano y largo plazo, la maduración de obras que se están desarrollando bajo el programa Refino Plus permitirán suplantar importaciones de gas oil que también tendrán un impacto sobre estos indicadores (Gráfico N°5).

Gráfico N°5. Saldo comercial energético mensual, 2007, 2011 y 2012 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

Como se mencionó previamente, aún en el marco de la desaceleración mencionada de la actividad económica, los beneficios de las empresas transnacionales siguieron creciendo de forma

ininterrumpida desde 2003, alcanzando en 2011 el valor de U\$S 7.331 millones. Por su parte, la participación de dividendos remitidos al exterior aumenta desde 2009, lo que significó que en 2011 se giraran al exterior el 70% de las utilidades. Ello es sumamente relevante, puesto que esta remisión consumió el 45,4% del superávit comercial de 2011, representando una importante presión sobre el flujo de divisas.

En este marco de presión en el frente externo, con la consecuente fuga de divisas al exterior, en 2011 se incrementó la formación de activos en el exterior por parte del sector privado no financiero. Hasta octubre de ese año las divisas fugadas habían alcanzado los U\$S 21.221 millones, un 112,2% más que en igual período del año anterior. Esto originó la implementación de fuertes controles a la compra de divisas, que permitieron revertir la creciente tendencia a la fuga de capitales desarrollada durante 2011. Así, en los primeros tres meses de 2012 la fuga de capitales fue, en promedio, de U\$S 535 millones mensuales, un 56,3% inferior a lo acontecido durante el mismo período del año anterior (U\$S 1.225 millones).

En cuanto al mercado de trabajo, en el primer trimestre de 2012 la cantidad de ocupados creció sólo un 0,9% en relación con el año anterior. Dado que este crecimiento resultó menor que el de la población total, esto implicó una muy leve reducción de la tasa de empleo, la cual se mantiene en el 42,3% de la población durante los primeros meses del año. A su vez, esta evolución de la creación de empleo implicó un leve alza de la tasa de desempleo en el primer trimestre del año con respecto al anterior, aunque aún se mantiene por debajo de la registrada en el primer trimestre de 2011, en un 7,1%.

Los salarios reales, por su parte, se siguieron incrementando hasta principios de 2012 (último dato disponible) y los incrementos negociados en las paritarias para este año resultaron, en promedio, algo superiores al incremento del nivel de precios esperado. Esto se da en un contexto en el que la inflación no muestra signos de desaceleración y se mantiene durante los primeros meses del año en torno del 22%-23% interanual.

Los incrementos salariales otorgados desde la salida de la convertibilidad se dieron en el marco de un aumento superior de la productividad del trabajo, de manera que el costo laboral unitario que se redujo fuertemente luego de la devaluación, no superó los niveles de 2001, sino todo lo contrario. Si bien comenzó a incrementarse lentamente a partir de 2003, los valores de 2011 fueron un 21,2% por debajo del nivel de 2001. Por su parte, entre 2009 y 2011 la tasa de crecimiento de la productividad se aceleró respecto de años anteriores alcanzando en este último año un valor que resultó superior al del final de la convertibilidad en un 31,6%. En definitiva, lo que se observa es que la productividad del trabajo se incrementó a una tasa mayor que el costo laboral, de manera que la rentabilidad empresaria aumentó fuertemente durante esta etapa.

4. Algunas de las principales políticas implementadas en los últimos meses

En el contexto delineado en secciones anteriores, el Estado nacional llevó adelante una serie de políticas con impacto en el corto y mediano plazo que representan, a su vez, importantes cambios estructurales en términos de la intervención estatal en la economía.

En este marco se inscriben la recuperación de los fondos jubilatorios que administraban las AFJP y la conformación del SIPA implicó la transferencia al Estado de cerca de \$ 90.000 millones que hasta ese momento manejaban las AFJP y permitió la conformación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Este fondo puede ser utilizado para la implementación de diferentes políticas, a la vez que habilitó al Estado –a través de las acciones que las AFJP mantenían en distintas empresas nacionales- a tener injerencia en los directorios de estas compañías, potestad que utilizó para negociar la reinversión en el país de las utilidades de estas grandes compañías. Asimismo, la recuperación de estos fondos permitió implementar una serie de medidas posteriores, una de las más importantes la constituye la Asignación Universal por Hijo (AUH), que representa la extensión del sistema de asignaciones familiares a trabajadores que antes se encontraban excluidos.

La mayor intervención del Estado en materia económica se profundizó en los últimos meses a partir de una serie de decisiones de política entre las que se encuentran: la reforma de la carta orgánica del Banco Central, la estatización del 51% de las acciones de YPF, la derogación de la desregulación del mercado de hidrocarburos, la obligatoriedad de las entidades financieras de destinar un porcentaje de sus depósitos al otorgamiento de créditos para la inversión productiva –una parte de los cuales deben otorgarse a PYMES- y la implementación del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar).

4.1. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República

La reforma de la Carta Orgánica del BCRA implicó un importante cambio tendiente a revertir uno de los bastiones más importantes de la convertibilidad y del legado neoliberal. La anterior reforma (1992), inspirada en una concepción neoclásica, buscó los siguientes objetivos:

- Plasmar la independencia del Banco Central respecto del gobierno;
- Determinar que la misión del BCRA fuese preservar el valor de la moneda, sin atención a otros objetivos;
- Fijar la obligación de seguir metas de inflación.

La sanción de esta carta orgánica, junto con la Ley de Convertibilidad, implicaba que prácticamente no existía posibilidad de realizar políticas monetarias, es decir, de modificar las variables monetarias desde el BCRA con el fin de incidir sobre el nivel de actividad económica. A su vez, establecía como misión primaria y fundamental del BCRA la preservación del valor de la moneda –en otras palabras, controlar el nivel de inflación- sin atención a otros objetivos.

Esta separación de objetivos se fundamentaba en la teoría económica neoclásica. De acuerdo con sus principios, un nivel de desocupación bajo y un reducido nivel de inflación son objetivos que no pueden lograrse de manera conjunta. Existe una tasa de desempleo “natural” y cualquier intento de reducirla por debajo de ese piso conlleva necesariamente un proceso inflacionario. Dado que según este marco teórico, cuando el gobierno tiene como objetivo reducir el desempleo (para alcanzar un mayor bienestar en la población o con fines electorales) tendrá incentivos a descuidar los objetivos de mantener una baja inflación, el Banco Central debe ser independiente del ministro

de economía y tener como fin principal controlar la evolución del nivel de precios a través de sus decisiones de política monetaria. De esta manera se propiciaría una baja inflación.

La reforma de la carta orgánica implicó una importante ampliación de los objetivos del BCRA, que pasó a tener un mandato múltiple: “Promover, en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera y el desarrollo económico con equidad social”³. Es decir, los objetivos de estabilidad monetaria ya no aparecen como divorciados de otros objetivos de política económica y desarrollo.

A su vez, en la nueva Carta Orgánica las metas de inflación ya no forman parte del programa del BCRA, que en cambio se orientará a “crear condiciones que permitan mantener un desarrollo económico ordenado y creciente, con sentido social, un alto grado de ocupación y el poder adquisitivo de la moneda”.

Estos cambios implican recuperar el espíritu de la carta orgánica anterior del BCRA, de 1973, que establecía que el BCRA debía “crear condiciones que permitan mantener un desarrollo económico ordenado y creciente, con sentido social, un alto grado de ocupación y el poder adquisitivo de la moneda”. Estas funciones, además, habían estado ya presentes desde la creación del Banco en 1935 y se mantuvieron bajo gobiernos de distinto signo político.

La reforma implicó también una ampliación de las funciones del BCRA, entre las que se destaca la potestad de regular y orientar el crédito de las entidades financieras. Esto le permite al Banco incidir sobre los plazos, el destino, la tasa de interés, los costos administrativos y financieros de los créditos otorgados por los bancos.

Esta modificación es importante ya que, tras varios años de crecimiento económico sostenido, el nivel de crédito continúa siendo reducido. Al primer trimestre de 2012 el stock total de créditos (en pesos y en dólares) representa sólo el 15,8% del PIB (la proporción era del 8,3% en 2003). Además, el crédito se concentra en el consumo y el comercio: los créditos de consumo son los que mostraron un crecimiento más acelerado si se comparan los primeros 6 meses de 2012 con el mismo semestre de 2003 (25,3%) y representaron –junto con los créditos comerciales- en promedio en 2012 algo más del 70% de los préstamos otorgados por el sistema financiero (el 82% de los créditos en pesos). Esto implica una importante desatención de otros destinos tales como la inversión y, para los particulares, el crédito hipotecario.

En esta función se enmarca la disposición del BCRA vigente desde principios de julio, que establece la obligatoriedad para las entidades financieras de otorgar créditos para la inversión productiva por un monto equivalente “al 5% del promedio mensual de los saldos diarios de los depósitos del sector privado no financiero en pesos en el mes de junio de 2012”.⁴ A su vez, la normativa establece que “al menos el 50% de ese monto deberá ser otorgado a micro, pequeñas y medianas empresas (Mi-PyMEs)”.

³ Ley 26.739. Carta Orgánica del BCRA.

⁴ Comunicación “A” 5338, BCRA.

Estos créditos deberán orientarse a la “financiación de proyectos de inversión destinados a la adquisición de bienes de capital y/o a la construcción de instalaciones necesarias para la producción de bienes y/o servicios y la comercialización de bienes y/o servicios” y quedan regulados también el nivel máximo de la tasa de interés que se cobrará por estos créditos, así como la moneda y los plazos.

Sin embargo, es importante destacar que estas modificaciones en la reglamentación que guía la actividad del BCRA lo habilitan a llevar adelante políticas orientadas al crédito a la inversión productiva, pero no implican obligación alguna por parte de ese organismo, de manera que estas decisiones siguen sujetas a la orientación del gobierno y las autoridades de turno.

La nueva Carta Orgánica agrega además al BCRA funciones relativas al desempeño de un papel activo en la integración y cooperación internacional, la regulación de entidades que antes se hallaban por fuera de su cobertura (tales como sistemas de pago, cámaras liquidadoras y compensadoras, remesadoras de fondos y empresas transportadoras de caudales). La regulación de estos sectores es fundamental ya que su funcionamiento puede afectar al sistema financiero.

También se agregó al BCRA la función de “proveer a la protección de los derechos de usuarios de servicios financieros y a la defensa de la competencia”, de manera que podrá establecer normas para los derechos de los usuarios y, de este modo, prevenir el abuso en las relaciones entre las entidades financieras y los clientes. En cuanto a la defensa de la competencia, cabe aclarar que hasta ahora el BCRA no podía rechazar operaciones de fusión o adquisición de bancos u otras entidades financieras por razones de defensa de la competencia, lo que sí puede hacer a partir de la reforma. Mediante ésta u otras acciones, el BCRA estaría habilitado para poner un límite al tamaño de determinadas entidades financieras y propiciar un menor grado de concentración económica en el sector.

Otra importante modificación implicó que el nivel de reservas de libre disponibilidad no quedara definido automáticamente, sino que deberá ser establecido por el Directorio del Banco Central, teniendo en cuenta la evolución de las cuentas externas. La vinculación entre reservas y base monetaria, tal como estaba establecida en la carta orgánica de 1992, respondía a las restricciones implícitas en el régimen de convertibilidad. Cabe aclarar que al momento de la reforma el nivel de reservas que actualmente mantiene el Banco no estaba en línea con lo que establece la carta orgánica. Definiendo a las reservas de libre disponibilidad como la diferencia entre las reservas totales y la base monetaria, se observa que éstas arrojan un valor negativo desde diciembre de 2011. Ello se debió al hecho de que en los meses previos disminuyó el *stock* reservas al tiempo que se incrementó significativamente la base monetaria. En efecto, entre enero de 2011 e idéntico mes de 2012, las reservas disminuyeron un 11% (pasando de US\$ 52.365 millones a US\$ 46.557), mientras que en ese mismo período la base monetaria tuvo un aumento del 35% en pesos y del 25% medido en dólares.

Por último, vale destacar que la nueva Carta Orgánica amplió también el tipo de deuda externa que se puede pagar con las reservas de libre disponibilidad: “las reservas de libre disponibilidad podrán aplicarse al pago de obligaciones contraídas con organismos financieros internacionales o de deuda externa oficial bilateral”.

4.2. Importantes cambios en el sector hidrocarburífero

Las políticas implementadas a principios del decenio de 1990 que “desregularon” el mercado transfirieron la capacidad de regulación que poseía el Estado a un puñado de empresas con gran poder dominante, que permitió que estos actores operaran con importantes márgenes de ganancia en tanto que, dada la libertad de mercado que poseían, se centraron en los segmentos más rentables del sector, reduciendo las inversiones de riesgo y maximizando aquellas asociadas a la explotación. De este modo, las compañías aplicaron una estrategia de sobreexplotación de los yacimientos, motorizada primordialmente por la exportación de esos recursos al extranjero. La dinámica establecida por los principales operadores del sector, con fuerte participación de la ex petrolera estatal, consistió en reducir los pozos de exploración y centrarse en las reservas descubiertas por YPF S.E. para ampliar los márgenes de beneficio.

En este sentido, la Ley N° 26.741 de expropiación del 51% del capital social de YPF S.A., al sostener que se declara de interés público nacional “el objetivo de lograr el autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos”, presentó un nuevo escenario que habilitó un marco de regulación sectorial. Así, el decreto reglamentario N° 1.277/12 derogó ciertos artículos de sustancial relevancia, entre ellos la supresión de la libertad para:

- Disponer del recurso extraído por parte de las concesionarias
- Comercializarlo sin autorización tanto en el mercado interno como externo
- Fijar los precios
- Disponer de hasta el 70% de las divisas provenientes del comercio internacional y local

Asimismo se elimina el artículo que establecía la exención de aranceles, derechos o retenciones, reintegros o desembolsos permanentes o futuros.

Finalmente –y para contrarrestar libertad de la que gozó el capital privado para disponer de las inversiones en función de sus criterios de rentabilidad, el decreto crea el Plan Nacional de inversiones hidrocarburíferas que será elaborado por la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica, que tendrá entre sus objetivos asegurar y promover inversiones tendientes a que se incrementen las capacidades productivas en los distintos segmentos del sector. Por su parte, se crea el Registro Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas en el cual se deben inscribir las personas físicas y jurídicas que quieran desarrollar la actividad y tendrán la obligación de suministrar información crítica.

En este marco, es importante resaltar que la caída tanto de la extracción como de las reservas de hidrocarburos se presenta como un fenómeno generalizado que afecta, con alguna excepción, a las principales firmas del país. En este sentido, esto denota la necesidad de generar fuertes cambios dentro del sector que permitan estructurar una nueva política energética que revierta los legados regresivos de la implementada en la década de 1990, en tanto que se requieren importantes inversiones de riesgo tendientes a revertir la alicaída performance.

La dinámica de funcionamiento actual del sector denota el agotamiento del “modelo privatista” que rigió desde el comienzo de las reformas en la década de 1990. Este patrón de comportamiento sustentado en el predominio del mercado se expresó en una lógica de acumulación de los actores sustentado en la maximización del beneficio a corto plazo a través de la sobreexplotación y sobreexportación de los recursos descubiertos principalmente por la YPF estatal y la subexploración de la superficie sedimentada, sin considerar una estrategia de acumulación intergeneracional. Dado que en la actualidad dichas reservas “baratas” se agotaron (expresión de esto es la caída de la productividad de los pozos), el modelo implementado en la década de 1990 perdió el dinamismo. Es decir, mientras pudieron usufructuar las reservas descubiertas por la ex petrolera estatal, posteriormente concesionadas al sector privado, la actividad alcanzó los altos niveles de extracción y reservas mencionados; no obstante, una vez que maduraron dichos yacimientos y se redujo notoriamente la productividad de sus pozos, se ingresó en el declive de la actividad que desembocó en la actual crisis energética.

En este marco, la intervención del Estado desde una perspectiva que altere el accionar de los actores se presenta como un elemento ineludible. Por lo pronto, la injerencia del Estado en el sector a través de su participación en YPF S.A. y por medio de la nueva Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica conformada puede contribuir con una serie de elementos de considerable importancia. En primer lugar, la participación en la empresa le permitirá obtener información del mercado de forma directa para recuperar el rol testigo que poseía YPF S.E. en pos de aplicar una mayor regulación de los distintos segmentos de la actividad, en tanto que la firma opera en todos los eslabones de la cadena (exploración, explotación, refinación, distribución y comercialización). Asimismo, la nueva comisión tiene entre sus facultades la de solicitar y auditar información de costos y precios de la cadena productiva con la finalidad de “evitar y/o corregir conductas distorsivas que puedan afectar los intereses de los consumidores”.

En segundo, la intervención estatal debería aportar a direccionar las altas ganancias de la compañía (alrededor de 1.300 millones de dólares anuales) a ampliar tanto las reservas hidrocarburíferas del país, como también la capacidad instalada en refinación —como recientemente dispuso la nueva asamblea del directorio—; pero incluso, estas utilidades deberían contribuir, en el mediano y largo plazo, a la diversificación de la matriz energética con la finalidad de tornarla sustentable procurando eliminar su fuerte dependencia del petróleo y del gas natural (aplicando una concepción más amplia asociada a la energía en su conjunto). Asimismo, la injerencia estatal permitiría culminar —como ya existen evidencias— con la política de Repsol S.A. de distribución de dividendos con el objetivo de frenar el “drenaje” de divisas hacia el mercado externo. Por su parte, la Comisión deberá incidir en la conducta de los actores para que realicen las inversiones pertinentes con la finalidad de mantener un nivel óptimo y racional —desde una perspectiva social e intergeneracional— de explotación.

En tercer lugar, la nueva política de la empresa debería dirigirse a desarrollar un entramado de proveedores nacionales de servicios y/o bienes intermedios y de capital, propios del sector. Este

tipo de medidas, dado el rol estratégico de la firma y que es la principal compañía del país — duplicando en ventas a la que la segunda— permitirían fortalecer el proceso de reindustrialización y generar un desarrollo virtuoso de sustitución de importaciones que posibilitaría, por un lado, aliviar parcialmente la balanza comercial externa y, por el otro, ampliar las capacidades científicas, técnicas y humanas domésticas.

Por último, su injerencia en YPF debería apuntar a modificar la estrategia de explotación desplegada por el grupo Repsol S.A. basada en la maximización del beneficio con la finalidad de obtener alta rentabilidad aún a costa de comprometer la extracción futura. En este sentido, se debería aplicar una estrategia de extracción centrada en el costo medio (no ya el marginal) que permitirá poner en producción yacimientos que la compañía española no explotaba, dado que no se adecuaban a los márgenes de rentabilidad que ésta pretendía.

En definitiva, se necesita un cambio en el paradigma energético y el retorno definitivo de la concepción de “recurso estratégico” que permita centrar la explotación de los recursos hidrocarbúricos en base a las necesidades domésticas y desvincular su lógica de las fluctuaciones internacionales.

4.3. Programa Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar)

El Pro.Cre.Ar consiste en una serie de líneas de crédito de diferentes montos -asociados a los ingresos netos familiares de quienes acceden a los mismos- orientados a la construcción de viviendas únicas familiares implementados a través del Banco Hipotecario. El programa se financiará con la participación de diferentes organismos públicos, entre ellos ANSES y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como así también otros inversores privados interesados. Se realizará a través de un fideicomiso que emitirá deuda pública con garantía del Estado nacional. La ANSES invertirá a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario a una tasa de rentabilidad del 9% anual durante los primeros 5 años.

Estos créditos a 20 ó 30 años se otorgan mediante sorteo a los postulantes, que pueden disponer o no de terreno propio. Se caracterizan por tener una cuota fija en pesos durante los primeros 5 años, y una cuota variable –ajustada por el coeficiente de variación salarial- a partir del sexto año, aunque con un tope máximo.

En el marco del programa se otorgarán en total 100.000 créditos (que se estima que beneficiarán a 400.000 personas) a tasas bajas en relación a las vigentes en el sistema financiero, a la vez que se ponen a disposición de los beneficiarios planos modelo que implican una importante reducción de costos. El acceso es inmediato para quienes tengan un terreno propio o familiar, mientras que quienes no cuenten con él serán sorteados para acceder a créditos para la construcción de viviendas en terrenos cedidos por el Estado (1.700 has).

Este programa apunta, por un lado, a mejorar la calidad de vida de las familias que no cuentan con una vivienda propia (según el Censo de 2010 un 32% de los hogares de la Argentina se encontraban en esa situación) y muchas de ellas deben destinar todos los meses una porción muy importante de sus ingresos al pago de un alquiler (según datos del último Censo, el 16% de los hogares era inquilino en 2010, mientras que otro 16% ocupaba viviendas de las cuales no eran propietarios o vivían en terrenos que no les pertenecían). Por otro lado, tendrá un efecto dinamizador sobre el sector de la construcción, que impactará positivamente sobre el empleo en el sector, pero también sobre la actividad en industrias conexas.

Cabe destacar, sin embargo, que el programa probablemente no resuelva las dificultades habitacionales de las familias que se encuentran en situaciones de mayor marginalidad. Por otro lado, si bien podría tener un potencial impacto anticíclico, dados los tiempos necesarios para su implementación, es posible que sus efectos no se hagan sentir sino hacia fines de este año o comienzos del próximo.