

Argentina 2020: *El desarrollo económico en tiempos de pandemia*

Argentina 2020:
The economic development in time of pandemic

Por **Martín Burgos***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2021.

Fecha de Aceptación: 19 de abril de 2021.

RESUMEN

Este artículo de investigación se propone evaluar la agenda de desarrollo ante la pandemia. Para ello, se realiza un análisis económico de lo ocurrido en el primer año de gobierno peronista en la Argentina signado por una difícil situación en todos los sectores y los efectos de la COVID-19. Al estar ambos relacionados, se empieza con una revisión de los datos comparativos del impacto de la pandemia sobre la Argentina y América Latina durante 2020, destacándose el continente por ser uno de los más afectados en el mundo. En ese contexto, analizamos los problemas macroeconómicos heredados y las políticas económicas aplicadas, con muchas tensiones y problemas para resolver. Esta discusión macroeconómica es un punto de partida para debatir la agenda de desarrollo que se abre en la pospandemia, y que enfocamos a través de los cambios que parecen

haberse cristalizado en la forma de producir y consumir, poniendo el eje en el teletrabajo y los trabajadores de plataformas (App) como posibles vectores de cambios societales de relevancia, como una mayor heterogeneidad en las relaciones laborales, una mayor desterritorialidad del capital y una crisis de lo urbano. En la última sección, proponemos ejes para el desarrollo económico que retomamos varios de los proyectos en marcha, poniendo el acento sobre la articulación de los sectores existentes como fundamento para lograr el desarrollo.

Palabras clave: *Desarrollo Económico, Pospandemia, Teletrabajo, Consistencia Macroeconómica.*

ABSTRACT

This work aims to evaluate the development agenda in the face of the pandemic. An economic analysis is carried out of what happened

* Licenciado en economía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales de París, Francia. Doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes. Coordinador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación. Correo electrónico: martinburgosz@gmail.com

in the first year of the Peronist government in Argentina, marked by a difficult situation in all sectors and the effects of COVID-19. As both are related, we begin with a review of the comparative data on the impact of the pandemic on Argentina and Latin America during 2020, highlighting the continent as one of the most affected in the world. In this context, we analyse inherited macroeconomic problems and applied economic policies, with many tensions and problems to solve. This macroeconomic discussion is a starting point to debate the development agenda that opens in the post-pandemic, and that we will focus on through the changes that seem to have crystallized in the way of producing and consuming, putting the axis on telework and workers platforms (App) as possible vectors of relevant societal changes, such as greater heterogeneity in labor relations, greater deterritoriality of capital and a crisis of the urban. In the last section, we propose some axes for economic development that take up several of the ongoing projects, emphasizing the articulation of existing sectors as a basis for achieving development.

Keywords: *Economic Development, Post-pandemic, Homeworking, Macroeconomic Consistency.*

Introducción

El ciclo de fuerte crecimiento sobre la base de los recursos naturales y la mejora de la distribución del ingreso que vivió América Latina en los primeros años de los años 2000 parece cerrarse desde 2013. Los gobiernos neoliberales que surgieron desde entonces no han podido resolver los problemas que habían enfrentado sus antecesores progresistas y, en muchos casos, se agravaron las crisis económicas transformándose en crisis políticas e institucionales que en algunos casos alcanzaron gran magnitud. En ese escenario, el impacto económico de la pandemia en 2020 fue severo y ha mostrado los dramas estructurales de nuestro continente que suelen ocultarse: la falta de infraes-

tructura sanitaria, la existencia de una enorme masa de trabajadores sin cobertura social ni acceso a la salud, y la dependencia económica de los recursos naturales tanto en lo fiscal como en el sector externo. Sin dudas, América Latina ha sido el continente más afectado por la pandemia en términos económicos y sociales, pero también en términos sanitarios, y la perspectiva de recuperación que se abre para 2021 aparece condicionada por el devenir de la pandemia. En el caso argentino, la pandemia se superpuso a una crisis económica violenta que terminó en la derrota electoral de Macri. El nuevo gobierno asumido en diciembre de 2019 tuvo la ardua tarea de revertir la situación social y económica heredada y relanzar las perspectivas de desarrollo en un contexto internacional y regional incierto, con el cierre de los mercados financieros, falta sistemática de divisas y la caída de la economía mundial por la pandemia y sus impactos locales. Esta recuperación debe convivir con las implicancias de la “nueva normalidad” y los posibles cambios de costumbres, de los cuales desconocemos su profundidad y duración. Entre los cambios queremos destacar el surgimiento de formas de trabajo que estaban latentes y fueron potenciadas por las restricciones a la circulación como el teletrabajo o los trabajos de plataforma (App). Estos nuevos aspectos contienen los posibles gérmenes de cambios societales muy fuertes que pueden afectar las relaciones laborales y la dinámica del capitalismo a largo plazo, con efectos sociales potencialmente negativos. Por lo tanto, la Argentina se encuentra en una coyuntura donde debe afrontar dos drásticas modificaciones: un cambio en el régimen de acumulación que implica el cambio de gobierno y afecta las formas de funcionamiento de los sectores económicos. Y, por otro lado, los cambios en la forma de planificar la producción de bienes y servicios de las organizaciones públicas y privadas derivada de las restricciones pandémicas.

En estas circunstancias difíciles es necesario volver a abrir la agenda para la reconstrucción económica, que tome en cuenta los problemas que han sido muy visibles al calor de la pandemia y algunos de los grandes desafíos que dejó el gobierno de Mauricio Macri. En la primera sección, pondremos a la Argentina en la perspectiva continental, para poder mostrar las dinámicas previas a la pandemia luego de un lustro muy complejo para todos los países latinoamericanos. Sobre esa realidad económica y social la llegada de la pandemia terminó siendo desastrosa para el continente en su conjunto, tanto en lo económico como en lo sanitario. Sin poder determinar aún causalidades, la descripción del contexto resulta necesario para una mayor comprensión de los problemas económicos argentinos y poder elaborar una agenda para el desarrollo pospandémico.

En la segunda sección, daremos una perspectiva sobre el nuevo régimen de acumulación implementado en diciembre de 2019. Entendemos un régimen de acumulación en los términos de la Teoría de la Regulación francesa, lo que implica que no existe una panacea como a veces se plantea desde la epistemología de los modelos económicos. Un régimen de acumulación nace, madura y fallece, producto de las contradicciones que las distintas regulaciones económicas tratan de “emparchar” hasta que encuentra su fin en una crisis más o menos abierta (Boyer, 2015). Eso implica que en el marco de un régimen de acumulación más consistente que el anterior, buscaremos indagar en sus límites y alcances para poder anticipar los problemas que puedan surgir.

Ese análisis macroeconómico es un punto de partida para discutir la agenda de desarrollo que se abre en la pospandemia, que es el objeto de las últimas dos secciones. La primera de ellas se dedicará a los cambios que parecen haberse cristalizados con la pandemia en la forma de producir y consumir, poniendo el eje en el teletrabajo y los trabajadores de plataformas (App) como posibles vectores de cam-

bios societales de relevancia, como una mayor heterogeneidad en las relaciones laborales, una mayor desterritorialidad del capital y la crisis de lo urbano. En la última sección proponemos unos ejes para el desarrollo económico que retoman varios de los proyectos en marcha en los Ministerios de Economía y de Desarrollo Productivo entre otros, poniendo el acento sobre la articulación de los sectores existentes como fundamento para lograr el desarrollo.

1- Panorama latinoamericano

El impacto de la COVID-19 en América Latina fue muy fuerte dado que los niveles de Producto Interno Bruto (en adelante, PIB) de los países se redujeron sustancialmente, mientras que los decesos fueron importantes en todos los países más allá de las políticas llevadas adelante (mayor o menor restricción a la circulación e incremento de camas hospitalarias). El informe de perspectiva mundial del FMI de enero 2021 mostraba muy bien el impacto de la pandemia en los diferentes continentes, en el cual las “economías avanzadas” (los Estados Unidos, Europa occidental, Japón) tuvieron un descenso de -4,9% mientras que el PIB mundial lo hacía en -3,5%. La situación de América Latina fue peor aún, con una caída de -7,4% mientras que las economías asiáticas son las que (una vez más) mejor enfrentaron la crisis (-1,1%). El FMI también vaticina que estas economías asiáticas serán las que seguramente traccionen el crecimiento mundial en 2021 (+8,3%) y 2022 (+5,9%), mostrando el nivel cada vez más predominante que ese continente empieza a tener sobre la economía mundial (FMI, 2021). Mientras tanto, para América Latina, se considera que los próximos años serán de recuperación, pero a un ritmo menor que el promedio global, lo que implica una reducción del peso del continente en el PIB mundial al salir de esta crisis.

Dentro del continente, el impacto de la pandemia en el PIB fue desigual: mientras que Perú (-12%) y la Argentina (-10,4%) fueron

los países más afectados, México (-8,5%), Colombia (-7,9%) y Chile (-6,3%) se encuentran en una posición intermedia y Brasil (-4,5%) parece haber sido el que mejor desempeño económico tuvo entre los países más relevantes en términos económicos (FMI, 2021). Estos datos no tienen una relación estadística clara con las políticas de restricción a la circulación tomada por los gobiernos, ya que en todos sufrieron enormes pérdidas humanas. Para tomar un caso, en el ranking de muertos/100 mil personas, Brasil y Perú eran los que peor resultados tenían desde el inicio de la pande-

mia, y se encuentran en las antípodas del ranking de caída del PIB 2020.

Los últimos datos del monitor fiscal del FMI nos muestran que los paquetes de estímulos fiscales también fueron dispares entre países, destacándose Bolivia (15,8% sumando gasto público y créditos), Perú (15%), Brasil (14,5%), mientras que Chile (10%), Colombia (9,8%) se encuentran en un punto intermedio y la Argentina (5,7%) y México (2%) más rezagados. De nuevo, si bien parece que un mayor estímulo fiscal y crediticio parece morigerar las caídas del PBI, los casos de Perú o de Colombia nos lleva a matizar esa hipótesis.

Países	Caída del PIB	Estímulo fiscal y crediticio	Muerte por 100 mil habitantes (25/02/2021)
Perú	-12,0%	15,0%	141
Argentina	-10,4%	5,7%	115
México	-8,5%	2,0%	144
Colombia	-7,9%	9,8%	119
Chile	-6,3%	10,0%	107
Brasil	-4,5%	14,5%	118

Fuente: FMI y John Hopkins University. Los datos de Perú, México y Brasil pueden estar subestimados según cálculos no oficiales (The Economist, 2021). Según esos datos, Perú tuvo a lo largo de 2020 un total de 355 muertos por 100 mil habitantes y México 257.

En la comparación entre continentes, Asia pudo lograr el objetivo primero que es contener la cantidad de muertes por millón de habitantes. En contraste, los resultados de Europa occidental parecen mostrar que, a pesar de tener los mejores sistemas de salud del planeta, no pudieron evitar períodos de colapso

de las camas de Unidad de Terapia Intensiva (en adelante, camas UTI). Esto pareciera indicar que el objetivo de minimizar la cantidad de muertes no depende solo de la calidad del sistema sanitario sino de otros elementos so-

ciales y políticos más profundos¹. A nivel latinoamericano, la heterogeneidad sigue siendo una constante: la alternativa de confinamiento obligatorio que inicialmente se utilizó en la Argentina con buenos resultados en términos sanitarios mostró sus límites políticos y económicos y se terminó flexibilizando la circulación de personas. Como resultado final, la cantidad de muertos por millón de habitantes en la Argentina a febrero 2021 era similar a la de Perú o Brasil, países que adoptaron políticas más liberales frente a la pandemia. Por lo tanto, resulta complejo sacar conclusiones apresuradas sobre la eficiencia de las políticas sanitarias dado las numerosas dimensiones que la misma acarrea (García Delgado, 2020).

A diferencia de Asia, Europa y América no pudieron evitar fuertes pérdidas humanas, y por lo tanto un objetivo sanitario secundario fue evitar el colapso del sistema de atención hospitalario, que se puede medir a través del indicador de las camas UTI. En ese esquema, los resultados de la Argentina terminaron siendo mejores que los de otros países del continente e incluso mejor que algunos de Europa occidental. El confinamiento iniciado en marzo de 2020 fue de los más tempraneros del continente con el objetivo de preparar el sistema sanitario para recibir los contagiados. De esa manera se logró sumar 3500 camas UTI al sistema público de salud (incrementando 41% las camas existentes hasta ese momento), 4000 respiradores (incremento de 66%) y la construcción de 12 hospitales modulares, mostrando el esfuerzo que realizó el gobierno para enfrentar la pandemia, que se tradujeron en buenos indicadores de ocupación de camas

UTI (Ministerio de Economía, 2020). Si bien el parámetro de ocupación de camas UTI podría haber sido más explícito y menos contestado por el sistema político local, también es cierto que la política sanitaria debía atender las tensiones que ella misma provocaba en el seno de la sociedad.

En todo caso, estas interpretaciones no pueden obviar la dificultad de tomar decisiones de gestión tan importantes sin tener antecedentes del fenómeno sanitario que puedan servir de guía para la política pública. Por otro lado, exponen las dificultades estructurales con las cuales venía lidiando cada uno de los países, poniendo en el debate público temas importantes como los sistemas de salud y de educación dejados de lado en un contexto de ajuste que propiciaron los gobiernos neoconservadores en los últimos años.

En la década 2010-2019, la heterogeneidad en las trayectorias de crecimiento entre los distintos países era marcada, con la Argentina y Brasil casi estancados desde 2013, mientras que otros países (Chile, Perú) lograron darle continuidad a su crecimiento a pesar de la caída de los precios de los *commodities* de 2014. Esta última década, que se desarrolló en un marco continental de inestabilidad institucional grave en varios países (casos de Brasil, Bolivia, Perú, Venezuela, aunque por distintas circunstancias), y de enormes descontentos con las instituciones heredadas (Chile), fueron propicias para el regreso de las derechas con sus distintas tonalidades. No obstante, los cambios de políticas económicas tomadas por esos gobiernos orientados a una mayor desregulación y apertura comercial no modificaron las tendencias generales posteriores al 2010 de reducción del crecimiento económico.

Más allá de las diferencias en el crecimiento del PIB, la totalidad de los países de Sudamérica han visto caer sus exportaciones entre 2011 y 2019. Brasil sufrió una caída de 14%, Chile de 17%, la Argentina de 26%, mientras que en Perú la caída fue casi irrelevante pasan-

1 En ese sentido varios análisis en clave foucaultiana marcan la diferencia entre la sociedad asiática disciplinaria que logró resolver las urgencias de la pandemia y el liberalismo occidental que muestra todas sus dificultades (Han, 2020).

do de 46 mil millones de dólares en 2011 a 45 mil millones en 2019. El caso de México demuestra una dinámica distinta por su relación con Estados Unidos, por lo que sus exportaciones, crecieron de 349 mil millones de dólares en 2011 a 460 mil millones en 2019. Por lo tanto, pareciera que la caída en las exportaciones de los países de Sudamérica no es un elemento suficiente para explicar las trayectorias de crecimiento del PIB, si retomamos una discusión clásica del estructuralismo latinoamericano y formalizada en la ley de Thirlwall. En ese sentido, la balanza comercial ya no se presenta como un freno al crecimiento ya que las divisas necesarias pueden provenir de otras fuentes como el endeudamiento externo o las inversiones directas o financieras (Abeles, Pérez Caldentey, & Valdecantos, 2018) (Chena & Biscay, 2019). Este proceso de globalización financiera que afecta al mundo desde los años setenta, lo hace en América Latina bajo la forma del endeudamiento externo y la fuga de capitales, entendida como dolarización de los activos de los residentes de un propio país (Gaggero, Rua, & Gaggero, 2013) (Malic & Mareso, 2015).

Este proceso de endeudamiento tuvo durante los años ochenta un dramático desenlace con el default generalizado y la destrucción de las monedas locales, muchos países latinoamericanos teniendo que cambiar la denominación de sus monedas (el caso argentino y brasileños son ejemplos de ello). En los años noventa, la financiarización permitió a algunos países consolidar un proceso político neoliberal que ofrecía estabilidad monetaria a costa de un empeoramiento de la distribución del ingreso y la venta de activos públicos a manos de empresas privadas. Luego de cierto crecimiento económico durante el primer quinquenio de los años noventa, esta década también terminó en crisis generalizada del continente que adoptó distintas formas: desde la devaluación del Brasil a las revueltas populares en la Argentina, Ecuador o Bolivia (Ferrer,

2012). El *boom* de los *commodities* de los años 2000 ayudó a resolver muchas situaciones económicas difíciles y lograr un mayor grado de autonomía en las decisiones nacionales, simbolizado en el pago al contado de las deudas contraídas con el FMI de Brasil y la Argentina en 2005. A partir de entonces, el mayor control sobre el presupuesto local y la bonanza económica permitió una mejora de las condiciones de vida de la población y potenciar los sistemas de salud, educación y seguridad social mediante inversiones y mejora en los accesos.

Las inversiones en los servicios de salud que se realizaron en esos años son las que se pusieron a prueba con la pandemia, ya que a partir de 2014 el ciclo económico y político se revirtió, volviendo en la agenda las políticas de ajuste y endeudamiento que afectan en primer lugar al sector público pero que impacta también en el sector privado (Burgos & Malic, 2017).

2- La Argentina: el objetivo de consistencia macroeconómica

En el caso argentino, la pandemia se sumó a los numerosos problemas económicos y sociales heredados del gobierno de Mauricio Macri, que fue el que peores resultados obtuvo en el continente en 2018 y 2019 a pesar de asumir con las mayores expectativas de parte de las grandes potencias mundiales. El problema principal fue sin lugar a dudas el proceso de endeudamiento y fuga de capitales, que llevó a la implosión del régimen de acumulación en 2018 y las posteriores devaluaciones que terminaron en una inflación record (53,8% en 2019). El pago de la deuda a los fondos buitres en marzo de 2016 fue la señal de largada para el endeudamiento externo público y privado más importantes en la historia del capitalismo mundial. En paralelo, la flexibilización total de la compraventa de dólares para todo tipo de actores económicos hizo que la fuga de capitales se disparara a niveles insólitos poniendo en jaque la macroeconomía, como

lo menciona un informe posterior del Banco Central (BCRA, 2020).

Si bien la inflación era un problema económico serio hasta entonces, esta no tuvo los impactos sociales que tendría con el gobierno de Macri con incremento de las tasas de desempleo (9,7% en el tercer trimestre 2019) y reducción de los salarios (18% entre 2016 y 2019) que representaron un retroceso de más de una década en esos rubros (Ministerio de Economía, 2020). Pero tal vez el problema más importante fue el caos económico en que se encontró la sociedad, donde los “desaciertos” macroeconómicos terminaron afectando gravemente las decisiones de inversiones, consumo y ahorro. En particular, la política monetaria demasiado rigurosa generó una falta de liquidez patente durante el año 2019 que castigó a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs). Ese rigor contrastaba con una política cambiaria demasiado laxa que permitía la salida de capital y la compra de dólares para ahorristas. Estos esquemas terminaron afectando gravemente el sistema bancario que sufrió la peor salida de depósitos en dólares desde 2001.

Por el lado fiscal, las medidas de ajuste de gastos en distintos rubros como salud, educación, y haberes jubilatorios nunca pudieron lograr el objetivo de equilibrio fiscal ya que por otro lado se reducían los impuestos a las exportaciones y a los bienes personales. De esa forma, los ingresos por recaudación se fueron reduciendo más rápidamente que los gastos lo que amplió el déficit fiscal. Además, la cuestión se empezó a agravar en 2018 cuando la crisis afectó la actividad económica y por lo tanto se reducía la recaudación por IVA y ganancias (de carácter pro cíclicos), los pilares impositivos en la Argentina.

La vuelta a los préstamos del FMI en 2018 fue, sin lugar a dudas, uno de los hitos económicos del gobierno de Macri. Con el préstamo más importante de la historia del organismo multilateral (57 mil millones de dólares ini-

cialmente) se reanudaba una relación de subordinación que implica la pérdida de grados de autonomía de la política pública que será duradera ante la evidencia de que esa deuda es impagable en los términos acordados por el gobierno.

Paradójicamente, como resultado de dos años de recesión el gobierno tuvo que volver a medidas de las cuales habían abjurado durante la campaña presidencial como son el restablecimiento de las retenciones a las exportaciones para mejorar la recaudación en 2018 y la reimplementación de la restricción a la compra de dólares (llamado “cepo”) para poder morigerar la salida de capitales en 2019. Al final de cuentas, la crisis fue la más importante y duradera desde 2001, y fue causado principalmente por la abrupta apertura financiera. Si bien el problema fiscal se sumó a los malos resultados, este aparece como un problema derivado de la apertura financiera y la contracción de la economía. De hecho, fue notable el abandono del discurso del “gradualismo fiscal” en 2019, año en el que el gobierno llevó adelante un violento ajuste en el gasto que le permitió reducir el déficit fiscal en un marco de crisis terminal.

El gobierno de Alberto Fernández que asumió en diciembre de 2019 se propuso la tarea de reconstruir el país sobre la base de una herencia muy compleja en varios planos: una macroeconomía inconsistente, una deuda concentrada en el corto plazo que afectaba el sector público y el sector privado, la dolarización de hecho de los contratos, un préstamo impagable del FMI, una demanda por el piso debido a la reducción de los salarios y del ajuste presupuestario, un desempleo de dos dígitos, el cierre de 25.000 empresas, una falta de liquidez en la economía que se agravaba por la falta de pago del Estado a sus proveedores, el total desbalance de los precios relativos y de la estructura de tasas de interés que permitía ganancias financieras muy importantes.

La tarea primordial en los primeros meses fue relanzar la economía sobre la base del

incremento de impuestos progresivos (retenciones a las exportaciones, Impuesto PAIS y bienes personales) y una mejora económica para los sectores más vulnerables (Tarjeta Alimentar, bono para los jubilados y beneficiarios de la AUH entre otros), en una difícil manobra que intentaba cuidar los excesos fiscales y monetarios. Resulta difícil pensar que esos elementos fueran suficiente para lograr el crecimiento económico en 2020 en ausencia de pandemia, y existía el peligro de una continuidad de la recesión y en consecuencia un incremento del déficit fiscal por sus efectos negativos en los impuestos procíclicos como el IVA y ganancia.

El segundo gran paso para la salida de la crisis fue la negociación con los acreedores privados, en un canje que resultó exitoso y a partir del cual el Ministro de Economía, Martín Guzmán, fue ganando cada vez más poder en el seno del equipo económico. Este canje de la deuda pública nacional allanó el camino para las negociaciones de los bonos provinciales y las deudas de las grandes empresas.

El confinamiento que adoptó el gobierno desde marzo 2020 tuvo efectos económicos y fiscales muy importantes y a partir de entonces se abre una segunda etapa de la política económica. Por primera vez vivimos una reducción de la oferta y de la demanda a la vez por la restricción a la circulación de personas y la caída de los ingresos. Ese fenómeno único implicó graves problemas laborales con anomalías notables (la caída de la tasa de actividad entre otras) con implicancias sociales desastrosas como son la suba del desempleo y de la pobreza (CEPAL, 2020).

El esfuerzo fiscal del gobierno para paliar esa situación modificó drásticamente los planes iniciales y generó una serie de políticas de gran amplitud (entre las que se destacan el IFE y el ATP) orientada a sostener el ingreso de las familias y asumir una parte de los costos de las empresas. No obstante, quedó claro que la economía argentina bajó otro escalón desde lo

productivo (cerrándose otras 20 mil empresas en 2020) y desde lo social (alcanzando 42% de pobreza en el segundo semestre) que ponen en tensión un sistema político obligado a dar respuestas en un contexto que lo supera.

Seguramente la pandemia implicó modificar lo que estaba planeado, pero también generó una oportunidad ya que la caída de la actividad generó un ajuste de las importaciones que permitió darle aire al sector externo, y por otra parte el incremento del gasto público permitió volver a monetizar una economía que estaba con muchos problemas de liquidez a través de préstamos blandos y una fuerte emisión monetaria.

En ausencia de una puja distributiva importante, por el atraso de las negociaciones de convenios colectivos de trabajo, el congelamiento de las tarifas y de los alquileres, se puede afirmar que la inflación de 2020 (36,1%) es en gran parte una inflación de origen cambiaria. Eso remite al debate sobre la política monetaria oficial de *crawling peg* que implica una continua depreciación del tipo de cambio oficial con el objetivo de lograr un tipo de cambio real alto y estable para garantizar competitividad, siguiendo la tradición heterodoxa del CEDES.

La política de tipo de cambio real oficial alto trae aparejado numerosos problemas como el arrastre que tiene sobre la inflación, dado que los precios se encuentran alineados con la moneda estadounidense. Si esa hipótesis se verifica es de esperar que el crecimiento de 50% en el tipo de cambio oficial (el tipo de cambio oficial estaba en 60 pesos por dólar en diciembre 2019 y un año después estaba en 90 pesos) termine en un incremento similar de precios, aunque este pueda estar más dilatado en el tiempo a consecuencia de la fuerte caída de la demanda que significó la pandemia.

Asimismo, se le dio continuidad a la restricción a la compra de dólares tomada en los últimos días del anterior gobierno, a pesar de la suba de la brecha entre tipo de cambio ofi-

cial y los paralelos. La gestión de esos tipos de cambio, siempre compleja, trató de ser pragmática sin llegar nunca a la formalización de un tipo de cambio diferencial para los servicios o las finanzas. Los problemas que generaron el tipo de cambio paralelo en 2020 fueron varios: en primer lugar, la existencia de un tipo de cambio paralelo es un incentivo para atrasar la liquidación de las exportaciones y generó numerosas tensiones con las compañías exportadoras de productos almacenables como los granos. En segundo lugar, existe un incentivo para que los importadores adelanten importaciones y que los deudores adelanten pago de deuda, ya que por el fenómeno del *crawling peg* se sabe que el tipo de cambio oficial se incrementará y con ellos la deuda atada al dólar.

A estos fenómenos se sumaron otros como las distintas formas de elusión de la liquidación de divisas (en exportación de servicios, sobre todo) y el fenómeno del adelanto de las exportaciones de granos ocurrido en octubre-noviembre 2019, anticipándose los actores de la cadena a los anunciados incrementos de alícuota a las retenciones a las exportaciones. Todos estos factores contribuyeron para que en un año de gran recesión como el 2020 el superávit del sector externo fuera no tan abultado como debería haber sido.

Sin lugar a dudas, quedan aún muchos cabos sueltos, como la descoordinación dentro de los sectores económicos, donde la capa geológica de distintas políticas públicas de distintos gobiernos, sumadas a las fuertes variaciones en el tipo de cambio (que afectaron las estructuras de costos y los precios relativos) implican un determinado tiempo de recomodamiento que permita reiniciar las inversiones. El caso del sector hidrocarbúfero es un caso importante en ese sentido, y las divergencias en el seno del gobierno sobre ese tema suele ser interpretada como un factor de parálisis que puede tener impacto macroeconómico.

Sobre ese punto es necesario entender que los sectores económicos deben adaptarse al

nuevo régimen de acumulación que está logrando consistencia y cierta estabilidad a pesar de la pandemia. A su vez, si los sectores económicos logran modificar sus formas de lograr ganancias y la hacen más compatible con el régimen de acumulación, este irá modificándose en una dialéctica necesaria entre los aspectos mesoeconómico y los macroeconómicos. Se podrá tomar el caso del sector automotriz para ser concretos: durante el macrismo, este incrementó sus importaciones y renovó los acuerdos con Brasil respecto a los intercambios de vehículo (llamado Flex) para poder facilitar esas importaciones. De esa forma, la proporción de automóviles importados sobre el total patentado fue de 54% en 2015 y pasó a 71% en 2019. Esto fue posible porque la disponibilidad de divisas del gobierno anterior por la vía del endeudamiento externo permitía financiar esas importaciones. En la actualidad, continuar con ese esquema de negocios es incompatible con la escasez de dólares y el cierre de financiamiento externo que implicó la crisis de 2018/2019. Eso significa que los esfuerzos del sector para balancear sus importaciones y sus exportaciones deben ser más importantes, y que el gobierno debe estar más atento a la dinámica productiva de cada terminal. A su vez, de mejorar el balance de divisas de cada terminal, la etapa siguiente requiere mejorar las exportaciones para lo cual el gobierno seguramente deberá volver a reconsiderar las retenciones a las exportaciones que le cobra al sector, debido a que estas afectan a la competitividad de ese tipo de industrias.

Más allá de esos asuntos pendientes, también existen debates respecto de las restricciones a la compra de dólares y sus efectos sobre los tipos de cambio paralelos. Como lo mencionó Cecilia Todesca Bocco, la vicejefa de gabinete de Alberto Fernández, las fuertes restricciones a la compra de dólar no son pasajeras, sino que son condición necesaria para una macroeconomía sustentable. La idea de que los ahorros de los argentinos se dolaricen

sistemáticamente pareciera poco razonable cuando los dólares escasean. Y si bien puede surgir una bonanza por el precio de la soja, se la debe tomar como algo pasajero, no como algo definitivo. El peor error sería levantar el “cepo” en esas circunstancias: hay que asumir que como en China, India, México o Brasil, la restricción de compra de dólares para ahorrar es una condición necesaria para fortalecer la moneda nacional.

Entre los desafíos que mantiene el gobierno hacia delante, el sector externo está en una situación muy delicada. El respiro del 2020 debido a la caída de la demanda interna no podrá durar ya que se hace políticamente y socialmente insostenible. Hay que tener una mirada pesimista sobre la posibilidad de incrementar las exportaciones y lograr inversiones extranjeras directas, porque existen varios aspectos a nivel global que parecen no ser auspiciosos para que esto ocurra.

En primer lugar, el mundo está convulsionado y las tensiones estructurales entre los Estados Unidos y China seguirán creciendo, y convierte nuestro continente en territorio en disputa. En efecto, si bien China está dispuesta a financiar enormes inversiones en infraestructura, los Estados Unidos sigue con atención y algunas advertencias ese desempeño. Esto se pudo ver en la Argentina en los casos de las nuevas centrales nucleares o la hidrovía del Paraná, donde grandes empresas chinas han demostrado interés en participar. Esta situación de “veto” estadounidense que reedita la vieja Doctrina Monroe hace más difícil pensar en fuertes inversiones chinas hacia nuestros países latinoamericanos. En segundo lugar, hay una fuerte resistencia interna a las inversiones en minería, en hidrocarburos, en litio, que agrega complejidad a los proyectos en danza y pueden resultar en desplazamiento de esas inversiones hacia otros países, de la misma forma que ocurrió con las pasteras de Botnia en 2005. Por último, la falta de información sobre los tipos de cambios diferencia-

les impide a muchas empresas multinacionales poder presentar planes de negocio consistentes por miedo a tener problemas para retirar utilidades. Esa confusión les impide apreciar las ventajas que este ofrece la herramienta de los distintos tipos de cambio para quien ingrese divisas al país.

El segundo desafío que enfrenta el gobierno es el de la inflación y la distribución del ingreso que tuvieron un año 2020 particular: mientras la inflación bajaba a 36,1% anual, los salarios siguieron cayendo ante la demora en la firma de los convenios colectivos de trabajo y los trabajadores informales perdieron gran parte de sus ingresos genuinos, teniendo que refugiarse en el IFE. En ese contexto, el 2021 ya se avizora como un año de tensiones sociales que podrían generar un incremento del salario real que desborde las previsiones económicas. En un año electoral, una tarea del equipo económico será de mantener a raya la inflación en un contexto de incremento de la demanda y mejora de la distribución del ingreso, incremento de las importaciones, desmejora de la balanza comercial, y la política de suba gradual del tipo de cambio oficial, lo cual parece una tarea compleja.

La tercera cuestión importante es la fiscal. El equipo económico tiene especial cuidado de las cuentas públicas, algo que seguramente se reforzará con la negociación con el FMI. Luego de un año 2020 muy especial que terminó con un déficit fiscal de 6,5% y donde la cuestión fiscal pasó a un segundo plano con la aparición del COVID-19, un objetivo clave del 2021 es recuperar un déficit razonable. Como se vio alrededor del debate sobre la implementación de un IFE 4, existe una discusión sobre cómo recuperar ese déficit razonable, e incluso cual es el nivel razonable del déficit. Se podría interpretar que el incremento del gasto es importante para poder mejorar las variables de la economía real y de ese modo incrementar la recaudación impositiva y el reducir el déficit fiscal. La perspectiva del

equipo económico parece más bien orientarse a cuidar el gasto público como estrategia para mejorar el déficit y morigerar la inflación, lo que puede afectar la velocidad de recuperación económica y la recaudación.

Todas estas discusiones macroeconómicas, muy importantes para la actualidad argentina, son una puerta para pensar en la agenda de desarrollo que requiere el país. En esa agenda, la pandemia no aparece como algo pasajero, sino que abre una discusión importante sobre sus efectos permanentes. Es posible que esta abra una nueva página en la historia económica global, con nuevas condiciones de funcionamiento del capitalismo que se irán reforzando a largo plazo y que requieren cierta renovación de los debates sobre el desarrollo.

3- La pandemia y las nuevas formas de trabajo

En términos de las condiciones de trabajo, el impacto del COVID-19 fue muy doloroso. Como lo indica la CEPAL (2020), la crisis sanitaria generó una masiva pérdida de empleos que se tradujo sólo parcialmente en un aumento de la desocupación. El Coronavirus puso en pausa al capitalismo por lo que nos permitió volver a pensar ciertas relaciones sustanciales que hacen a su funcionamiento, principalmente la circulación de personas, de mercadería y de dinero, y, por ende, nos desafía para pensar los posibles cambios en la condición de vida de la población y la promoción de políticas para mejorarlas.

La restricción a la circulación de personas dio lugar a la aparición a gran escala del teletrabajo, que tuvo un fuerte impacto en las formas de trabajar de las organizaciones públicas y privadas. La ley de teletrabajo votada en la Argentina durante 2020 busca darle un cauce a la realidad que vivieron numerosas empresas que dejaron de pagar alquiler de sus oficinas céntricas para buscar alternativas más flexibles y menos costosas, como el *coworking*, el alquiler temporal de oficina para reuniones

específicas, las redes sociales como forma de comunicarse, entre otros. ¿Será esa una nueva tendencia en el trabajo de clase media de ahora en más? Los primeros estudios nos muestran que hasta 2020 el teletrabajo ocurría en empresas de servicios con pocos gremios (finanzas, servicios empresariales y profesionales) y con trabajadores de altos ingresos (CEPAL XXI, 2020). Esta tendencia parece haberse reforzado en varias empresas de servicios y no será erróneo pensar que le sigan las partes administrativas de las empresas industriales, profundizando la tendencia de *outsourcing* a nivel global.

Si bien hasta ahora no parece registrarse mayores resistencias de los trabajadores a esos nuevos métodos de trabajo, en otras ramas de actividad con mayor nivel de sindicalización (administración pública, enseñanza, salud, comercio) las resistencias pueden ser mayores. En el caso de la educación hay una crítica pedagógica a la implementación del teletrabajo a través de las plataformas virtuales en los niveles de la primaria y la secundaria, aunque ya parece haberse difundido con bastante profundidad a nivel universitario. En salud existe un cuidado de los profesionales a la hora de administrar diagnóstico a distancia, aunque también hay una tendencia de las farmacias a aceptar fotos de recetas y de esa forma flexibilizar las formalidades que requiere el sector.

Gran parte de las ventajas de la ley de teletrabajo es que incorpora numerosas pautas para evitar que se transforme en una nueva forma de flexibilización, como el derecho a la desconexión, derecho a la infraestructura laboral, la protección de datos de los trabajadores y la implementación de acuerdo a las especificidades de cada sector en el marco del convenio colectivo de trabajo, lo que generó rispideces con las cámaras empresarias que criticaron la ley. No obstante, queda claro que les puede resultar muy conveniente a las empresas por el ahorro de alquileres y distintos costos fijos asociados, como los servicios de limpieza,

de secretaría (cada vez más suplido por las redes sociales y los intercambios personales entre personal de jerarquía), además de poner incómodo a los gremios que requieren de un poder territorial para la organización de los trabajadores. Por lo tanto, el peligro latente es que las empresas aprovechen la ocasión para reducir costos en empleados que se consideren superfluos, aprovechando la comodidad de muchos profesionales y oficinistas que pueden mejorar su condición de vida al evitar viajes diarios desgastantes y aprovechar mejor su vida hogareña. Otras posibles víctimas del teletrabajo podrían ser los cuadros medios que coordinan sus equipos de trabajo desde “el despacho”, dado que es posible un futuro de estructura más horizontales para los oficinistas teletrabajando (OIT, 2020)². Por lo tanto, de generalizarse el formato de teletrabajo, es muy probable que esa nueva regulación del trabajo tenga enormes impactos sociales negativos, tanto en un incremento del desempleo urbano como en una polarización aún mayor de los ingresos. También cambiaría mucho la forma de vida de la población al rebalancear su distribución en el territorio, lo que puede hacer repuntar la vida económica (y social) de los barrios. Esas tendencias difíciles de contrarrestar deberán ser objeto de política orientada a mejorar las condiciones materiales del hábitat (en especial ambientes para teletrabajar), mejorar los sistemas de educación y de cuidado barriales, así como mejorar los servicios de conexión digital en las pequeñas ciudades para darle cauce a un reequilibrio poblacional, revertir la tendencia a la despoblación de las ciudades chicas, generar economías de aglomeración y polos económicos alternativos al AMBA en el marco de una planificación urbana.

2 Aunque se hable poco, también puede haber una brecha etaria entre los jóvenes (más adaptados a las nuevas tecnologías y redes sociales) y los mayores.

El confinamiento puso de relieve las problemáticas ligadas al tipo de urbanización que tenemos. Si bien las virtudes de las economías de aglomeración que se producen con la acumulación de trabajadores en un determinado lugar (mayor demanda para el comercio, mayor escala de producción fabril, economía de red en los servicios públicos, etcétera) tienen el riesgo de pasar de un punto a partir del cual se producen enormes pérdidas de productividad social, como el tiempo que uno pasa en los transportes públicos y el cansancio que produce el viaje, el hacinamiento, los problemas ambientales y obviamente la posibilidad de una rápida expansión de una enfermedad contagiosa. Todos esos problemas afectan principalmente el AMBA en un país como la Argentina que tiene una particular hipertrofia poblacional comparado a nivel global (33% de la población vive en la megalópolis, mientras que 10% de los brasileños lo hacen en San Pablo, 15% de los franceses en París, 13% de los ingleses en Londres, 5% de los estadounidenses en Nueva York, 20% de los coreanos del sur en Seúl)³.

La reorganización de las empresas y de la vida de los trabajadores en relación de dependencia también puede tener enormes consecuencias en los sectores informales que les proveen servicios de forma directa o indirecta, haciendo evidente la brecha digital, informacional e institucional entre ambos sectores. Sería importante que esas brechas sean cerradas por políticas fuertes de inclusión digital e institucional que permitan evitar la generación de una nueva forma de exclusión.

3 Es interesante notar que, en la comparación internacional, la Argentina tiene guarismos de concentración poblacional similares a los países de población o territorio muy limitados, como las pequeñas islas. El otro caso particular en el continente es el de Perú, donde 36% de su población vive en Lima.

En ese sentido, los debates sobre la regulación laboral de los trabajadores “de las App” (trabajadores en plataformas digitales bajo demanda) es de los más desafiantes ya que tuvieron una gran legitimidad social durante el confinamiento: al no poder movilizarse la población, lo tenía que hacer la mercadería. Sin dudas, son sectores que deben regularse, pero: ¿podrían sobrevivir esos servicios si se formalizara a los trabajadores bajo el convenio colectivo del sindicato que les corresponde? Si bien la formalización de una relación asalariada es necesaria, puede poner en dudas el negocio de esas empresas que existen porque lograron enmarcar y generar una acumulación de capital sobre la base de una informalidad preexistente y en algunos casos una acumulación financierizada dado que está cotizando en bolsa (en el caso de UBER). En efecto, pareciera que las empresas de plataforma digital (“App”) no son más que la reorganización y concentración del negocio que antes se llamaba “*delivery*”, “*remis*” o “*ferias informales*” bajo una organización empresarial cuya condición de existencia son los salarios bajos⁴. La ventaja que ofrece al trabajador es que le organiza la demanda de forma a que pueda trabajar más intensivamente (al estilo asalariado), aunque el dinero ganado por cada envío es tan bajo que requiere de numerosas horas de disponibilidad, lo que lo emparenta con la situación de los informales. El dilema es que la formalización de esas relaciones salariales bajo convenios colectivos

de trabajo “clásicos” seguramente anularía las ganancias de esas empresas.

La búsqueda de unas relaciones laborales que estén enteramente en blanco y bajo convenio colectivo de trabajo es un objetivo loable para cualquier gobierno que se quiera progresista, pero debemos constatar que la informalidad y el empleo no registrado es desde hace años un componente esencial del capitalismo que se generalizó en América Latina, en Europa, en China, en los Estados Unidos, en el sector privado, pero también en el sector público.

Uno de los debates existentes en el gobierno es si se puede institucionalizar un estatuto para esos trabajos que les permita pautar condiciones de trabajo (vacaciones, régimen de enfermedad y accidentes, libertad de agremiarse, etcétera) por fuera de los convenios existentes, pero proporcionales a estos en función de la cantidad de horas trabajadas. Eso puede generar la implementación de un trabajo “en gris”, sobre el cual el Estado esté informado, no obstante, existe la posibilidad de que ese trabajo en gris se pueda generalizar a otros sectores de la economía y desplazar trabajo en blanco.

El caso típico es el avance de las empresas de entrega por App en el negocio de la logística que debería volverse fundamental en una sociedad donde circula cada vez menos las personas, y donde debería circular cada vez más las mercaderías. En las empresas donde el *delivery* tenga un lugar cada vez más preponderante, la posibilidad de tercerizar ese negocio a través de las App para reducir costos se hará más conveniente⁵.

4 La OIT señala que la mayoría de los trabajadores de *delivery* por App lo hacen porque no consiguieron otro empleo (Mourelo, 2020). Debe señalarse además que el perfil de los trabajadores de App es distinto al informal “clásico” de los barrios populares, ya que es inmigrante (76% del total) y con secundario completo (55,6%) o universitario (28,3%) en gran parte.

5 Un reciente informe de la OIT muestra que fueron proliferando los trabajadores de plataforma en rubros geográficamente dispersos como traductores, recopilación y procesamiento de datos o transcripción de videos (OIT, 2021).

Lo vemos, esa nueva informalidad funcional a la acumulación de capital de un grupo de empresas es una realidad con la cual habrá que convivir, pero que crecen sobre numerosos problemas de desempleo e informalidad pre-existente. Es posible que para un trabajador informal “clásico”, trabajar para una empresa de App se entienda como un progreso personal e implique un nuevo tipo de subjetividad. ¿El Estado debe acompañar esa subjetividad con políticas públicas que enmarquen las nuevas formas de trabajo? ¿Existe un riesgo importante de reducir el empleo formal en favor de un empleo “en gris”? El propio planteo de estas preguntas, que vuelven sobre debates de los años noventa, marcan la posible crisis de empleo que se avecina.⁶

Lo anterior le da volumen al debate que se disparó luego del IFE sobre la necesidad de una renta básica universal. El IFE, como medida excepcional, tuvo como principal efecto aportar ingresos a los trabajadores informales para paliar la situación social en el contexto de pandemia. Siendo que la situación social hacia delante tardará en mejorar, es lógico que ciertas voces pidan darle continuidad al IFE y transformarlo en más derechos para la población. La renta básica universal tal como lo plantean Ana Rameri y Claudio Lozano, por ejemplo, implica un costo fiscal anual de 6% del PIB, es decir que instalaría la totalidad del gasto excepcional realizado en pandemia como un gasto corriente del Estado Nacional (Rameri & Lozano, 2020). Si bien el proyecto acierta en enfocar a las personas y no a las familias, al exceptuar a los trabajadores en blanco pueden aparecer incentivos de las empresas privadas a emplear sin registrar un trabajador

que cobre la renta básica universal para reducir sus costos.

Por otro lado, existen dificultades políticas de su implementación ligada al fuerte apego que tienen los movimientos sociales a un formato más tradicional de ayuda social, que para ellos es creadora de lazos sociales (Arango, Chena, & Roig, 2017). Y, más generalmente, la tradición peronista siente ajena la propuesta política de la renta básica universal y se orienta siempre a políticas públicas de pleno empleo.

A fines del 2020, el gobierno prefirió ampliar el alcance de las políticas sociales existentes (AUH, AUE, POTENCIAR trabajo, PROGRESAR) que implican más derechos para la población que un IFE. No obstante, la puerta sigue abierta para pensar en mejorar las condiciones de trabajo de las personas informales, cuyos trabajos muchas veces no tienen el reconocimiento económico que deberían a pesar de realizar una tarea social muy valorada y que se podría medir en términos de externalidades (Arango, Chena, & Roig, 2017). Entre ellos, los trabajos ligados a la mejora del ambiente como el de recicladores de residuos, o al cuidado como las empleadas en hogar doméstico, que son personas en situación vulnerables y que no reciben un sueldo adecuado a la valoración social de su tarea. Para esos casos se podría considerar un plus salarial de parte del Estado para que puedan cubrir las necesidades de su familia, premiando el trabajo y dándole un valor económico más adecuado a su valoración social. En este caso, el diseño de la política sería fácil ya que un pago por cuenta bancarizada de parte del empleador facilita la trazabilidad y el reconocimiento del trabajo para el sector público.

Por otra parte, creemos que se puede utilizar la herramienta de la App para mejorar las condiciones de trabajo informales, desde la lógica del servicio público estatal. En ese sentido, se puede ofrecer avances más modestos, pero más concretos en el mundo de la economía popular ya que muchos servicios ofrecidos

6 Las entrevistas a empleados de las App realizados por la OIT puede destacarse que ganan más que en un empleo no registrado, tienen la facilidad de no tener jefe, de manejar sus horarios (Mourello, 2020).

por los trabajadores informales requieren de una publicidad mínima en el barrio que podría realizarse a través de una App que sea el equivalente a lo fueron las “páginas amarillas” telefónicas. Esta permitiría ordenar la demanda y mejorar la organización del trabajador informal por la geolocalización y mejor información. De hecho, la mayor competencia que UBER tiene en este momento son las App municipales de taxis. La información recolectada puede a su vez mejorar los diseños de políticas de empleo de parte del Estado nacional, pero también los servicios de transporte público, permitir segmentar las tarifas de servicios públicos, y poder bancarizar la mayoría de la población trabajadora logrando una mayor inclusión financiera.

Como efecto secundario, el IFE ya había mejorado la información sobre la cantidad de personas en situación de vulnerabilidad a nivel nacional, algo que hasta ahora se conocía por las encuestas permanentes de hogar, con sus límites metodológicos. Además, promovió una bancarización de los sectores populares que sumó más información sobre el circuito del dinero en la economía popular y que podría mejorar las políticas públicas de transferencia de ingreso. Si bien inicialmente el gobierno no les dio a los bancos la categoría de servicio esencial, rápidamente la escasa bancarización de la población argentina (fenómeno destacable a nivel internacional) se convirtió en un obstáculo a la circulación del dinero. Ahí de nuevo apareció una nueva dualidad: por un lado, los trabajadores formales que perciben su salario, teletrabajan y pueden consumir a través de cuentas electrónicas y billeteras virtuales, mientras que los trabajadores informales, más cercano al billete efectivo, sin bancarización, se encontraron sumamente desconectados de esa nueva forma del dinero. La pandemia obligó al desarrollo de las billeteras virtuales, desde los bancos, las plataformas digitales, o el sector público que fue muy relevante. Los datos revelan que durante la pandemia se abrieron

más de 2,5 millones de cuentas en los bancos públicos, mientras que la cantidad de tarjeta de débito crecieron 17,7% durante 2020 llegando a 31,7 millones de plásticos emitidos, y que la cantidad de transacción por homebanking crecieron 20,9%.

El caso de las billeteras virtuales se hizo más visible, dado que, de 670 mil operaciones realizadas en enero 2020 por ese medio a través de una CVU, en enero de 2021 estas llegaron a 13,9 millones. En eso ayudó la inversión que realizaron los distintos organismos del Estado en billetera virtual o espacios similares que permitió abrir la puerta a políticas públicas cada vez más digitalizadas, que requieren menos desplazamiento y, por ende, facilita el acceso de la población a sus derechos. Pero la dinámica que tuvieron algunas billeteras virtuales privadas fue tal que requirió de varias regulaciones del Banco Central y generó la reacción de los bancos que dieron esa disputa por los medios de pago.

4- El desarrollo planificado

En el auge de las discusiones sobre si el capitalismo creó las condiciones para la pandemia o si este la resolvió generando capacidades tecnológicas capaz de lograr vacunas rápidamente, quedó claro que el papel del Estado como organizador de la sociedad ante sucesos de gravedad le da una nueva legitimidad (Mazzucato, 2020; Harvey, 2020; García Delgado, 2020). Los límites que mostró el mercado para resolver ciertos problemas claves dejó lugar al Estado como principal actor frente a la falta de ingreso de los trabajadores o para proveer de salud a la población. Pero, por otro lado, las empresas tuvieron que solucionar en el marco de su propia planificación interna muchos de los inconvenientes generados por las restricciones a la circulación de trabajadores y consumidores, generando plataformas online para organizar turnos de atención a sus clientes (caso típico de los bancos), para vender, para organizar el teletrabajo y la producción

con protocolos (con los sobrecostos que esto implica). Estos hechos hacen repensar (y re-negociar) los procesos de producción internos, logrando un *upgrading* tecnológico para muchas empresas que mejora su productividad con consecuencias en el empleo que podrían ser desfavorable. Este *upgrading* también se dio en la planificación interna de los organismos públicos, ciertamente sobrecargados de exigencias por el nivel de demanda y de exposición a las cuales se vieron sometidos.

Si bien los discursos políticos siguen un clivaje mercado *versus* Estado, lo que describimos hasta ahora hace aparecer un tercer término de la discusión que resulta clave en el presente contexto: la planificación, entendida tanto como planificación interna de las organizaciones públicas o privadas (en un entorno de mercado) y por la planificación macrosectorial orientada por el poder público.

En esta pandemia nos dimos cuenta que el Estado produce bienes y servicios en muchos sectores de la economía, que es el gran estructurador social y económico. Toda la red de servicios públicos es directamente o indirectamente dirigida por el Estado: energía, donde YPF es el principal actor de la oferta, CAMMESA la gran intermediaria mayorista, y las distribuidoras provinciales las grandes proveedoras finales. El transporte, donde los ferrocarriles y subtes son casi todos estatales, Aerolíneas Argentina domina el mercado aéreo, el transporte urbano regulado por los municipios. Los principales bancos del país son los estatales Banco Nación y de la provincia de Buenos Aires. Además, a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, el Estado nacional tiene participación en una gran parte de las principales empresas del país.

En cuanto a la oferta de educación, salud, servicio de residuos, saneamiento público, servicios sociales, seguridad, culturales, deportivos, artísticos, científicos, queda claro que el Estado tiene una enorme porción de la oferta existente. Estos sectores tienen un peso signifi-

cativo en el PBI de un país como la Argentina: salud y educación representan 4% cada uno, los servicios públicos 2%, las finanzas 5%, las actividades culturales/deportivas/artísticas 3%, el transporte y almacenamiento 10% se suma a la propia administración pública y defensa con 5%. Dentro del sector industrial (20%) hay que sumar numerosas actividades ligadas al sector público (los proveedores en general) mientras que en la agricultura (9% del PBI), la minería (3%), el comercio (16%) y la hotelería (2%) la presencia del Estado es menor aunque supo tener relevancia en otros períodos históricos.

Si miramos del lado de la demanda, las obras públicas son una parte esencial del mercado de la construcción (4% del PBI), y más generalmente podemos decir que los gastos públicos que realiza el Estado (y las provincias y municipios) lo transforman en un gran demandante de servicios y de bienes industriales: sólo pensemos en el papel, las computadoras, las mesas y sillas que requiere cualquier administración para funcionar. Todo esto nos muestra la amplitud de la presencia del Estado en la economía, e indirectamente muestran las herramientas disponibles para realizar una planificación macrosectorial orientada hacia el desarrollo.

Del lado del sector privado, la literatura se ha focalizado especialmente en la concentración y centralización del capital en la Argentina durante los años ochenta y noventa, sobre la cual se ha podido establecer esquemas complejos de concentración en manos de holdings empresarios multi-productos y multi-sectores, que van desde negocios en la obra pública, en las finanzas, en la industria, y en el campo (Schorr, 2004; Basualdo, 2000). A los fines de pensar una planificación es importante conocer cómo se articulan las empresas que concentran poder de mercado respecto de las empresas pequeñas y medianas que resultan sometidas a la dinámica de mercado en la cual no definen los precios, sino que lo toman.

Y esos precios muchas veces vienen definidos por las grandes empresas que tienen mayor poder económico para imponer condiciones. Estas PyMEs, situadas como proveedoras de grandes empresas (en el caso industrial o agropecuario) o como compradoras de las mismas (caso de los pequeños comercios), son gran parte del empleo del país y en el conjunto de las economías de la OCDE: entre 60 y 70% del total de los empleados trabajan en empresas de menos de 200 trabajadores.

La planificación macrosectorial orientada por el poder público se debe entender como la articulación de la oferta existente para potenciar las PyMEs proveedoras de las grandes empresas, compensando los precios que le ofrece el mercado por dimensiones “fuera del mercado”, como financiamiento productivo, acceso e incentivo a invertir en tecnología, articulación con las compras públicas, e inversión del sector público en obras de infraestructura para lograr una mayor eficiencia logística.

Las discusiones sobre planificación, que tuvieron gran auge en la posguerra a favor de un discurso estatista legitimado por el conflicto armado, debería volver a tener un repunte teórico en la pospandemia, aunque seguramente apuntando a otras ramas de la economía. La definición de algunos sectores como “claves” para el abastecimiento (salud y alimentos, limpieza) seguramente redundará en una mayor regulación de los mismos, tendencia a nivel global que incluso los gobiernos más liberales no podrán eludir.

El desarrollo pensado a mediano plazo es la articulación de los sectores existentes que permiten mejorar la productividad sistémica y las exportaciones, de forma a lograr un crecimiento sin cuello de botella. Esta lectura se desprende por ejemplo de la visión de Jorge Katz que visualiza cuatro Argentinas divididas: la Argentina moderna (tecnológica), de los recursos naturales, de la industria y la Argentina excluida (Katz, 2018). Esta visión nos permite reinterpretar las tradiciones estructuralistas

donde la relación industria/recursos naturales es clave, asimilando también los debates sobre la informalidad laboral y el mundo popular⁷ y la novedad de las tecnologías digitales y los servicios asociados cuyo desempeño se volvió imprescindible.

Inspirado en ese análisis podemos definir una Argentina de los recursos naturales (sectores de *commodities* agropecuarios, minería, hidrocarburos, energías renovables, litio) que sea compatible con una perspectiva ambientalista y contemple procesos de producción sustentables, la Argentina tecnológica con potencialidad global donde encontramos los unicornios (Mercado Libre, Despegar.com, etcétera), las industrias farmacéutica, el sistema universitario así como el sistema científico y cultural, el diseño, las consultorías, el sector aeroespacial, de radar y nuclear, la biotecnología, la economía del conocimiento, la agroindustria entre otros. En la Argentina de la Producción y el Trabajo se encuentran la gran mayoría del PIB, incluyendo las PyMEs, los sectores industriales rezagados respecto de la frontera tecnológica internacional o en posición desfavorable en las cadenas de valor global (automotriz y la electrónica) pero con mucho peso en la estructura económica y social. En esa Argentina se encuentra también el sector de salud, de educación, de seguridad social y de administración pública. En la Argentina de la Economía Popular se encuentran los trabajadores informales con un piso elevado de 35% del empleo total, ligados a la problemática de la vivienda y la infraestructura de servicios públicos, pero también las economías barriales y cooperativas con dificultad para lograr una mínima acumulación de capital.

7 Nos referidos especialmente a los trabajos de José Nun y Aníbal Quijano sobre la marginalidad y los trabajos sobre la informalidad realizados por Victor Tokman (Nun, 2011; Tokman, 1995).

El desarrollo no debe visualizarse como una Argentina de dos velocidades, en la cual un sector “moderno” debería tener toda la atención de las inversiones públicas y privadas, mientras un sector “atrasado” debería contentarse de ingresos mínimos para su supervivencia, sino que el desarrollo debe entenderse como la articulación de esos distintos sectores, con sus debilidades y fortalezas, en el cual los más atrasados tecnológicamente o rezagados en las cadenas de valor global pueden articular con sectores de alta tecnología para potenciar sus capacidades productivas, o se pueda entablar mayores eslabonamientos entre los sectores de materias primas competitivas a nivel internacional y los sectores de mayor valor agregado, potenciando las exportaciones y la generación de empleo. El desarrollo consiste en crear relaciones simbióticas entre esas empresas, que nos parece una línea de interés para la situación actual, y que requiere de planificación macrosectorial.

Para lograr este objetivo, el camino es potenciar las conexiones entre la Argentina de los recursos naturales, la Argentina de la tecnología, la Argentina de la Economía Popular y la Argentina del Trabajo y la Producción. En primer lugar, el eje de la consistencia macroeconómica estructural es fundamental para tener variables que permitan “tranquilizar” la economía, entre los cuales la necesidad de una reforma tributaria de carácter progresista para poder tener un futuro macro-fiscal más sereno. Por otro lado, se hace imprescindible lograr una mayor bancarización de los pagos, que le dé mayor seguridad a las transacciones y se complemente con incentivos al ahorro en pesos que permitan incrementar los créditos bancarios a los sectores productivos. Por último, la política tarifaria, así como el tipo de cambio debe lograr una estructura de precios relativos que permita a la industria ser competitiva, mientras que las retenciones a las exportaciones de granos deben permitir el acceso de la población a alimentos a precios razonables.

El segundo eje de políticas públicas debe orientarse hacia una potenciación y una mayor extensión de los sectores que trabajen en la frontera tecnológica internacional. Proyectos como la plataforma nacional de pensamientos computacionales, la ley de promoción de industria audiovisual, la ley de fomento a la economía del conocimiento son avances en ese sentido.

El tercer eje de políticas es el de agregar valor a los recursos naturales, articulando cada vez más los recursos naturales con la industria y los servicios. Para eso son necesarias políticas para potenciar las inversiones en hidrocarburos que permitan sustituir nuestras importaciones de energía y exportar gas y petróleo, algo que es posible con las reservas disponibles en la Argentina. Ese crecimiento de la producción de petróleo y gas y también de minería debe acompañarse de un plan de desarrollo de proveedores y de conexión con las necesidades del mercado interno, como en el caso del gasoducto del noreste. También las exportaciones agropecuarias deben escalar en las cadenas de valor global, y pasar a una exportación agroindustrial cada vez mayor, que no se frene en las exportaciones de harina de soja, sino que avance en la exportación de carnes acompañando el crecimiento de la demanda de los países emergentes. De la misma forma, el fomento a la producción de aceites y biocombustibles muestra potenciales importantes en una perspectiva de exportación. Por último, el cuidado del medio ambiente se ha vuelto una cuestión sensible en tiempo de pandemia, y merece tener un lugar más apropiado en la agenda de políticas públicas en la Argentina. Las políticas relacionadas con las energías renovables (eólica y solar) así como la economía circular (el reciclado), la movilidad sustentable, el uso de tecnologías limpias en industrias contaminantes, o la fabricación de residencias y lugares de trabajo con eficiencia energética son temas que en el mediano plazo son de primera relevancia y tienen un impacto

económico tanto en lo fiscal como en las divisas que merecen ser tenidas en cuenta.

El cuarto eje es el del incentivo a la innovación y transferencia tecnológica para los sectores industriales rezagados y creador de empleos. La profundización de las relaciones entre las tecnologías de punta y la industria y los servicios en la Argentina posibilita que una mayor cantidad de sectores trabajen a niveles de la frontera tecnológica internacional. Para eso es necesario la articulación entre la ciencia y tecnología y la industria argentina existente, incentivando la adopción de la industria 4.0, una nueva política automotriz y créditos fiscales para la investigación, el desarrollo y la innovación. El teletrabajo puede ser una correa de transmisión para la incorporación de nuevos procesos de trabajo más digitalizados que puedan requerir mayor articulación entre la industria del *software* local y las PyMEs, incentivando la posibilidad de una mejor conexión con los mercados internacionales tanto para la industria como para los servicios de consultoría, profesionales y culturales que tienen una elevada potencialidad de exportación. El lugar del Estado en ese proceso es clave, aunque no debe quedar excluyente, y puede fomentar la compra nacional para la innovación, tanto a través de su administración pública como desde las distintas empresas en la cual está involucrada, como en los sectores aeroespacial y satelital, y los vinculados a la salud y los equipamientos médicos.

El quinto eje es el de la promoción para la inserción productiva y social de los sectores informales, en la cual el trabajo debe ser el ordenador de la sociedad. Eso implica una mejora en las condiciones productivas, pero también una mejora en las condiciones de trabajo, a través de una creciente formalización del empleo, un apoyo a la inserción laboral de las mujeres y los jóvenes que son los principales afectados por el desempleo, así como invertir en el sistema de cuidado y una mejor regulación para eliminar la brecha de género, y me-

jorar los accesos y los transportes públicos en los barrios más relegados para poder facilitar la conexión por trabajo. La articulación de los sectores de la economía popular con las nuevas tecnologías es un arma de doble filo, pero hay que orientarla para potenciar sus iniciativas productivas. La cuestión que ya se planteó respecto de las App como forma de organización y apropiación del trabajo informal preexistente debe tener regulación acorde. Pero la articulación más deseable para los sectores informales es con la Producción y del Trabajo, sea que los emprendimientos informales logren escalar para llegar a ser una PyME formal, o que sus trabajadores logren incorporarse a una relación de trabajo formal. Aunque no se niegue la relevancia de los lazos sociales que constituyen las economías barriales, nos parece que abrir la posibilidad de una mayor acumulación de capital y formalización es deseable y posible con una política de acompañamiento de parte del poder público.

Otro eje importante del desarrollo argentino es el desarrollo regional, dada la especial estructura de concentración de población en el AMBA y las circunstancias que abre la pandemia. Este desarrollo regional debe darse a partir de actividades dinamizadoras del entramado local en todo el territorio que permita aprovechar los recursos naturales y la provisión remota de servicios basados en el conocimiento o focalizadas en territorios con alta especialización (aluminio, siderurgia). La desconcentración de la población del AMBA es un desafío que supone obras de infraestructura en rutas, trenes, servicios básicos, vivienda, conectividad, así como las mejoras en el acceso a la educación y la salud en todas las zonas del territorio nacional, en el marco de un plan de ordenamiento territorial.

Conclusiones

La pandemia ocurre para América Latina en el peor momento económico y político del siglo XXI, con mermas en el crecimiento, caída de

las exportaciones y muchas inestabilidades institucionales. La crisis económica consecuencia de la pandemia puso a prueba los avances de las políticas públicas en el acceso y la inversión en los servicios sociales en cada país y el grado de avance de lo logrado durante la “década ganada” latinoamericana ocurrida entre 2003 y 2013, ya que a este período le sucedió un período de ajustes fiscales y escasas inversiones.

En la Argentina, la gestión macrista terminó en una catástrofe económica que dejó un escenario social muy difícil. El 2020 permitió fortalecer un esquema macroeconómico que parece lograr varios de los objetivos que se propuso, pero quedan aún numerosos desafíos pendientes. El primero de ellos es el sector externo, en el cual el peso de la deuda aparece como un nuevo problema que se agrega a las dificultades para lograr inversiones y mayores exportaciones. Asimismo, existen dudas surgen sobre la retroalimentación de la inflación y del tipo de cambio alto y las limitaciones existentes para mejorar la distribución del ingreso. Por último, el déficit fiscal elevado que implicaron los gastos por la pandemia generan numerosos debates en la propia heterodoxia sobre la conveniencia de reducir algunos gastos o poner la prioridad en la recuperación económica. No obstante, la mayor consistencia del esquema macroeconómico respecto del vigente en el gobierno anterior permite pensarlo como un punto de partida para pensar el desarrollo a mediano plazo.

La pandemia abre un nuevo desafío para pensar el desarrollo, dado que las nuevas formas de trabajo pueden traer consigo dinámicas que se pueden traducir en una oportunidad para la región o en una nueva etapa de desmejora en los niveles de empleo y calidad de vida. Dependiendo del grado de difusión que tendrá el teletrabajo, puede poner en juego la urbanización tal como la conocemos hoy en día para pasar a un modelo poblacional más distribuido geográficamente, pero también transformarse en una ocasión para

las empresas de reducir costos de alquiler de oficinas o de despedir personal que consideren superfluo. En ese sentido se valora la incorporación en la ley de teletrabajo votada en 2020 la incorporación de numerosos elementos reguladores de esa nueva forma de trabajo y su incorporación en los convenios colectivos de trabajo. De la misma manera, los trabajadores de plataformas digitales aparecieron como un fenómeno importante que facilitó la circulación de mercaderías. En este caso la novedad no es tanto la forma de trabajo sino su incorporación a una lógica de acumulación de capital que puede generar muchas complicaciones sobre la regulación del empleo existente en la actualidad. De ese fenómeno se desprenden varias preguntas hacia el futuro, como la regulación de esas actividades y su relación contractual, pero también el papel del trabajo informal y las políticas públicas necesarias para lograr ingresos mínimos para esa población y resolver los niveles de pobreza estructurales.

Si alguna lección nos ha dejado esta pandemia, es la importancia de la planificación económica como instrumento del desarrollo aprovechando el Estado como estructurador económico y social, con fuerte presencia como oferente y demandante en numerosas ramas de la economía. El desarrollo se debe entender como la mejor articulación posible entre los sectores existentes, de modo a generar las simbiosis necesarias para mejorar la productividad general y crear nuevas empresas en la intersección de esos sectores. En ese sentido gran parte de la tarea consiste en generar puentes entre las empresas que se encuentran en la frontera tecnológica, la disponibilidad de recursos naturales, las PyMEs que conocen cierto rezago tecnológico y la economía popular, aprovechando el nuevo escenario que en numerosas ramas ofrecen las nuevas formas de trabajo.

El presupuesto de 2021 es un eslabón clave entre la macroeconomía y las políticas necesarias al desarrollo como la inversión en ciencia y tecnología, mejorar el acceso a la sa-

lud y la educación, así como políticas generales que el gobierno seguramente deberá llevar adelante a partir de este año como mejorar la distribución del ingreso y lograr un importante proceso de sustitución de importaciones. Estas políticas no serán fáciles de lograr ya que conllevará muchas resistencias que es la normalidad de los conflictos que implica el desarrollo, ya que desarrollarse es modificar las bases de la sociedad subdesarrollada, e implica conflicto institucionalizado. Se trata de elaborar entonces una práctica del desarrollo voluntarista, pero también escéptica y paciente, con las ideas y vueltas que implica ese camino.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M., Pérez Caldentey, E. & Valdecantos, S. (2018). *Estudios sobre financierización en América Latina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Arango, Y. A., Chena, P. I. & Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Cartografías del Sur*. Núm. 6.
- Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante los años noventa*. Buenos Aires: UNQ-FLACSO-IDEP.
- BCRA. (2020). *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.
- Boyer, R. (2015). *Economie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*. París: La Découverte.
- Burgos, M. & Malic, E. (2017). La deuda externa en el Neoliberalismo tardío. En D. García Delgado & A. Gradin (Comps.). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina
- CEP XXI. (2020). *Teletrabajo y uso de herramientas informatizadas*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.
- CEPAL. (2020). *La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chena, P. & Biscay, P. (2019). *El imperio de las finanzas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Ferrer, A. (2012). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FMI. (2021). *Perspectivas de la economía mundial*. FMI.
- Gaggero, J., Rua, M. & Gaggero, A. (2013). *Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes*. Buenos Aires: CEFIDAR Documento de Trabajo Núm. 52.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Han, B.-Ch. (3 de abril de 2020). La pandemia y el regreso a la sociedad disciplinaria. *La Vanguardia*.
- Harvey, D. (marzo de 2020). Política anticapitalista en tiempos del COVID-19. *Rebellion.org*.
- Katz, J. (2018). Las cuatro argentinas que conviven... pero no conversan. Una historia de éxitos, fracasos y desencuentros. *Boletín informativo Techint* Núm. 356.
- Malic, E. & Mareso, P. (2015). *Flujos de capitales hacia América latina en el período 2003-2013. El rol de las agencias de riesgo crediticio*. CEFIDAR Documento de Trabajo Núm. 69.
- Mazzucato, M. (abril de 2020). El capitalismo en su triple crisis. *Nueva Economía*.
- Ministerio de Economía. (2020). *Proyecto de presupuesto 2021*.
- Mourello, E. L. (2020). *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina: Análisis y recomendaciones de política*. OIT.
- Nun, J. (2011). *Marginalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- OIT. (2020). *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral*. OIT.
- OIT. (2021). *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo*. OIT.
- Rameri, A. & Lozano, C. (2020). *Hacia un salario universal para afrontar la emergencia*. Buenos Aires: IPYPP.
- Schorr, M. (2004). *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de rein-*

dustrialización en la Argentina contemporánea.

Buenos Aires: Edhasa.

The Economist (9 de marzo de 2021). Tracking COVID-19 excess deaths across country. *The Economist*.

Tokman, V. (1995). *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*. México D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.