

# Crisis estructural Crecimiento invisible, megadevaluaciones y pandemia global

Cecilia Wilhelm<sup>1</sup> y Camila Covas<sup>2</sup>

## Resumen

La estructura productiva de Argentina como país subdesarrollado y latinoamericano, tiene la particularidad de presentar períodos críticos con mayor frecuencia y profundidad que otras economías. La actual crisis económica de carácter mundial derivada de la crisis sanitaria de la COVID-19 le ha puesto un límite al crecimiento económico. En el caso argentino dicha crisis tiene la particularidad de ocurrir en un contexto castigado por las políticas económicas del gobierno de Cambiemos, vulnerable macroeconómicamente, que llevó adelante un modelo que tendió a favorecer al capital financiero en detrimento de la industria y el empleo nacional. Al analizar la dinámica de los sectores productivos y el empleo durante el ASPO, comprendemos que la crisis actual tiene un origen previo al surgimiento de la pandemia. Con este trabajo buscamos aportar un análisis del rol que debe tomar el Estado en la definición de las estrategias futuras para el potenciamiento de la industria y el sostenimiento del empleo.

**PALABRAS CLAVE:** megadevaluación, crisis sanitaria, crecimiento económico, Argentina.

## Abstract

Argentina's productive structure as an underdeveloped and Latin American country has the particularity of presenting critical periods with greater frequency and depth than other economies. The current global economic crisis derived from the COVID-19 health crisis has put a limit on global economic growth. In the Argentine case, this crisis has the singularity of occurring in a context punished by the economic policies of the government of Cambiemos (political party of the previous government), macroeconomically vulnerable, which carried out a model that tended to benefit financial capital to the detriment of industry

---

<sup>1</sup> Observatorio de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Avellaneda. cecilia.wilhelm.97@gmail.com. Orcid: 0000-0001-7869-3837

<sup>2</sup> Universidad Nacional de General Sarmiento. covascamilaf@gmail.com. Orcid: 0000-0002-5099-8134

and national employment. By analyzing the dynamics of the productive sectors and employment during isolation, we understand that the current crisis has an origin prior to the emergence of the pandemic. With this research, we seek to provide an analysis of the role that the State should take in defining future strategies for the strengthening of the industry and the maintenance of employment.

KEYWORDS: Mega Devaluation, Health Crisis, Economic Development, Argentina.

## Introducción

La industria argentina creció, se desarrolló o subdesarrolló en los mismos momentos que lo hizo nuestra economía al calor de un Estado presente. La estructura productiva de la Argentina como país subdesarrollado y latinoamericano, tiene la particularidad de presentar períodos críticos con mayor frecuencia y profundidad de lo que se presentan en otras economías. Ya sea por errores económicos, estratégicos, intereses particulares o frenos políticos, la consecuencia evidente continúa siendo el menor grado relativo de desarrollo industrial.

El particular contexto de pandemia en el que se encuentra el mundo es, sin lugar a dudas, un límite para el crecimiento de las economías. En el caso argentino se presenta en una fase crítica para la industria y el empleo como consecuencia del modelo económico llevado a cabo en la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). Entonces, la crisis no sólo vino a darle el tiro de gracia a un entramado industrial ya desarticulado sino también a profundizar las desigualdades existentes en el acceso a un empleo formal. El modelo adoptado por la última gestión, bajo un halo de aperturismo y participación voluntaria y amistosa al mercado mundial, se ha encargado de valorar al capital financiero junto con medidas que generaron una caída del crecimiento y desarrollo de pequeñas, medianas e incluso grandes empresas residentes (Basualdo, 1980).

Existe una amplia literatura en torno al desarrollo industrial de los países subdesarrollados y en una menor proporción para el caso latinoamericano. Sin embargo, desde una perspectiva estructural se destacan las características de una Estructura Productiva Desequilibrada de Diamand (1949), con periódicas crisis de balanza de pagos (Braun y Joy, 1986), tan citadas por los economistas estructuralistas, pero poco profundizadas en el resto de las escuelas económicas. En esas crisis, la problemática de la escasez de divisas causada por la propia característica de la estructura económica se ha visto plasmada históricamente en la dinámica *Stop & Go*, y al igual que ocurre en el resto de las economías latinoamericanas, está plasmada en la creciente necesidad de divisas generada por la dinámica del período industrializador que limita las posibilidades de desarrollo económico de los países periféricos.

Por otro lado, la escuela convencional suele explicar a la industria como un resultado de aptitudes de empresarios individuales, ahistórica y emancipada de cualquier apoyo estatal. Sin embargo, estudiar el contexto histórico en el que ocurre la crisis sanitaria nos ayuda a comprender las potencialidades y los límites de un plan de desarrollo en los próximos años pero también contribuye a definir a este fenómeno y a las medidas tomadas por el

Estado como un apoyo extraordinario en un momento que es entendido por la teoría convencional como de fallas del mercado (Grossman, 1989).

Las fluctuaciones en el mercado de trabajo son la contracara de las fases críticas mencionadas. El estudio del efecto de este período tan particular sobre los trabajadores es central para comprender el efecto real de la crisis en el actor más débil de la economía y los desafíos a futuro (OIT, 2020).

En síntesis, el presente trabajo estudiará el impacto de la crisis sanitaria de la COVID-19 sobre la industria argentina y el empleo con especial énfasis sobre la dinámica de los sectores productivos. Intentará que el mismo sea un aporte para comprender la naturaleza de la crisis actual y de esta manera, planificar mejores alternativas para sortearla. Para ello se presentarán algunos elementos útiles para discutir el rol del Estado en la definición de estrategias productivas.

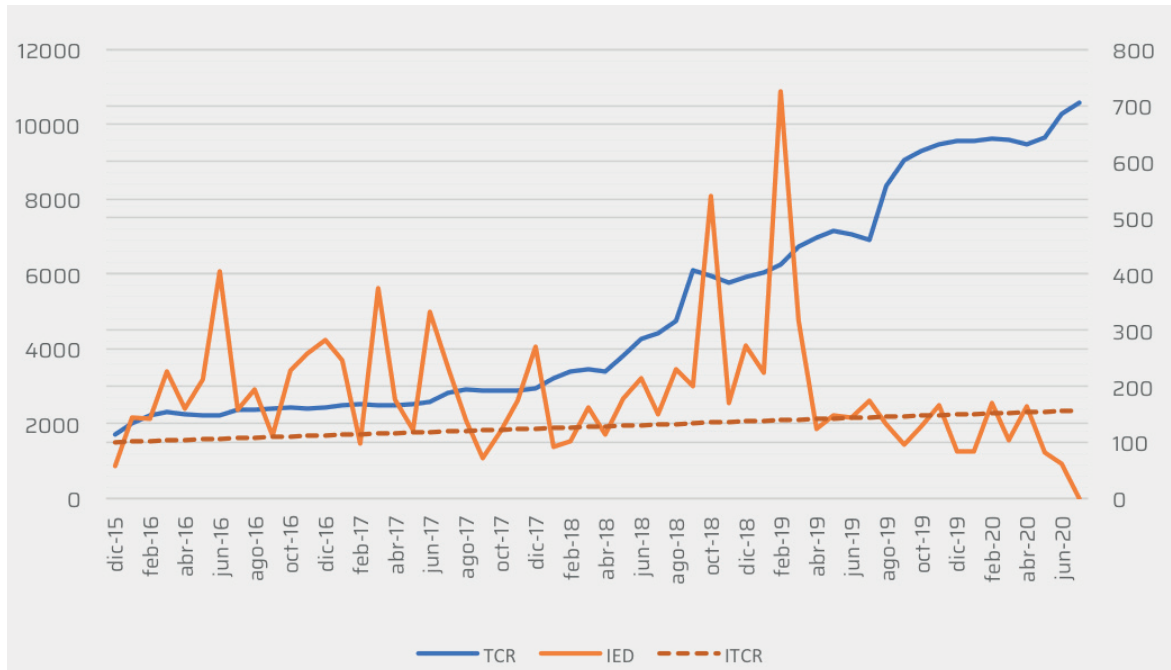
El trabajo cuenta con cinco breves apartados. En primer lugar, se desarrollará el contexto en el cual llegó la industria argentina a la crisis sanitaria, como consecuencia del modelo adoptado en el periodo 2016-2019. En segundo lugar, se describe la evolución de los principales indicadores industriales en la presente crisis, haciendo especial hincapié en aquellos sectores que se destacaron. En tercer lugar, se avanzará sobre una lectura de la situación de los trabajadores bajo el mote de indicadores del “mercado de trabajo” para conceptualizar correctamente el impacto de la crisis. Luego reflexionaremos sobre el rol que tuvo el Estado en el sostenimiento del entramado productivo. Por último daremos curso a las preguntas disparadoras que el trabajo amerite.

### **Contexto: El punto de partida de la crisis**

El impacto provocado por la crisis actual tiene lugar en un contexto sumido en una crisis producto de las políticas llevadas a cabo en el último periodo (2015-2019). Estas medidas consistieron en la desregulación de los controles cambiarios, en la apertura comercial y financiera en búsqueda de la atracción de inversiones productivas, y se buscó potenciar la producción primaria dada su alta competitividad internacional en detrimento de la industria. A partir de junio del 2018, con acuerdo del Fondo Monetario Internacional se siguen las recomendaciones económicas impulsadas por el mismo que coincidían con la política económica del gobierno de Cambiemos. Los objetivos centrales del acuerdo con el FMI eran restablecer la confianza de los mercados internacionales dejando flotar libremente al tipo de cambio y de esta manera fortalecer la credibilidad de las políticas monetaria y cambiaria, que luego atraerían inversiones productivas. Sin embargo, como se puede ver en el gráfico 1, estas recomendaciones claramente fracasaron (Allami, Cibils y Vanoli, 2019).

Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 el tipo de cambio real se abarató un 460%, mientras que el promedio mensual de la Inversión Extranjera Directa en el último mes de 2015 era de USD 57M contra una IED de USD 83 M en diciembre de 2019, con un promedio anual en 2016 de USD 2.522M y de USD 2.461M en 2019, es decir un 45% mayor entre el periodo considerado y un acumulado anual menor.

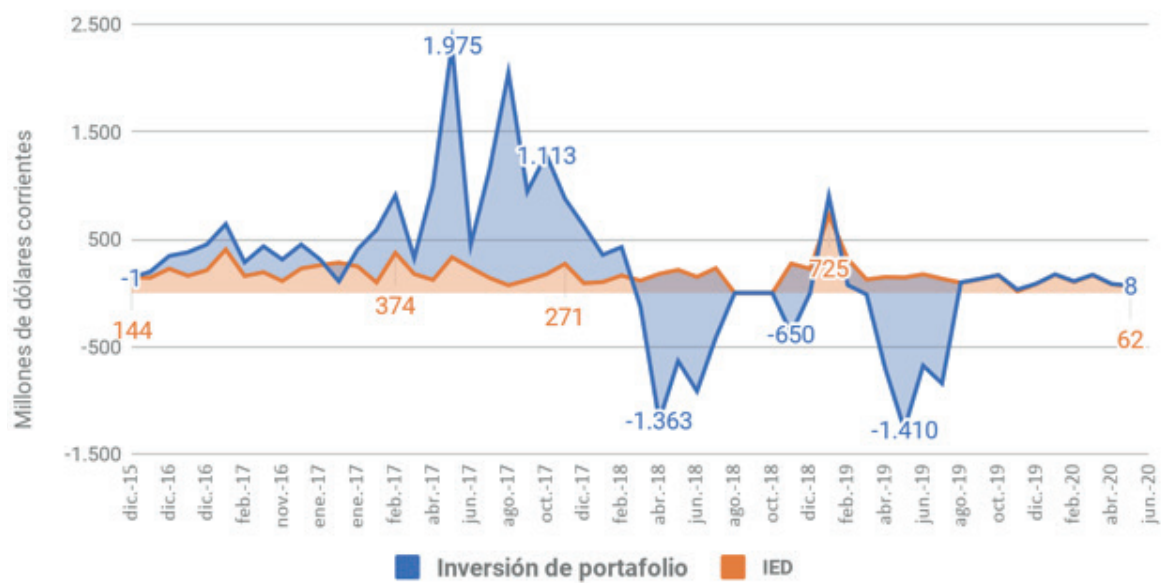
GRÁFICO 1. ITCR - IED (diciembre 2015 - junio 2020)



FUENTE: BCRA-IPC INDEC.

Lo que se observa al considerar la inversión total en el mismo periodo es el ingreso de Inversión de Portafolio en lugar de la inversión productiva. Para ello, es útil el gráfico 2 donde se advierte que aquellos meses de mayor ingreso de IED coinciden con los periodos de mayor volatilidad de los flujos de capital financiero. Además de coincidir con los saltos cambiarios vistos en el gráfico 1.

GRÁFICO 2. Cuenta financiera (diciembre 2015 - junio 2020)



FUENTE: BCRA

Sin profundizar en el análisis de las variables monetarias de esta etapa, podemos establecer una relación directa entre las desregulaciones financieras llevadas a cabo y la menor inversión productiva recibida que repercutió fuertemente en el nivel de actividad y en el mercado de trabajo. Ante estos escenarios de altas y bajas creemos que para amortiguar las caídas y reducir la volatilidad del ciclo económico es central el rol de las políticas anticíclicas (Titelman Kardonsky y Pérez Caldentey, 2014) que arrojan previsibilidad y reducen la fragilidad macroeconómica.

En este contexto de valorización financiera las variables reales pasaron a un segundo lugar (Basualdo, 2006). Contrariamente a un modelo de valorización productiva, el Estado tuvo una concepción individualista de los actores, por fuera de su contexto histórico coincidente con las teorías neoclásicas. Para la teoría neoclásica, la firma es una caja negra que reacciona de una manera cuasi-mecánica con el entorno, cuyos recursos se asignan mediante el precio de mercado, y el trabajo es un insumo más de la producción (Fajnzylber, 1990). Como sostienen Coriat y Weinstein (2011) la firma es una caja negra que se reduce a un punto en el espacio de las relaciones de mercado y está dotada del mismo status teórico que el consumidor individual.

Esta visión neoclásica tuvo consecuencias en las variables reales de la economía que serán estudiadas con mayor detenimiento en los siguientes apartados. De manera contraria, también demostraremos que bajo otro punto de vista teórico, las políticas implementadas son definitorias para el rumbo que tomen las variables económicas (Keynes, 1936; Kalecki, 1956; Stiglitz, 2017).

### **El efecto sobre la producción**

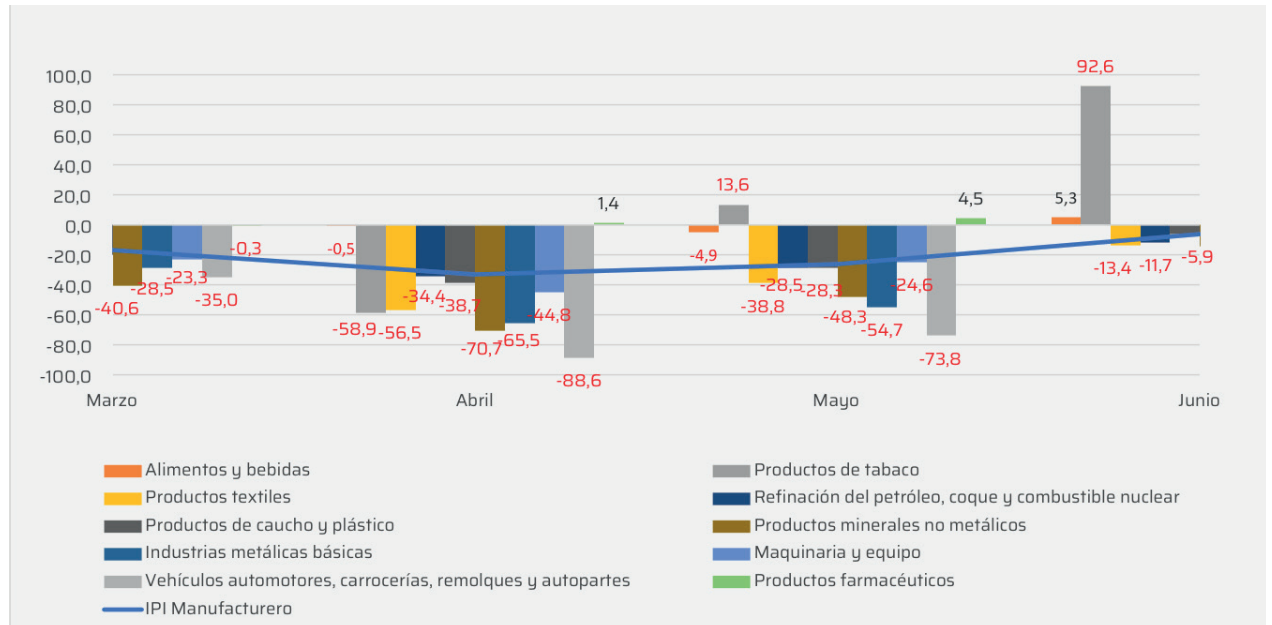
En cualquiera de los periodos analizados, la presencia del Estado y sus decisiones regulatorias, o desregulatorias, son centrales para analizar el desempeño de la economía y sus ciclos. Desde el planteo de Keynes (1936) y Kalecki (1956) el crecimiento de una economía está vinculado con las decisiones políticas. En esta línea, para el caso de autores latinoamericanos como Prebisch (1986), Ferrer (1963), y el destacado rol de la CEPAL en la promoción de estas ideas, ha quedado plasmado que el desarrollo de la economía está articulado con las decisiones estatales.

En medio de una pandemia, la toma de medidas estatales se hace urgente y las consecuencias productivas no son una excepción. A partir del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la industria, articuladora central de la actividad económica de nuestro país, presentó un sentido desplome en los últimos meses. Las restricciones al movimiento de la industria afectaron tanto a la producción como al empleo, dado que son las dos caras de un mismo fenómeno: la actividad económica.

En lo que respecta a la industria, el desplome se centró en un primer momento en aquellas actividades más capital intensivo, tales como la producción automotriz, la producción de bienes de capital, dado que los planes de inversión en el mediano plazo quedaron paralizados y la producción metalmecánica y la industria del plástico presentó el mismo

desempeño. Estos sectores cayeron fuertemente por debajo del Índice de Producción Industrial. Esta caída se observa claramente en el gráfico 3.<sup>3</sup>

GRÁFICO 3. IPI por sector productivo durante el ASPO



FUENTE: INDEC

Asimismo, actividades que cuentan como una producción de trabajo intensivo, también vieron el impacto de la parálisis económica, como la producción textil y de indumentaria, o la construcción, que cayeron, al igual que las actividades económicas ya mencionadas, muy por debajo del promedio del IPI manufacturero. Tal como se presentaron en informes de coyuntura (CEP; 2020), a excepción de las caídas estuvo en los sectores que producen bienes esenciales para la vida de las personas, como el rubro de Alimentos y Bebidas, y la producción de productos químicos, bioquímicos y farmacéuticos como el sector de Laboratorios. El rubro Tabaco es un caso muy particular, dado que en el mes de mayo, luego de la habilitación del rubro para abastecer a un mercado altamente elástico.

Excede a este trabajo la formulación del *status quo* de los servicios en la economía. Sin embargo, con excepción de los servicios tecnológicos podemos estimar que la caída en sectores altamente generadores de empleo, como comercio o enseñanza. Este punto se profundizará en el siguiente apartado.

Al buscar el punto de partida de la crisis productiva observamos que la caída productiva se prolonga desde mediados de 2018, durante la gestión anterior tal como se puede observar en en la Tabla 1.

<sup>3</sup> La clasificación de los sectores se realizó en base a la clasificación CLAEs de INDEC (ver Anexo).

TABLA 1. El desempeño de la economía por sector (abril 2018- junio 2020)

	Forestal industria	Industria del plástico	Metalmecánica	Petróleo y energía	Industria textil e indumentaria	Producción automotriz	Construcción	Laboratorios	Alimentos y bebidas	Producción de tabaco	Bienes de capital	IPI Manufacturero
abr-18	5,7%	0,7%	10,3%	-1,8%	7,1%	12,2%	12,3%	-4,5%	3,8%	-12,2%	1,7%	4,0%
may-18	3,1%	-3,5%	1,5%	-4,8%	-0,2%	-1,6%	3,4%	-5,3%	-0,6%	-0,0%	-6,3%	-1,1%
jun-18	-1,7%	-11,9%	0,6%	-14,1%	-4,2%	-21,7%	-4,0%	-9,7%	-5,1%	-17,9%	-22,2%	-8,0%
jul-18	-3,2%	-12,1%	-2,6%	-8,1%	-7,3%	-16,1%	-0,3%	-9,7%	-0,6%	-14,9%	-23,4%	-6,5%
ago-18	-3,2%	-12,7%	-0,7%	-4,8%	-8,7%	-14,9%	-1,3%	-8,6%	-2,0%	-6,7%	-25,2%	-6,1%
sept-18	-14,9%	-19,6%	-7,9%	-12,2%	-15,4%	-28,5%	-3,0%	-4,6%	-6,2%	-15,6%	-36,5%	-12,6%
oct-18	-4,5%	-16,4%	3,4%	-1,3%	-14,8%	-18,4%	-4,5%	-8,0%	1,5%	-0,5%	-36,2%	-8,4%
nov-18	-12,5%	-17,1%	-11,8%	-7,6%	-22,8%	-26,0%	-10,6%	-5,8%	-6,6%	2,3%	-37,8%	-14,0%
dic-18	-26,5%	-17,8%	-17,5%	-7,5%	-24,0%	-40,6%	-15,7%	-11,1%	-2,5%	-10,2%	-30,2%	-14,8%
ene-19	-6,7%	-13,9%	-9,9%	-4,9%	-19,7%	-38,9%	-18,6%	-7,6%	-2,5%	5,9%	-35,4%	-11,2%
feb-19	1,3%	-5,7%	-18,2%	-8,6%	-6,6%	-26,5%	-4,6%	-1,9%	-0,4%	10,5%	-29,0%	-8,4%
mar-19	-20,4%	-16,6%	-12,4%	-6,3%	-17,4%	-42,1%	-11,4%	-6,4%	-8,5%	-4,5%	-29,4%	-14,1%
abr-19	-14,0%	-13,3%	-5,7%	-8,3%	-17,6%	-35,5%	-7,3%	-1,6%	-1,5%	-17,6%	-23,9%	-8,9%
may-19	-15,9%	-12,7%	-1,0%	2,9%	-16,1%	-33,9%	-4,6%	-2,4%	-1,2%	-14,2%	-17,3%	-6,9%
jun-19	-11,1%	-6,5%	-8,4%	2,8%	-16,1%	-30,7%	-8,1%	-10,5%	1,1%	-0,5%	-8,8%	-7,2%
jul-19	-2,3%	-1,1%	-6,0%	4,7%	-2,9%	-21,6%	-4,5%	-4,9%	4,5%	1,6%	5,2%	-1,7%
ago-19	-13,7%	-8,2%	-10,5%	-1,4%	-5,1%	-24,1%	-2,4%	-4,5%	0,5%	-12,5%	-8,5%	-6,4%
sept-19	-7,6%	-3,9%	-9,1%	-2,2%	2,9%	-18,0%	-4,1%	-12,3%	0,9%	10,8%	-3,0%	-5,0%
oct-19	-1,3%	-0,1%	-2,7%	4,0%	3,5%	-21,3%	-7,0%	-1,3%	0,3%	5,9%	-2,4%	-1,9%
nov-19	-1,0%	2,4%	-10,3%	3,6%	2,2%	-23,8%	-5,8%	-3,6%	-1,6%	-6,5%	-6,8%	-4,3%
dic-19	8,0%	2,2%	-7,5%	2,0%	1,8%	-10,1%	-3,5%	-1,4%	7,4%	-3,7%	2,6%	1,4%
ene-20	-7,5%	-0,8%	-12,0%	4,1%	-5,8%	3,1%	-7,9%	0,8%	4,7%	-7,1%	16,2%	-0,1%
feb-20	-11,3%	-4,9%	-1,1%	7,8%	-9,6%	-16,7%	-14,2%	2,0%	5,9%	-12,6%	0,4%	-0,8%
mar-20	-18,6%	-19,8%	-31,1%	-9,8%	-33,3%	-30,8%	-40,5%	-3,1%	-1,7%	-24,1%	-31,5%	-16,5%
abr-20	-39,9%	-38,5%	-64,2%	-34,4%	-67,9%	-85,1%	-70,7%	-11,2%	-0,6%	-58,9%	-60,0%	-33,4%
may-20	-15,3%	-27,8%	-49,4%	-28,5%	-50,7%	-73,8%	-48,3%	-10,7%	-5,2%	13,1%	-38,1%	-26,2%
jun-20	4,5%	-5,4%	-27,4%	-11,8%	-25,3%	-39,0%	-14,0%	7,6%	4,8%	87,5%	-10,5%	-6,6%

FUENTE: INDEC

El periodo de caída masiva de la industria coincide con el mes de corrida cambiaria, en mayo de 2018, luego de haber acudido al financiamiento del FMI. En donde se destaca la caída de Petróleo y energía, bienes de capital y el sector de laboratorios producto de las malas proyecciones del contexto económico de ese momento (UIA, 2018). Paradójicamente, lejos de recuperar la confianza en la industria nacional, los requisitos que se tomaron para acceder al crédito del organismo internacional debilitaron fuertemente la industria nacional. Con tasas de interés que superaron los 80% nominales, con rendimientos interanuales que alcanzaron los 130%, la inversión productiva se vio fuertemente desincentivada.

Este escenario es compatible con la descripción de los años anteriores, principalmente con la desarticulación de los controles financieros y el desequilibrio cambiario. Tal como analizaron diversos autores el control cambiario es una causa *sine qua non* para el desarrollo productivo (Rapetti, 2012).

Además, en la Tabla 1 es posible observar una menor caída general en el mes de junio. Esto va en línea con estudios recientes (CEP XXI, 2020; FOP, 2020) que predicen el crecimiento de la actividad productiva para los meses de julio y agosto a partir del mayor consumo de energía. Además, desde el inicio de la cuarentena se han articulado una serie de medidas gubernamentales para apoyar al crédito productivo, la más destacada ha sido la Asistencia al Trabajo y la Producción y los créditos a trabajadores monotributistas con tasas nulas. Este punto se trabajará con mayor detalle en el apartado correspondiente.

Por último, a partir de la experiencia reciente es necesario destacar la efectividad de la articulación público-privada mediante políticas económicas de emergencia ante shocks exógenos pero también, es interesante destacar esta articulación como estrategia productiva (Lazonick, 2018) en aquellos sectores con oportunidades de desarrollo. De cualquier manera, es un objetivo de estudio que excede a este trabajo.

### **El efecto sobre el mercado de trabajo**

Como se mencionó con anterioridad, la crisis provocada por la actual pandemia llegó a continuar y profundizar una crisis que se venía gestando a lo largo del plan económico del gobierno de Mauricio Macri. En particular, en el presente apartado se analizarán los datos más relevantes referentes al mercado laboral. Por fines metodológicos elegimos analizar el período 2018-2020, ya que consideramos que refleja con una mejor claridad el objetivo de nuestro trabajo. Sin embargo, si bien para los fines a los que este trabajo nos convoca se realizará una lectura y análisis de datos cuantitativos, debemos tener en cuenta que detrás de cada dato hay un trabajador, trabajadora, familia o grupo económico que ha padecido y padece las consecuencias de esta crisis.

Uno de los objetivos de las cuentas nacionales es la caracterización de la sociedad a través de la utilización de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). Los datos brindados permiten conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población (INDEC,



2003). A partir de esta información es posible definir las tasas de actividad, empleo, subempleo y desempleo.

La política económica de Cambiemos causó un gran deterioro en la economía argentina. Después de una caída del 2,5 por ciento del PIB en 2018, la economía se contrajo un 3,1 por ciento adicional en 2019. Esto situó al país como la tercera economía de la región con una mayor desaceleración (OIT, 2020). En la Tabla 2 se puede observar cómo a lo largo del período, el mercado de trabajo de Argentina ya acusaba una situación de gran debilidad antes de esta emergencia sanitaria. Esto a su vez, era acompañado de un incremento del desempleo que llegó a marcar en el segundo semestre del año 2019 su volumen más alto en catorce años registrando 10,60% lo que aproximadamente representa a unos 1.432.196 trabajadores desempleados y con más de 3 de cada 10 asalariados en una situación de no registro.

En relación a la evolución de la tasa de actividad, que relaciona la población económicamente activa (PEA) y el total de la población, creemos que los datos que reflejan una relativa estabilidad hacia fines del año 2018 y el año 2019, pueden deberse en parte al aumento considerable del cuentapropismo. Esto quiere decir que, a ciertos trabajadores que perdieron sus empleos se los continuó considerando parte de la PEA y es por ello que la tasa de desempleo en este período no reflejó mucha variación.

TABLA 2. Evolución del Mercado de Trabajo (2018-2020)

PERIODO	ACTIVIDAD	EMPLEO	DESEMPLEO	SUBOCUPACIÓN	SUBOCUPACIÓN DEMANDANTE	SUBOCUPACIÓN NO DEMANDANTE
I 18	46,70	42,40	9,10	9,8	6,80	3,00
II 18	46,40	41,90	9,60	11,2	7,70	3,50
III 18	46,70	42,50	9,00	11,8	8,30	3,50
IV 18	46,50	42,20	9,10	12	8,70	3,30
I 19	47,00	42,30	10,10	11,8	8,40	3,40
II 19	47,70	42,60	10,60	13,1	9,20	3,90
III 19	47,20	42,60	9,70	12,8	9,50	3,30
IV 19	47,20	43,00	8,90	13,1	9,50	3,60
I 20	47,10	42,20	10,40	11,7	8,20	3,50

FUENTE: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC

En el período actual, tras años de un modelo caracterizado por ser altamente financiero que perjudicó la producción y el empleo nacional, la irrupción de la COVID-19 y la emergencia sanitaria, hizo necesaria la aplicación de políticas de aislamiento social que provocaron la interrupción de las actividades económicas a una escala nunca antes vista.

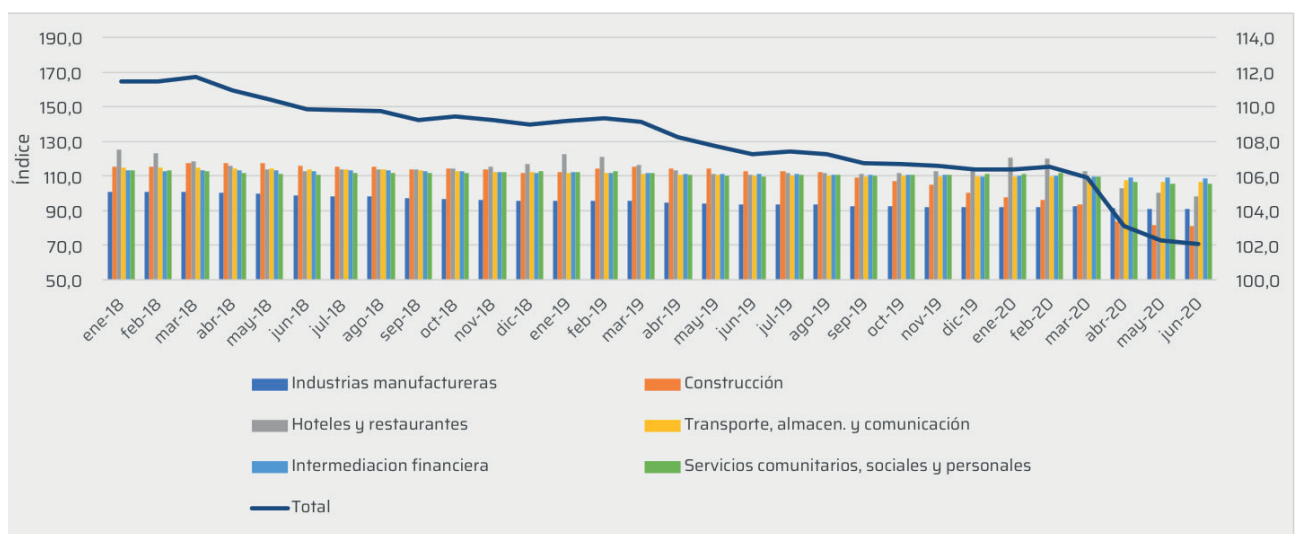
Es por esto que las variables relacionadas al empleo mostraron una caída y, el desempleo y la subocupación aumentaron.

La teoría neoclásica con el individualismo metodológico pregona que el desempleo se soluciona a través del mecanismo automático otorgado por flexibilización del mercado. Según esta teoría cuando el salario está por encima de su nivel de equilibrio una caída del mismo provocará en el mercado un ajuste a su nivel de equilibrio. Contrariamente a lo postulado por la teoría neoclásica Keynes sostiene que:

Los hombres se encuentran involuntariamente sin empleo cuando, en el caso de que se produzca una pequeña alza en el precio de los artículos para asalariados, en relación con el salario nominal, tanto la oferta de mano de obra dispuesta a trabajar por el salario nominal corriente como la demanda total de la misma a dicho salario son mayores que el volumen de ocupación existente. (Keynes, 1997)

Es entonces que, de acuerdo con Keynes, ante una crisis económica y ante el desempleo producto de una escasez de demanda, se deben aplicar políticas fiscales o monetarias expansivas del Estado. Siguiendo esta línea, la intervención del estado fue clave para atender al sector a través de las medidas ATP, la prohibición de despidos y la doble indemnización, entre otras. Sin embargo, la tendencia de la evolución del empleo registrado continúa en caída. En el primer trimestre del año 2020 el nivel de empleo registrado se mantuvo relativamente estable pero para el segundo trimestre del año la caída fue evidente llegando a un nivel de 108,2%.

TABLA 3. Evolución del empleo por actividad en relación al empleo registrado

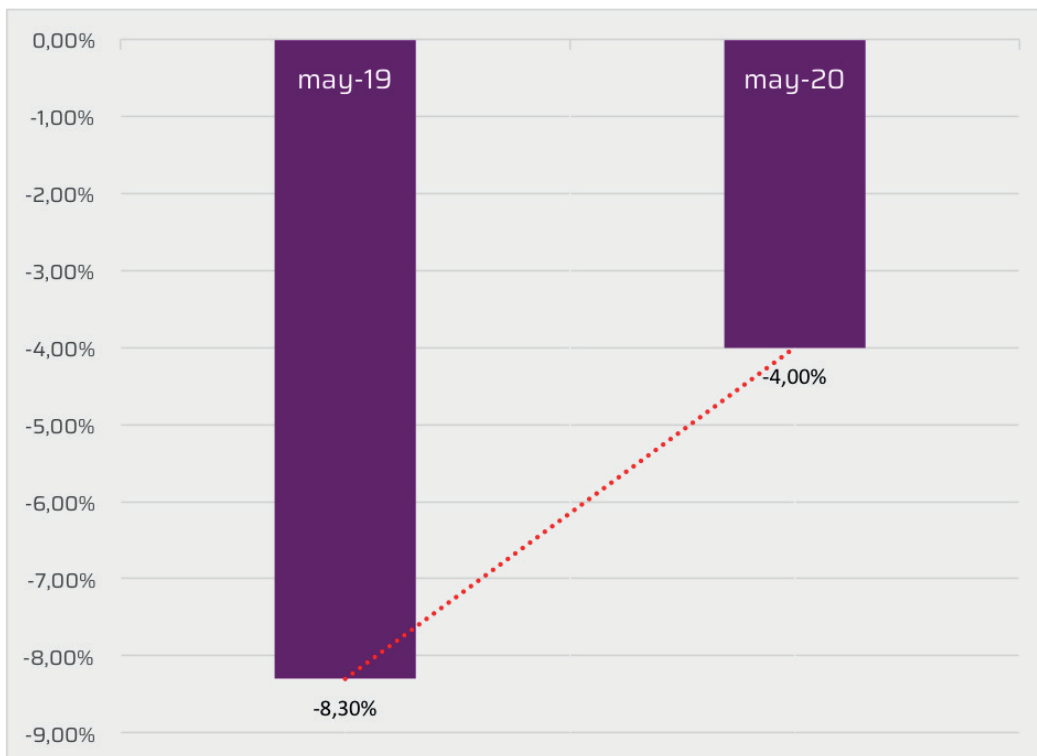


FUENTE: Elaboración propia en base a datos del INDEC y SIPA.

En cuanto a la evolución del empleo registrado por actividad, es posible advertir que la contracción actual es prácticamente la misma que la registrada en el año 2019. La economía en su conjunto ha sufrido un parate, sin embargo, algunos sectores sufren mayores impactos que otros. Los sectores más afectados son aquellos que implican una mayor movilidad de personas como el turismo, hoteles y el transporte. A su vez en comercio, restaurantes y actividades sociales y culturales que reflejan una caída continua desde comienzos del año 2018 hasta el segundo trimestre del 2020. Sin embargo, no solo los servicios son afectados. También lo es el sector industrial y la construcción. Este último fue el que en mayor medida tuvo un impacto negativo en el empleo que respecto al segundo trimestre del año 2019 registró una reducción de unos -17,8%.

Un aspecto clave a analizar es la evolución del salario real, visto como un punto importante para pensar la reactivación económica ya que, en palabras de Kalecki, «los capitalistas ganan lo que gastan y los trabajadores gastan lo que ganan» (Kalecki, 1942). En este sentido en el gráfico 4 se observa la relación del salario real con el empleo registrado, si se observa su variación interanual, el nivel de empleo formal registrado del sector privado durante el año 2019, la reducción del salario real en el marco de la COVID-19, equivale a la mitad de la caída observada el año previo. En mayo de 2020, el poder adquisitivo del salario medio del empleo registrado del sector privado cayó un 4% respecto a mayo de 2019, donde el salario medio real se contrajo un 8%.

TABLA 4. Variación interanual del salario real del empleo registrado



FUENTE: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Como mencionamos el impacto de la crisis es mayor en los grupos más vulnerables y si bien la totalidad de la población resulta afectada, existen trabajadores que se ven más perjudicados. Teniendo en cuenta que “El inicio de la vida reproductiva, y las responsabilidades de cuidado de hijas/os que esta trae aparejada, es un determinante fundamental para la participación y trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo” (Esquivel, 2012), un grupo altamente afectado es el de las mujeres. Ellas son las que en mayor medida se dedican a realizar trabajos considerados esenciales en la pandemia como médicas, enfermeras, cuidadoras, etc. y tienen mayor presencia en los sectores más afectados en términos de empleo debido a las restricciones a la movilidad de personas y al aislamiento social. A su vez, el cuidado sigue siendo la función principal de familias y mujeres en él, y por lo tanto un asunto “privado”. La información que proveen las encuestas de uso del tiempo es contundente al respecto, mostrando la persistencia de patrones tradicionales de división sexual del trabajo. Con todo, existen enormes desigualdades en el acceso al cuidado entre las familias, que reflejan (y subrayan) las desigualdades de ingresos” (Esquivel, 2012). Entonces, asumiendo que en mayor medida el trabajo no remunerado del cuidado en el hogar lo realizan mujeres, podemos decir que la carga se vio multiplicada debido al aislamiento.

Dado que estamos en presencia de una de las crisis globales con mayor impacto de la historia, los efectos en el mercado de trabajo serán de una magnitud pocas veces vista. De acuerdo con un informe de la OIT se estima que podrán perderse 25 millones de empleos en todo el mundo, con recortes de ingresos que alcanzan los USD 3.400 millones, cifras que, dependiendo de cómo evolucione la pandemia, podrían incluso ser superiores (OIT, 2020).

### **Medidas del gobierno en el marco de la COVID-19**

Por lo anteriormente mencionado, creemos necesario destacar la importancia del estado como garante del empleo y la producción. La crisis económica marca una vez más la importancia de contar con instrumentos de protección social, seguros de desempleo y fuertes marcos regulatorios del empleo. Es destacable la rapidez de la implementación de las medidas en búsqueda de una mejora en la asignación de recursos de manera tal que brinden la cobertura necesaria a la población. En relación a la rapidez de políticas, ante el boom del teletrabajo, es destacable la aprobación de una regulación que asegure un correcto trato con el trabajador, respecto al manejo del tiempo de trabajo, la privacidad, el control, las horas de descanso, etc. como el proyecto aprobado por el senado que regula las condiciones laborales para quienes trabajan desde sus casas.

Los distintos Estados a lo largo del mundo han reaccionado a la emergencia sanitaria de diversas maneras tratando de brindar respuestas efectivas a la crisis actual. Con una mirada de largo plazo, en el trabajo demostramos que, en nuestro país en particular, el gobierno se topó con la COVID-19, con un Estado desarticulado y con un país inmerso en una crisis profunda.

El rol que tuvieron las acciones rápidas del gobierno argentino y sus capacidades, al tratamiento de la emergencia sanitarias y económicas que iniciaron con decretar la emergencia

pública de manera anticipada a la declaración de la pandemia por la OMS. A modo de relevar dichas medidas y entendiendo que cada una de ellas forma parte de un todo, a continuación, mencionaremos las más relevantes relacionadas al empleo y la producción.

En primer lugar, la medida preventiva del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), ante un escenario de alta incertidumbre fue y es la única medida capaz de enfrentar y contrarrestar la expansión del virus. Las únicas actividades exceptuadas de cumplimiento son las declaradas esenciales. Teniendo esto en claro, los efectos de un cese del movimiento y la actividad impactan en mayor medida sobre los sectores de la población más vulnerable. Es entonces que en contra del principio rector de la economía de libre mercado sumamente individualista que pregona por la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas, el estado intervino creando el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), cuyo objetivo prioritario es cuidar en materia económica y social a los sectores más vulnerables afectados por el contexto actual. Consistió en un pago a través de ANSES de \$10 mil pesos abonándose junto con la AUH.

TABLA 5. Ingreso Familiar de Emergencia

PARTIDA	MONTO ASIGNADO *	%PBI
IFE 1	88.930	0,35%
IFE 2	88.390	0,35%
IFE 3	88.390	0,35%
TOTAL	265.171	1,06%

FUENTE: ANSES. \*En millones de pesos corrientes.

Lejos de la previsión oficial de 3 millones de beneficiarios del IFE, se terminó entregando este beneficio a 8,8 millones de personas, lo que hasta el mes de agosto, implicó un desembolso de \$265 M, y representa un 1,06% del PBI se observa que 5,6 millones (61,7%) corresponden a trabajadores/as informales o desocupados/as sin Seguro por Desempleo, 2,4 millones (27,0%) a beneficiarios/as de la AUH/AUE, 0,7 millones (7,8%) a monotributistas (categorías A, B o monotributo social), 0,18 millones (2,1%) a trabajadores/as de Casas Particulares, y 0,12 millones (1,4%) a beneficiarios/as del programa PROGRESAR (ANSES, 2020).

Además, en lo que respecta a los ingresos y en relación a las prestaciones previsionales, a fines de agosto se decretó un incremento de un 7,50%, en la misma medida que las Asignaciones familiares.

En cuanto al empleo, la incertidumbre que trajo aparejada la pandemia generó en sectores formales un clima de inseguridad laboral, teniendo en cuenta que la población trabajadora es la que mayor riesgo tiene de quedar desempleada, se firmó el decreto 329/2020 que prohíbe los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de 60 días. El decreto se prorrogó en cuatro oportunidades por lo que aún sigue en vigencia. Por otro lado, debido al contexto se consideró indispensable garantizar el acceso a los servicios

públicos a toda la población. A su vez, se estableció la asistencia económica de emergencia en el marco del Programa Trabajo Autogestionado a las unidades productivas autogestionadas que suspendieron su actividad productiva o que vieron disminuido su nivel de ingresos.

No quedan dudas de que estamos ante una de las crisis económicas más importantes de la historia, donde el FMI estima para este año una caída de la economía mundial de un 4,9%. Serán necesarias políticas de sostenimiento de los ingresos y de incidencia directa en la reactivación de la economía y la producción. En línea con Kalecki bajo un sistema de *laissez faire* el nivel del empleo depende del llamado estado de la confianza. Si tal estado se deteriora la inversión privada declina, lo que se traduce en una baja de la producción y el empleo. Esto da a los capitalistas un poderoso control indirecto sobre la política gubernamental. Sin embargo, en palabras de Kalecki: “en cuanto el gobierno aprenda el truco de aumentar el empleo mediante sus propias compras este poderoso instrumento de control perderá su eficacia” (Kalecki, 1943). Para la visión de Kalecki una de las claves de la recuperación económica se encuentra dada por la reinversión de los beneficios, que solo se realizan porque se reinvierten; y en el caso en que estos no se reinviertan son imposibles de conservar y desaparecen bajo el manto de la depresión económica.

En esta línea, otra medida que tiene un impacto considerable en el sostenimiento del empleo destinado al trabajo y la producción es la creación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que consiste en la obtención de uno o más beneficios en relación a la cantidad de trabajadores que se empleen. En primer lugar, para aquellas empresas de hasta 60 trabajadores o menos, la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales. En segundo lugar, empresas de hasta 100 trabajadoras y trabajadores en relación de dependencia del sector privado la Asignación Compensatoria al Salario. En tercer lugar, para las empresas que superen los 100 trabajadores, REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria que consta de una suma no contributiva para las y los trabajadores. Por último, el sistema integral de prestaciones por desempleo que consta de una prestación económica. El Estado se encargó del 50% de los sueldos del sector privado y en cuanto a los sectores más afectados como salud, turismo, deportes, entretenimiento y cultura percibirán el ATP hasta el mes de diciembre, a su vez, se posibilitará el acceso a créditos a tasa cero, con un año de gracia, para monotributistas y autónomos vinculados al sector cultural.

TABLA 6. Asistencia al Trabajo y la Producción

PARTIDA	MONTO ASIGNADO	% PBI
ATP 1	49.900	0,20%
ATP 2	40.900	0,16%
ATP 3	30.600	0,12%
ATP 4	27.000	0,11%
<b>TOTAL</b>	<b>148.400</b>	<b>0,60%</b>

FUENTE: Ministerio de Desarrollo Productivo

Alrededor del 15% de los asalariados beneficiarios de la ATP se encuentran en esta condición. Esto último implica que alrededor del 85% de los beneficiarios de la ATP tiene garantizada por lo menos la mitad de su salario. De acuerdo a la última información disponible al momento de realizar este informe, 230.000 empresas (2,3 millones de empleadas/os) accedieron al ATP en mayo (sueldos de abril) y 217.000 (1,9 millones de empleadas/os) en junio (sueldos de mayo) (ANSES, 2020).

Por otro lado, se creó el Crédito a Tasa Cero para Monotributo y autónomos el cual no podrá exceder una cuarta parte del límite superior del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para cada categoría del Monotributo, con un límite máximo de \$150.000. El FONDEP bonificará el 100% de la tasa de interés y del costo financiero total que devenguen los créditos otorgados y el FOGAR avalará hasta el 100% de los créditos. A su vez, a través del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) se dictó el otorgamiento de garantías en favor de Micro, Pequeñas y Medianas empresas que, en virtud de la emergencia, se encuentran en dificultades para el pago de los sueldos de sus empleados, aportes y contribuciones patronales, y cobertura de cheques diferidos, facilitándoles el acceso al financiamiento público y privado para capital de trabajo, a tasas accesibles.

Lo que las políticas buscan es lograr una reactivación de la producción. En este sentido, como vimos en el apartado industrial, uno de los sectores más afectados fueron las Pequeñas y Medianas Empresas. En este sentido, el Gobierno anunció la puesta en marcha de una línea de financiamiento por un monto total de 320.000 millones de pesos destinada a las micro, pequeñas y medianas empresas para el pago de sueldos a una tasa fija máxima del 24 por ciento por un año con un período de gracia de tres meses. A su vez, a través del otorgamiento de créditos de BICE para MiPyME se destinaron mil millones de pesos en líneas de capital de trabajo para MiPyMEs. Los créditos tienen una tasa del 19% anual fija en pesos para empresas con aval de SGR o Fondo de Garantía y un plazo de hasta 12 meses con un máximo de 6 meses de gracia.

Dentro del paquete de medidas destinadas a garantizar la producción y el abastecimiento de alimentos e insumos básicos, impulsar la actividad y financiar el funcionamiento de la economía, se destinaron un total de \$350.000 millones. A través de créditos otorgados por el Banco Central para proveer capital de trabajo, financiamiento para la adquisición de equipamiento tecnológico para garantizar la modalidad de teletrabajo y para el financiamiento de infraestructura en los parques industriales, con recursos del Ministerio de Desarrollo Productivo.

Entre otras medidas, teniendo en cuenta la creciente necesidad de insumos médicos y sanitarios, se creó el Programa de apoyo al sistema productivo nacional en el área de equipamiento médico e insumos médicos y sanitarios y soluciones tecnológicas en el marco de la pandemia coronavirus COVID-19 con el objeto de asistir y financiar al sector de la salud pública y a las empresas, emprendedores e instituciones públicas, dentro del marco de la situación de emergencia sanitaria. También se abrió la convocatoria a la presentación

de Proyectos de Desarrollo Empresarial y Planes de Negocio Emprendedor de Innovación COVID-19 en el marco del Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC).

De esta manera, dada la experiencia reciente, no hay dudas de lo infructífero de ver al Estado como un mero facilitador del proceso de creación de riqueza en lugar de impulsar la industria y el desarrollo por sí mismo. En palabras de Mazzucato:

En microeconomía, se lo percibe como un correcto mercado, no un creador. En economía de la innovación industrial, su papel está limitado al gasto en bienes públicos como ciencia o infraestructura y a eliminar el riesgo de las actividades de innovadores, y no a ser un innovador en sí mismo. En macroeconomía, se lo percibe como un estabilizador del ciclo económico y como prestamista de último recurso. No es visto como un tomador de riesgo principal a lo largo de todo el ciclo económico o como un inversor de primer recurso. Y cuando una agencia pública se atreve a tomar decisiones estratégicas y tomar riesgos, a menudo se le acusa de desplazar a los actores del sector privado, o de ser demasiado inepto para 'elegir ganadores' (Mazzucato, 2019: 226).

En este contexto de crisis sanitaria, ha quedado en evidencia que las decisiones estatales son centrales para la administración de las variables económicas. Sin embargo, sería un desafío interesante retomar la propuesta de distintos autores que potencien el desarrollo desde la selección de ganadores, mediante políticas horizontales, sin descuidar a los distintos sectores productivos, con las características que hacen a nuestra industria nacional (Lavarello, 2015; Mazzucato, 2014).

### **Reflexiones finales**

Las crisis económicas son un fenómeno frecuente y que merecen ser analizadas. En las economías latinoamericanas la estructura desequilibrada dependiente del dólar las hace particularmente frágiles. El último ciclo de valorización financiera que sufrió la Argentina (2015-2019) de la mano de las medidas del gobierno de Mauricio Macri ha generado un ingreso considerable de dólares con fines especulativos. Las altas tasas de interés y la volatilidad cambiaria dejaron marcados efectos en las variables reales de la economía.

En este trabajo nos dedicamos a mencionar detalladamente los efectos de la crisis actual en la producción industrial, el empleo y el ingreso de los trabajadores. Al observar cada indicador vemos que esta crisis tiene su origen en abril de 2018, momento desde el cual comienzan a caer todos los indicadores, excepto el valor del tipo de cambio y el costo de vida. La producción industrial cayó particularmente en los sectores energéticos, de bienes de capital y el sector de laboratorios. El empleo cayó 5 p.p. desde el primer trimestre de 2018, con un aumento sostenido de la informalidad laboral y localizado particularmente en el



sector de construcción y comercio. El salario registrado de la industria no es una excepción, y muestra una caída interanual más profunda en 2019 que en 2020.

En este escenario, la emergencia sanitaria producto de la pandemia de la COVID-19 ha significado un golpe de gracia a la economía argentina. Para sortearla, el rol del Estado también ha sido central. Destinando hasta agosto de 2020 un 1% del PBI al Ingreso Familiar de Emergencia y un 0,6% del PBI a la Asistencia al Trabajo y la Producción, junto con la serie de medidas crediticias y subsidios extraordinarios descritos detalladamente en el cuerpo de este trabajo.

Creemos que este trabajo refleja claramente el lugar que tuvo el Estado en los dos modelos que se han visto atravesados por una crisis en común. Sin dudas, el conjunto de medidas, la decisión política y a partir de ellas, la selección de ganadores y perdedores son los elementos determinantes para comprender la naturaleza de la crisis actual que tiene su punto de partida en abril de 2018. De aquí en adelante la participación que se le otorgue a los actores privados en la definición de políticas productivas y el rol que tengan los ciudadanos también serán relevantes. Es central otorgarle al Estado el rol preponderante que le cabe como actor esencial en la reactivación económica, papel que durante años de discursos neoliberales se trató de desvalorizar.

## Anexo

SECTOR	IPI CONSIDERADO
FORESTO INDUSTRIA	"Madera papel, edición e impresión" "Muebles y colchones, y otras industrias manufactureras"
INDUSTRIA DEL PLÁSTICO	"Productos de plástico"
METALMECÁNICA	"Productos de metal e Industrias metálicas básicas"
PETRÓLEO Y ENERGÍA	"Refinación del petróleo, coque y combustible nuclear"
INDUSTRIA TEXTIL E INDUMENTARIA	"Productos textiles y Prendas de vestir, cuero y calzado"
PRODUCCIÓN AUTOMOTRIZ	"Vehículos automotores, carrocerías, remolques y autopartes" "Otro"
CONSTRUCCIÓN	"Productos minerales no metálicos"
LABORATORIOS	"Sustancias y productos químicos"
ALIMENTOS Y BEBIDAS	"Alimentos y bebidas"
PRODUCCIÓN DE TABACO	"Productos de tabaco"
BIENES DE CAPITAL Y MAQUINARIAS	"Maquinaria y equipo" "Otros equipos, aparatos e instrumentos"

## Referencias bibliográficas

- Braun, Oscar & Joy, Leonard (1981). “Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina”, *Desarrollo económico*. N° 80, Vol. 20, pp. 585-604.
- Coriat, Benjamin y Weinstein, Oliver (2011). *Nuevas teorías de la empresa. Una revisión crítica*, Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- De Lucchi, Juan Matias & Vernengo, Matias (2019). *Cambiamos y el retorno al monetarismo como Doctrina Social en Argentina*. Buenos Aires: Revista Circus.
- Diamand, Marcelo (1972). *La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio*. *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 45, pp. 145-184.
- Esquivel, Valeria (2012). “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la “organización social del cuidado en América Latina”, en: *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo, República Dominicana: ONU Mujeres, pp. 141-190.
- Kalecki, Michal (1943). “Political aspects of full employment”, *Political Quarterly*, Vol. 14, pp. 347-356.
- Keynes, John Maynard (1997). *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lazonick, William (1998). “Organizational learning and international competition”, en: J. Michie & J.G. Smith (ed.), *Globalization, growth and governance and governance: creating an innovative economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Lavarello, Pablo J. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. *CEPAL-Serie Estudios y Perspectivas*, N° 45.
- OIT (2020). *La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política*. Buenos Aires: OIT para la Argentina
- Titelman Kardonsky, Daniel y Pérez Caldentey, Esteban (2014). *Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anticíclicas*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Prebisch, Raúl (1949). El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, Vol. 16, N° 63(3), pp. 347-431.