



**LA DEUDA SOBERANA, LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE Y LOS SINDICATOS EN
ARGENTINA**



ITUC CSI IGB



Breve resumen – Febrero de 2024

La lucha que Argentina libra desde hace décadas contra el endeudamiento ha alcanzado un punto de inflexión que supone una grave amenaza para los niveles de vida y los derechos de los trabajadores, al tiempo que demuestra graves deficiencias en la forma en que el sistema financiero internacional aborda las dificultades de la deuda.

ÍNDICE

LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DE ARGENTINA EN MATERIA DE CRISIS DE DEUDA SOBERANA	4
LA CRISIS DE LA DEUDA ARGENTINA: CAUSAS Y ELEMENTOS CLAVE	5
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA CRISIS DE DEUDA ARGENTINA	6
¿CÓMO HAN AFECTADO LAS MÚLTIPLES CRISIS DE DEUDA AL MERCADO DE TRABAJO A LO LARGO DE LOS AÑOS?	7
¿CUÁL HA SIDO EL EFECTO SOBRE LOS PRINCIPALES ODS, EN PARTICULAR EL EMPLEO DECENTE, LA DESIGUALDAD Y EL GÉNERO, Y EL CLIMA?	9
¿QUÉ DEBERÍAN EXIGIR LOS SINDICATOS Y QUÉ MEDIDAS PUEDEN TOMAR?	11
RESPUESTAS A LARGO PLAZO A LOS PROBLEMAS DE LA DEUDA ARGENTINA	11
REFERENCIAS	12

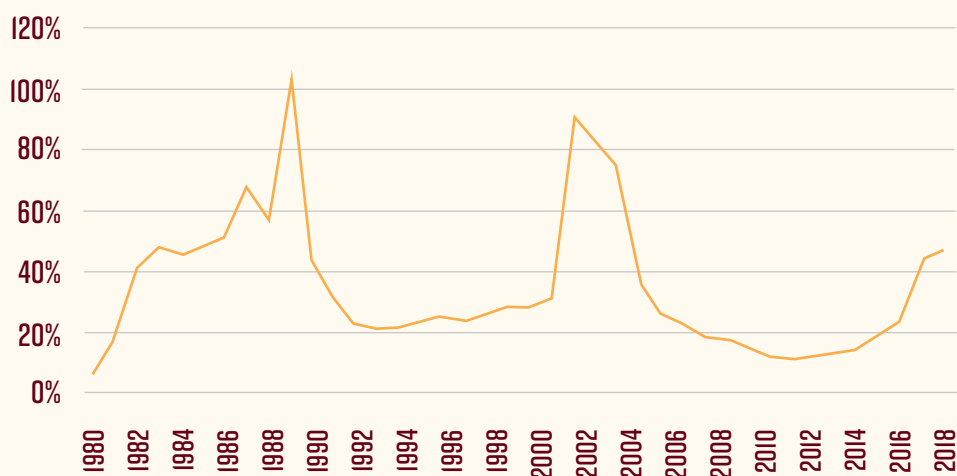
LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DE ARGENTINA EN MATERIA DE CRISIS DE DEUDA SOBERANA

En el transcurso de las últimas décadas, Argentina ha atravesado un traumático ciclo de crisis de deuda soberana que ha llevado al país a incumplir sus obligaciones financieras cinco veces en los últimos 50 años: en 1982, 1989, 2002, 2014 y 2020. En la actualidad, el país se encuentra sumido en otra grave crisis de deuda, con una depreciación de la moneda superior al 74% en el último año y una tasa de inflación anual que supera el 250%. Aun cuando el nuevo Gobierno ha impuesto una política de “terapia de choque” económica y amenaza gravemente los derechos de los trabajadores y los sindicatos, las cifras recientes muestran que los niveles de pobreza

han aumentado de forma drástica, pasando del 43,2% a finales de 2022 al 57,4% a principios de 2024, el nivel más alto de los últimos 20 años.

El Gráfico 1. muestra que la experiencia de Argentina a largo plazo (especialmente desde la década de los años 1980) la ha llevado a sufrir repetidos ciclos de endeudamiento. Estos ciclos han visto cómo el creciente endeudamiento externo culminaba en crisis periódicas de deuda y en la reestructuración de las obligaciones externas. Sin embargo, el alivio obtenido mediante la reestructuración solo ha dado lugar a un nuevo y cada vez más grave ciclo de endeudamiento y a la crisis subsiguiente.

GRÁFICO 1: DEUDA EXTERNA (% DE PIB)



LA CRISIS DE LA DEUDA ARGENTINA: CAUSAS Y ELEMENTOS CLAVE

Las causas de la prolongada crisis de la deuda argentina son complejas, pero no cabe duda de que a lo largo de los años han influido tanto o más los agentes externos que los factores económicos internos. Pese a su ampliamente reconocido potencial exportador, Argentina ha luchado a lo largo de los años para lograr una buena gestión de su financiación exterior dentro de un sistema financiero hiperglobalizado. Tras un periodo de liberalización financiera a finales de la década de los años 1980, la relación de Argentina con los mercados financieros internacionales se ha visto jalonada por los clásicos periodos de euforia y depresión. Estas altas y bajas se deben las más de las veces a las tácticas agresivas y contraproducentes de los agentes financieros internacionales, los cuales han tratado de explotar el potencial de Argentina y su periódica debilidad económica, a la par de una serie de decisiones políticas desastrosas por parte de las instituciones internacionales encargadas de restablecer la estabilidad. Aun cuando se ha seguido pagando a los acreedores, inclusive mediante litigios en tribunales de países desarrollados, quien ha tenido que sufrir las consecuencias es la base trabajadora.

Lejos de comportarse de forma anticíclica y promover políticas

destinadas a evitar los efectos negativos de las crisis económicas, puede decirse que la consolidación fiscal fomentada por el FMI en sus programas ha provocado o exacerbado las crisis económicas como principal mecanismo para reconducir la deuda externa hacia una senda sostenible. La solución que se ha privilegiado ha sido buscar reducciones en los niveles de consumo para generar los recursos necesarios destinados a pagar la deuda externa. En este caso, los resultados recesivos e inflacionistas que suelen acompañar a estos programas, lejos de ser una anomalía, son de hecho el objetivo. En lugar de centrarse en medidas para aliviar los efectos de las crisis sobre las condiciones de vida de los trabajadores, muchas veces el objetivo fundamental ha sido evitar que las crisis de la deuda soberana se extendieran a otros países y desembocaran en una crisis internacional.

Durante los impagos de la deuda soberana padecidos por Argentina a lo largo de su historia, la reducción del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores registró una media anual del 9%. Esto demuestra la necesidad de que los trabajadores y los sindicatos participen activamente en las discusiones en el ámbito económico y político sobre la deuda soberana, especialmente en la coyuntura actual en la que el país puede enfrentarse a una nueva situación de endeudamiento insostenible que, paradójicamente, estaría condicionada por la magnitud de la deuda existente con el FMI.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA CRISIS DE DEUDA ARGENTINA

La crisis más reciente de Argentina comenzó en marzo de 2018 y culminó con el mayor préstamo concedido en la historia del FMI a uno de sus países miembros, por un total de aproximadamente 56.400 millones de USD. El programa del Acuerdo Stand-By de derechos especiales de giro prometía “lograr que la deuda siga siendo sostenible, recortar la inflación y promover el crecimiento y la creación de empleo, reduciendo al mismo tiempo la pobreza”. El elemento clave eran los recortes del gasto público (incluida la masa salarial del sector público), los que se incrementaron en posteriores revisiones del acuerdo. Entre tanto, el acuerdo incluía un “nivel mínimo de gasto” de protección social que, de hecho, dejaba margen para los recortes al ampliar el número de programas cubiertos por este nivel mínimo que se fijó por debajo del gasto anterior.

Sin embargo, desde el principio quedó claro que el FMI había subestimado las graves repercusiones del programa, el cual solo condujo a una nueva catástrofe para los trabajadores. Un año

después del inicio del programa, la CSI señaló que el enorme préstamo no había cumplido sus promesas y advirtió que los esfuerzos del entonces Gobierno de Macri a fin de mitigar las consecuencias negativas del programa impulsando el consumo solo conducirían a un nuevo ciclo de endeudamiento (CSI 2019).

En 2022 una renovada concertación sobre un nuevo acuerdo de Servicio de Crédito Ampliado con el FMI (por ejemplo, ISP 2022) suscitó el optimismo en algunos sectores. Sin embargo, el peso de la carga de la deuda histórica que soporta Argentina, ahora en su mayor parte con el propio FMI y sujeta a sus tipos de interés de penalización (véase el Recuadro 1.), resultó insuperable ante las recientes turbulencias mundiales. Entre estas brutales turbulencias figuraron la pandemia de COVID-19, los conflictos internacionales, los altos niveles de inflación y las punitivas subidas de los tipos de interés en Estados Unidos. Estos factores contribuyeron a intensificar la fuga de capitales y las presiones sobre el tipo de cambio del país y condujeron a una situación de endeudamiento aún mayor en el transcurso de 2023, al igual que ocurrió en muchos otros países en desarrollo con cargas de deuda insostenibles.

RECUADRO 1: LA POLÍTICA DE RECARGOS DEL FMI HA PENALIZADO A ARGENTINA Y A OTROS PAÍSES ENTRE LOS MÁS NECESITADOS DE FINANCIACIÓN DE EMERGENCIA

Una cuestión clave en la deuda soberana actual está relacionada con la política del FMI consistente en añadir recargos (pagos adicionales de intereses) en sus préstamos a los países que ya tienen préstamos elevados o ampliados con el Fondo. Teniendo en cuenta

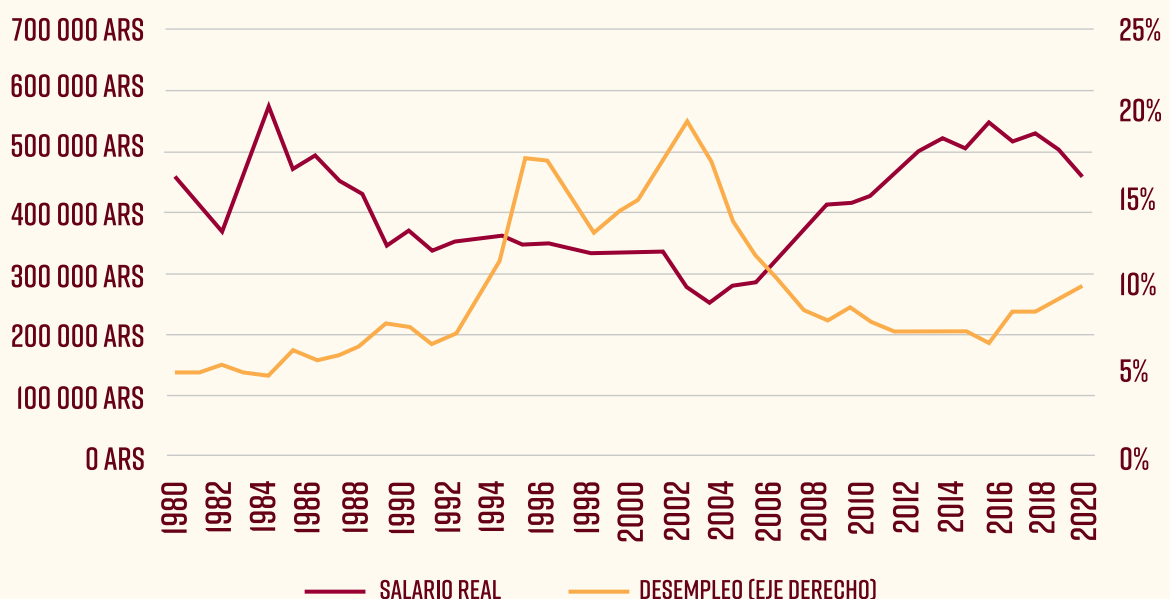
que estos países son los que más necesitan financiación de emergencia, además de su “tipo concesionario básico” (que es un tipo flotante y ha aumentado significativamente en consonancia con los recientes tipos de interés internacionales), el FMI cobra un interés adicional del 2% a los países que toman prestado más del 187,5% de su cuota en el FMI, y un 1% adicional si este umbral se ha superado durante más de tres años.¹ En la práctica, esta política ha supuesto que países como Argentina y Túnez hayan pagado mayores cuantías en recargos que en intereses regulares por sus préstamos del FMI en los últimos años.

¿CÓMO HAN AFECTADO LAS MÚLTIPLES CRISIS DE DEUDA AL MERCADO DE TRABAJO A LO LARGO DE LOS AÑOS?

El grave impacto de los problemas de deuda soberana de Argentina sobre los trabajadores y trabajadoras es claramente visible en un análisis de la relación entre la deuda externa y las

principales variables del mercado de trabajo (salarios y desempleo) durante cada una de sus cuatro crisis de deuda más recientes (1982, 1989, 2002 y 2018-2019).

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SALARIOS REALES MEDIDOS EN PESOS ARGENTINOS (ARS) Y PORCENTAJE (%) DE DESEMPLEO, 1980-2020



¹ Daniel Munevar, “A guide to IMF surcharges,” Eurodad, 2 de diciembre de 2021

La historia demuestra la manera en que los salarios reales y el desempleo han estado inversamente relacionados en Argentina: épocas de desempleo relativamente bajo coinciden con épocas de salarios reales relativamente altos, y viceversa (véase el Gráfico. 2.). La teoría clásica del funcionamiento de los mercados de trabajo respaldaría la idea de que las reducciones del desempleo generalmente permiten a los trabajadores y a sus representantes aumentar su poder de negociación y mejorar su posición relativa en la lucha por la distribución del ingreso. Por el contrario, las crisis económicas, con su consiguiente impacto negativo sobre el desempleo, debilitan el poder relativo de los trabajadores y los sindicatos, lo que promueve la aceptación de condiciones menos favorables en general y de las condiciones salariales reales en particular.

El examen específico de los episodios de crisis de deuda externa en Argentina y sus efectos sobre el mercado de trabajo demuestra la manera en que esta relación ha afectado a los trabajadores en la práctica. Las crisis de deuda externa han impuesto, en todos

los casos, condiciones desfavorables en el mercado de trabajo, afectando negativamente a las condiciones de vida de los trabajadores y debilitando el poder de negociación de los sindicatos. El Cuadro 1. muestra que, en promedio, las crisis de deuda implicaron una caída del 6,4% en la actividad económica de Argentina, lo que indujo una pérdida significativa del 15,7% del poder adquisitivo del salario medio y un aumento del desempleo de 1,4 puntos porcentuales como media. Cabe señalar que, en Argentina, el principal ajuste durante las crisis de deuda se ha producido en los salarios reales y no en el desempleo (aunque es evidente que este último también ha aumentado durante las crisis). A pesar de su enorme magnitud, la importante erosión de los salarios reales de los trabajadores puede ser menos visible que el aumento del desempleo, pero es lógicamente más generalizada y más difícil de amortiguar. En particular, una de las relaciones clave que los trabajadores y sus representantes deberían tener en cuenta en sus discusiones en torno a la deuda externa es el efecto de las crisis de deuda sobre los salarios reales.

CUADRO 1: VARIABLES ECONÓMICAS SELECCIONADAS EN LAS RECIENTES CRISIS DE DEUDA EXTERNA

	1981-1982	1988-1989	2001-2002	2017-2019	MEDIA
ACTIVIDAD ECONÓMICA	-3,2%	-6,9%	-10,9%	-4,6%	-6,4%
SALARIOS REALES	-10,5%	-20,3%	-19,0%	-13,1%	-15,7%
DESEMPLEO	0,6	1,3	2,3	1,5	1,4

¿CUÁL HA SIDO EL EFECTO SOBRE LOS PRINCIPALES ODS, EN PARTICULAR EL EMPLEO DECENTE, LA DESIGUALDAD Y EL GÉNERO, Y EL CLIMA?

En 2022, la CSI destacó que, a pesar de los impactos de la pandemia de COVID-19 y de la situación económica, en los últimos años se habían producido avances significativos en el marco de los ODS en Argentina. En 2019, antes de la pandemia, Argentina contaba con un nivel de desarrollo humano “muy alto” (Índice de Desarrollo Humano de la ONU de 0,845). En respuesta al COVID-19, el Gobierno adoptó una serie de medidas para paliar sus consecuencias sociales y económicas. Amplió el apoyo a través de los planes universales de protección social existentes, con ayudas específicas para los más vulnerables y los trabajadores de los sectores más afectados por la pandemia (como la sanidad, el turismo y la cultura). Los trabajadores del sector informal recibieron un pago único a través del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), y los trabajadores del sector formal a través de la Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Se efectuaron pagos extraordinarios a los beneficiarios de asignaciones por hijos, asignaciones por maternidad y ayuda alimentaria. Se aplicaron medidas de desgravación fiscal y una moratoria a corto plazo de los despidos y suspensiones. El Gobierno también proporcionó ayuda financiera a las PYME y a las grandes empresas. En 2020, el 49,8% del presupuesto del país se destinó a la seguridad social. En 2021, el PIB volvió a aumentar a medida que la economía empezaba a recuperarse de la pandemia.

Al mismo tiempo, aun antes de la aceleración de la última crisis de deuda, Argentina ya se encontraba ante otros desafíos para alcanzar los ODS. Entre ellos:



Los desafíos en torno al **ODS1, el cual consiste en la erradicación de la pobreza**. Aunque en 2020

Argentina cumplió el objetivo con respecto a las personas que

ganan menos de 1,90 USD al día, el 42% de la población vivía por debajo del umbral nacional de pobreza, una cifra que desde entonces ha aumentado de manera considerable. Recientemente, ha ascendido al 57,4% a medida que se ha agravado la crisis económica más reciente.² A pesar de contar con un sistema de seguridad social relativamente amplio, que incluye programas específicos para llegar a los más vulnerables (con una amplia cobertura, que cubre el 94,6% de los niños y el 91,8% de las personas de mayor edad), la prestación mínima de jubilación corresponde solamente a la mitad de los ingresos necesarios para evitar la pobreza.



Aun cuando la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad ha reforzado los derechos de género (tales como la lucha

contra la violencia de género), las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en los cuidados no remunerados y en el trabajo informal que recoge **la meta 5.4 de los ODS (reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico)**. En

cuanto a **la meta 5.5 de los ODS (garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres**

² “Poverty in Argentina hits 20-year high at 57.4%, study says,” Reuters, 18 de febrero de 2024,

y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles), una ley de 2017 sobre paridad de género está empezando a surtir efecto: el 45% de los escaños del congreso nacional están ocupados actualmente por mujeres. Sin embargo, las mujeres solo ocupan el 33% de los puestos directivos medios y superiores.



Subsisten importantes desafíos en lo que atañe al **ODS 8**. En relación con **la meta 8.3 (la formalización)**, el 33% de la población argentina cuenta con un empleo informal y el 23% del empleo se clasificó como vulnerable en 2019. En cuanto a **la meta 8.5 (lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente)**, el desempleo está disminuyendo y se situó en el 8,2% en el tercer trimestre de 2021. Existen programas de formación destinados a la población en el ámbito de la economía del conocimiento, y también programas para personas desempleadas con discapacidad. **La proporción de jóvenes sin empleo, educación ni formación (meta 8.6)** subió al 22,3% en 2020. El Gobierno ha puesto en marcha programas de empleo juvenil, formación, becas e inclusión social con el fin de cumplir **la meta 8.b (estrategia para el empleo juvenil)**. Se requieren avances en materia de la trata de personas y el trabajo forzoso, en el marco de **la meta 8.7 (poner fin al trabajo forzoso, la esclavitud moderna, la trata de personas y el trabajo infantil)**, aunque la prevalencia de la esclavitud moderna en Argentina es baja. Ya está en marcha un pequeño programa piloto para reforzar los derechos laborales y las capacidades de las mujeres víctimas de la trata, así como un programa de múltiples partes interesadas para desarrollar y reforzar las intervenciones en materia de trabajo infantil. En el marco de **la meta 8.8 (proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro para todos los trabajadores)**, el 47,4% de los trabajadores estaban cubiertos

por convenios colectivos en 2019, y en 2021 la densidad sindical se situaba en el 27,7%. Argentina cuenta con un observatorio de salud y seguridad en el trabajo y programas nacionales de prevención. Recientemente entró en vigor el Convenio 190 de la OIT sobre acoso y violencia en el trabajo; aunque todavía deben desarrollarse políticas adecuadas para su aplicación en todos los ámbitos. En 2017 se registraron un total de 27 violaciones de los derechos laborales.



Argentina tiene por delante grandes desafíos para alcanzar **la meta 10.4 (lograr una mayor igualdad)**, ya que la participación de los asalariados en la renta nacional se redujo drásticamente hasta el 40% en el tercer trimestre de 2021. El salario mínimo representaba el 65% del salario medio en el tercer trimestre de 2021, y los trabajadores se enfrentan a un aumento del costo de la vida. En cuanto a **la meta 10.7 (migración ordenada y segura)**, una encuesta reciente mostró que el 37% de los migrantes contaban con un empleo inestable o carecían de empleo.



Las medidas relativas al cambio climático se han integrado en los planes nacionales en el marco de la meta 13.2, supervisadas por el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). Sin embargo, se requieren más medidas a nivel de las provincias.



Hasta hace poco, los derechos estaban protegidos por la ley, y se cuenta con asistencia jurídica y tribunales laborales, de acuerdo con **la meta 16.3 (promover el Estado de Derecho y la igualdad de acceso a la justicia)**. Los sindicatos denunciaron violaciones en relación con **la meta 16.10 (acceso a la información, protección de las libertades fundamentales)**.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, las recientes iniciativas del nuevo Gobierno para aplicar medidas perjudiciales para los ciudadanos, los trabajadores y los sindicalistas despiertan gran preocupación entre los sindicatos.

En 2022, la CSI también informó de avances positivos con respecto a la transparencia en torno a los ODS y el acceso regular a la

información, los procesos de consulta con el Gobierno y otros interesados en Argentina en relación con una agenda concertada para alcanzar los ODS, y sobre el diálogo social tripartito para implementar y supervisar los ODS. Sin embargo, en la actualidad, con las amenazas que pesan sobre los derechos de los trabajadores, se teme que en los próximos años se produzca una regresión en estos avances.

¿QUÉ DEBERÍAN EXIGIR LOS SINDICATOS Y QUÉ MEDIDAS PUEDEN TOMAR?

RESPUESTAS A LARGO PLAZO A LOS PROBLEMAS DE LA DEUDA ARGENTINA

A largo plazo, los sindicatos de Argentina deben reforzar colectivamente su capacidad para vigilar y reconocer los efectos de la deuda soberana sobre los ODS y sobre los derechos y la prosperidad de los trabajadores y las trabajadoras. Los recientes acontecimientos en Argentina demuestran que existe una clara necesidad de que los sindicatos se opongan no solamente a la austeridad promovida por los Gobiernos y el FMI, sino también a las políticas económicas cada vez más radicales que se proponen en países que han sufrido ciclos nefastos de catástrofes generados por la deuda.

Los sindicatos deben defender y luchar por alternativas basadas en la erradicación de la pobreza, el mantenimiento de la protección

social, en particular para niños y personas de mayor edad, la igualdad de género y el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la formalización del mercado de trabajo, la formación y la educación para lograr un empleo pleno y productivo y un trabajo decente. Asimismo, deben garantizar que el cambio climático se aborda en el marco de una Transición Justa para asegurar el futuro y los medios de subsistencia de los trabajadores y sus comunidades durante la transición a una economía baja en carbono.

Los persistentes desafíos a los que se enfrenta Argentina indican a su vez que el propio FMI también necesita cambiar su enfoque, escuchar y prestar más atención a las preocupaciones de los trabajadores y las trabajadoras en el marco de un diálogo fructífero a escala nacional e internacional. El claro fracaso en Argentina del mayor paquete de préstamos jamás concedido por el FMI debería demostrar que la participación de los sindicatos en el diseño de programas favorables a los trabajadores, basados en recuperaciones impulsadas por el empleo y en un Nuevo Contrato Social, es

esencial para el éxito de cualquier programa, tanto en Argentina como en otros países que padecen crisis de deuda.

REFERENCIAS

CSI (2019) El programa del FMI para Argentina un año después o cómo apostar dos veces en el mismo enfoque fallido.

CSI (2022) Argentina: Foco sindical en los ODS.

CSI (2024) Argentina: La CSI secunda la iniciativa sindical para defender la democracia frente a la terapia de choque de Milei.

ISP (2022) La reestructuración de la deuda argentina con el Fondo Monetario Internacional.

CSI
Confederación Sindical Internacional

info@ituc-csi.org

www.ituc-csi.org

Teléfono: +32 (0)2 224 0211

Boulevard du Jardin Botanique, 20,
1000 Bruselas - Bélgica

Editor responsable legal:
Luc Triangle, Secretario General

