

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Investigaciones Económicas

Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo

EL DESAFIO DEL EMPLEO A FINALES DEL SIGLO XX

Javier Lindenboim (compilador)

Ernesto Kritz - Claudio Lozano - Adriana Marshall - Silvia Montoya
Alfredo Monza - Julio C. Neffa - Víctor E. Tokman - Héctor W. Valle

**Cuadernos del CEPED N° 2
1998**

Diseño de Tapa: Paula Socolovsky

Primera edición: diciembre de 1998

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED)

El CEPED -creado por resolución del Consejo Directivo de la FCE en 1993- integra el Instituto de Investigaciones Económicas, el cual es dirigido por el Dr. Julio H.G. Olivera.

Los propósitos principales del Centro son los de realizar investigaciones sobre la inserción ocupacional de la población y los problemas urbanos del desarrollo en Argentina y América Latina, contribuir a la formación de docentes e investigadores, realizar eventos científicos, editar publicaciones sobre sus estudios y efectuar trabajos solicitados por organismos públicos y privados dentro de su campo temático.

Miembros F. C. E.:

Javier Lindenboim, Director
Alberto Müller
Andrés Rabinovich
Juan Labiaguerre

María Ana Lugo
Cecilia Nahón
Leandro Seríno

Mercedes Grané
Sebastián More

Miembros Invitados:

Silvia Ada Acciarri
Luis Ainstein
Silvana Cavallari

Jorge Karol
Jorge Marchini

Miguel Oliva
Corina Rodríguez Enríquez

Asistencia Técnica: Bárbara Prá y Paola Escobar

Anteriores Colaboradores:

Nicolás Arceo, Ramiro Bertoni, Juan Manuel Comesaña, Laura Dos Reis, Marina Dal Pogetto, Karina Forcinito, Gustavo Girado, Laura Goldberg, Magalí Junowicz, Irene Lindenboim, Natalia Ramondo, Analía Ranno, Juan Santarcángelo, Joel Schneider, Cecilia Todesca Bocco, Sol Yanson

CEPED: Av. Córdoba 2122 1er piso
(1120) Buenos Aires, Argentina
Tel/Fax: (54 11) 4374-4448 int. 6492
E-Mail: ceped@econ.uba.ar

**Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires**

Autoridades

**Decano
Juan Carlos Chervatín**

**Vicedecano
Carlos A. Degrossi**

**Secretario de Investigación y
Doctorado
Francisco M. Suárez**

**Instituto de Investigaciones
Económicas
Director: Julio H. G. Olivera**

**Centro de Estudios sobre Población,
Empleo y Desarrollo
Director: Javier Lindenboim**

INDICE GENERAL

Presentación	1
<i>Los problemas del empleo a fines del siglo XX</i>	7
<i>Conferencia inaugural. Panorama del Empleo en América Latina</i>	19
Exposición Víctor E. Tokman	21
DEBATE	38
<i>Panel 1. Situación Actual del empleo y los ingresos</i>	43
Exposición Alfredo Monza	45
Exposición Héctor W. Valle	50
DEBATE	57
<i>Panel 2. Políticas de Empleo en los noventa. Experiencias y opciones</i>	67
Exposición Adriana Marshall	69
Exposición Ernesto Kritz	73
Exposición Julio C. Neffa	79
DEBATE	89
<i>Panel 3. Mercado de Trabajo y Política Económica. Perspectivas</i>	107
Exposición Silvia Montoya	109
Exposición Claudio Lozano	119
DEBATE	133
Panelistas	159

Presentación

El presente Cuaderno del CEPED reúne las exposiciones y debates que tuvieron lugar en el evento académico organizado por el Centro el año último. Se incluye también un texto que procura brindar la perspectiva del CEPED acerca del tema motivo del seminario.

El Seminario del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), *El desafío del empleo a finales del Siglo XX. Condiciones actuales y perspectivas*, que tuvo lugar en la tercera semana de setiembre de 1997, se planteó “promover un ámbito de reflexión acerca de una problemática económica y social que es, al mismo tiempo, relevante y de candente actualidad”.

Con ese propósito, el CEPED convocó a destacados especialistas de nivel tanto nacional como internacional. Con su aporte se pudo abordar y debatir cuestiones de singular importancia¹ :

- Conferencia Inaugural. Panorama del empleo en América Latina;
- Panel 1. Situación actual del empleo y los ingresos;
- Panel 2. Políticas de empleo en los '90. Experiencias y opciones;
- Panel 3. Mercado de trabajo y política económica. Perspectivas.

El primero de los temas fue objeto de la conferencia inaugural a cargo del Dr. Víctor E. Tokman la cual sirvió de estímulo para un interesante debate posterior.

Los paneles fueron integrados de la siguiente manera: el primero por los Dres. Alfredo Monza y Héctor W. Valle; el segundo por los Dres. Adriana Marshall y Julio C. Neffa, y el Lic. Ernesto Kritz; por último el tercer panel contó con los Lic. Silvia Montoya y Claudio Lozano.

Se le solicitó a cada expositor –cada uno desde su particular perspectiva- que abordara la temática propuesta en cada panel, concentrándose –en la medida de lo posible- en un contenido específico de dicha temática.

En esta presentación sólo se procura poner en evidencia algunos de tales focos. Esto es, no se pretende, en modo alguno, elaborar aquí una síntesis de las exposiciones completas de los panelistas. Tales presentaciones -a las que se remite al lector- constituyen el cuerpo principal de este Cuaderno.

En la apertura del Seminario, el Dr. Tokman proporcionó amplia información sobre el funcionamiento reciente del mercado de trabajo en América Latina, realizó reflexiones sobre los nexos entre la marcha del crecimiento económico y de los salarios en la región, por un lado, y los conceptos y la práctica de la regulación y la flexibilización del mercado laboral, por el otro. Finalmente, formuló apreciaciones acerca del futuro inmediato en el área “después del cambio estructural que ha vivido la mayoría de los países de nuestra región”.

Alfredo Monza, iniciando el **primer panel**, centró su exposición en torno de la necesidad de reubicar la discusión sobre las circunstancias que atraviesa la incorporación de mano de obra sobre bases más racionales: “que el tema haya sido

¹ La imposibilidad de coordinar las fechas de los dirigentes políticos invitados, debido a la proximidad de las elecciones del mes de octubre y la consecuente congestión de sus agendas, no permitió concretar el último panel “La visión desde la política” previsto originalmente.

sumamente discutido no quiere decir que haya sido bien discutido”. Más aún en el diagnóstico del problema, al menos en el caso Argentino, “pueden detectarse algunas distorsiones importantes, algunas deficiencias que no son nada menores (más allá de los especialistas) en el nivel de los medios y de los políticos y de los intelectuales interesados en esta temática”.

En esa dirección Monza introdujo una mirada crítica sobre aspectos vinculados con la medición del fenómeno del desempleo abierto (en particular ligados al fenómeno de la estacionalidad), puso énfasis sobre cuatro aspectos que –a su juicio- inciden significativamente en el pronunciado aumento del desempleo en los años noventa y alertó sobre las dificultades de contener a corto plazo las altas tasas de desocupación. Los factores en los que se detuvo fueron aquellos respecto de cuyo tratamiento en distintos medios el expositor señaló ciertos déficit. Algunos por haber sido inadecuadamente tratados (por ejemplo el aumento de la tasa de actividad que es un fenómeno de alcance más general pero, al mismo tiempo difiere en el Gran Buenos Aires respecto del resto de aglomerados urbanos). Otros por la omisión de aspectos relevantes, como la pérdida de puestos de trabajo en términos netos, la presión demográfica o la retracción de los mecanismos de refugio como forma de “resolver” los desequilibrios del mercado de trabajo.

Por su parte, Héctor Valle puso el foco de su exposición en el tratamiento combinado del componente precio y el de cantidades (remuneración y número de ocupados) como expresión de los ajustes en el mercado laboral encuadrados en “los sucesivos intentos de aplicación de políticas de corte neoliberal” durante las últimas dos décadas. Igualmente destacó la falta de acompañamiento de los niveles salariales a la progresiva mejora de la productividad operada en los años recientes así como la no recuperación de los niveles reales de las remuneraciones medias.

Ya en el **segundo panel**, Adriana Marshall brindó una reseña sobre las orientaciones dominantes en materia de políticas dirigidas a atender las dificultades crecientes de la población en materia de participación económica y sobre la aplicación en Argentina y otros países de la región de tales orientaciones. Además de poner en cuestión algunos de los supuestos sobre los que se asientan los modelos vigentes de intervención estatal, sea que se trate de políticas de carácter activo o pasivo.

En la Argentina, expuso Marshall, se han copiado acríticamente varios de tales modelos, en una sucesión de programas diversos teñidos muchas veces de prácticas clientelísticas y sobre la base de una notable insuficiencia de fondos (como proporción del PBI) en comparación con distintas experiencias. Ante la preferencia oficial manifiesta por incentivos indirectos, la expositora mostró la contradicción implícita en esa opción dada la supeditación del conjunto de políticas al mantenimiento de la disciplina fiscal por el lado de la contención del gasto. Asimismo puso en evidencia la notable falta de respuesta del sector empresario ante el ofrecimiento de ventajas (por ejemplo, disminución de aportes) que se brindaron con la expectativa de que se expresasen luego en nuevos puestos de trabajo. Todo esto en un marco en el que las acciones directas derivadas de la acción estatal han mostrado una escasa incidencia real.

El siguiente panelista fue Ernesto Kritz quien señaló que “entender las políticas de empleo en los años noventa tiene una condición previa que es comprender cuál es la naturaleza del problema del empleo en Argentina”. “La crisis del empleo en la Argentina en los años noventa tiene una gestación de la mayor importancia en el tipo de evolución que tuvo el mercado trabajo en la década anterior, en los ochenta”.

En ese lapso –sigue Kritz- la PEA creció cerca de un 20 por ciento mientras que el Producto cayó un 10 por ciento. La caída implícita de la productividad hizo que se generaron condiciones para una explosión del problema ocupacional incluyendo la destrucción de los frágiles empleos creados precedentemente.

A partir de tales elementos el expositor sostuvo que el seguro de desempleo es un instrumento pensado para el desempleo originado en el sector formal, no en el sector informal, de allí sus pocas posibilidades de éxito. A su juicio en lugar de centrar la discusión en el lado de la demanda debiera hacerse en el lado de la oferta. En cualquier caso habría que observar no sólo la cuestión de las cantidades sino la de los precios (salarios). De allí a la necesidad de considerar la empleabilidad de los oferentes hay un corto trecho. De donde deduce su planteo central: “La mejor política activa de empleo es una educación pública de excelencia”.

Para cerrar las presentaciones del panel, expuso el Dr. Julio Neffa quien realizó “un comentario y presentación de las políticas posibles de empleo”. Inició su exposición con una rápida mención a la existencia de tres modelos en los países desarrollados en relación al desempleo y a las políticas de empleo: el de Estados Unidos, el de Europa occidental y el del sudeste asiático y Japón, cuyas características se distinguen tanto por sus niveles de desempleo como por la atención estatal al problema.

Luego Neffa cuestionó la vertiente que visualiza a las políticas de empleo como meras acciones “sociales” es decir, despegadas de la formulación de las políticas económicas, las que serían invariantes.

A continuación desarrolló una gama de propuestas tanto en el marco de políticas pasivas (“que no atacan las causas profundas del problema, sino que procuran reducir la oferta de fuerza de trabajo”) como en el de las activas.

Finalmente, también propugnó que “las diversas medidas pasivas y activas orientadas a la generación de más y mejores empleos se incluyan orgánicamente entre las medidas sustanciales de la política económica y que el pleno empleo se considere una variable objetivo del modo de desarrollo”.

El **tercer panel** se inició con la exposición de Silvia Montoya quien puso énfasis en la necesidad de indagar acerca de las causas de los problemas actuales en materia laboral. En su presentación se identificó un conjunto combinado de causas rechazando tanto aquellas que sólo ven en las regulaciones del mercado de trabajo las causales determinantes como las que sólo muestran a los problemas de oferta como “totalmente responsable de los problemas que suceden en el mercado de trabajo”. La misma crítica le merece la visión derivada de dificultades en el mercado de bienes o la vinculada con desbalances “entre el tipo de mano de obra que es demandada y el tipo de mano de obra que es ofrecida”.

Su mirada se orientó más bien –por una parte- al comportamiento sintéticamente denominado “stop and go” y, por la otra, a la subsistencia de “factores regulatorios que hay en el mercado de trabajo”.

En el marco de la observación de información estadística de las últimas décadas, sostuvo “que el cambio del noventa en adelante ha sido un cambio con incorporación de tecnología de capital que ha sesgado la demanda de mano de obra claramente hacia gente con alta calificación”. En materia de salarios e ingresos indicó que “los datos estarían mostrando que los niveles de pobreza desde mediados de 1974 en adelante han crecido. Y que –a pesar de la recuperación en los niveles de la actividad económica- hay un límite estructural, en este momento, en la economía argentina a la disminución de la pobreza”.

Todo esto no puede menos que impactar negativamente sobre las posibilidades de incorporación laboral de amplios sectores de la población. Y si bien es necesario identificar los errores del pasado hace falta actuar enérgicamente pues “la gente está allí y hay que tratar de pensar cuál es la mejor salida para la transición”.

La última exposición estuvo a cargo de Claudio Lozano. En ella el autor se detuvo inicialmente en una mirada a la información más reciente derivada de la Encuesta de Hogares de la que extrajo la singular relevancia no sólo del análisis del comportamiento del desempleo abierto sino, particularmente, de la evolución del empleo pleno, cuyo déficit es más que notorio.

A partir de allí, señaló la estrecha relación entre la dinámica laboral y las formas particulares que ha asumido el capitalismo actual, en general, y la política económica adoptada en el país, en particular.

Debe señalarse que todas las reuniones incluyeron animados debates que enriquecieron los planteamientos de los panelistas, los cuales tuvieron oportunidad de ampliar algunos de sus argumentos e intercambiar puntos de vista entre sí y con el público.

-o-0-o-

Con el propósito de facilitar el conocimiento más amplio del conjunto, en esta oportunidad se transcriben las exposiciones (cuyos textos fueron revisados por los panelistas) así como también los intercambios posteriores de cada sesión. En este último caso se mantienen las características del lenguaje oral, a veces informal, propio de estas circunstancias.

Las palabras finales son para hacer explícitos diversos agradecimientos.

En primer lugar a los expositores invitados sin cuya participación difícilmente se hubiera logrado el excelente nivel que tuvieron las sesiones del evento quienes, además, aceptaron revisar las transcripciones de sus respectivas exposiciones.

En segundo lugar a las autoridades de la casa y funcionarios diversos, entre

los que merecen destacarse el Dr. Eduardo R. Scarano (por entonces Secretario de Investigación y Doctorado) y la Sra. Alicia Romero del Departamento de Servicios Generales.

En tercer lugar a todos los asistentes cuyas preguntas, comentarios y observaciones enriquecieron cada una de las sesiones.

Finalmente, a quienes realizaron la delicada tarea de desgrabación de la totalidad del Seminario: Ana P. Penchaszadeh y Bárbara Prá. Esta última -además- tuvo a su cargo el armado de la versión final de los textos. Luego de ello, Paola Escobar se ocupó diligentemente de la generación completa de los originales para la imprenta.

A todos, muchísimas gracias.

Javier Lindenboim
Director

Noviembre de 1998

Los problemas del empleo a fines del siglo XX²

En vísperas de la finalización del siglo XX y, por lo tanto, del segundo milenio de la era cristiana, la sociedad argentina y la mayor parte de las sociedades en todo el mundo, enfrentan una contradicción que parece insalvable: al mismo tiempo que las capacidades productivas -apoyadas por los conocimientos científicos y los desarrollos técnicos- han potenciado la generación de bienes de todo tipo, de manera que no reconoce precedentes, se verifica una dificultad tan notable como creciente en lo que se refiere a la participación de las mayorías en la actividad económica, particularmente en lo relativo a la posibilidad de acceder a tales bienes y servicios.

En el caso específico de Argentina, en la década actual, tal tipo de contradicción se ha hecho dramáticamente evidente. Hasta el inicio de los años noventa nuestro país presentaba tasas de desempleo y subempleo relativamente moderadas y la distribución del ingreso³ se mantenía con características diferenciales (relativamente “ventajosas”) respecto de la mayoría de los países latinoamericanos.

La profundización de los procesos habitualmente denominados de globalización y la simultánea implantación en Argentina de un modo de organización económica signado por la apertura veloz e indiscriminada, la desarticulación del Estado en su rol orientador básico y otros cometidos coincidentes, configuraron un cambio profundo en la participación económica de la población.

Los trabajos de diversos organismos internacionales han puesto en evidencia la gravedad de los problemas principales de este fin de siglo. Los Informes de Desarrollo Humano, los documentos de la O. I. T., los estudios de la Unión Europea o, en nuestra región, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe proveen incontrastables elementos demostrativos. Naturalmente, las condiciones en que desenvuelven su existencia las familias de América Latina y otras áreas del globo, constituyen la expresión más clara de que no se trata de meros juegos intelectuales sino de (apenas) reflejos de una realidad tan concreta como dolorosa para la condición humana.

Contra quienes se apresuraron por pronosticar el “fin de la historia” y el fin de las ideologías, estos últimos años del siglo XX sugieren que la desaparición del experimento comunista no es sinónimo, en absoluto, de solución de los conflictos. Antes bien, la caída del “muro de Berlín” parece haberse constituido en el cristal a través del cual se pueden ver con mayor nitidez tanto las declamadas virtudes del capitalismo como sus conflictos más intensos y, para muchos, insolubles.

En los ochenta y particularmente en los noventa, América Latina experimentó progresos notables en materia de formas políticas de contenido democrático que implicaron dejar atrás la larga noche signada por dictaduras y represión. Pero, al propio tiempo, se enseñoreó en nuestros países cierto modo de organización económica (el modelo) que, en su esencia, sostiene que: a) sólo los mecanismos de

² El presente documento fue escrito con posterioridad a la realización del Seminario cuyo contenido se despliega en el presente Cuaderno del CEPED. Tal es la razón por la cual se incluyen apreciaciones e informaciones que ocurrieron luego del evento y que –por ello- no pudieron ser considerados en su transcurso.

³ Como es conocido, la distribución del ingreso en Argentina se tornó singularmente regresiva en la segunda mitad de la década de los setenta. Dicho proceso, incluso, se inició parcialmente inmediatamente antes del golpe militar de marzo de 1976.

mercado permiten el crecimiento económico; b) perseverar en ello proveerá en el largo plazo cierta difusión de los beneficios derivados de tal crecimiento; c) el Estado debe reducirse a su mínima expresión; d) deben admitirse los estrechos márgenes de las políticas de orden económico, fiscal, monetario, etc., en tanto los mercados (léase los poseedores de los capitales más voluminosos) son extremadamente sensibles a cualquier acción que sea o pueda entenderse como tal- proclive a retacear la obtención de la ganancia empresaria, cometido básico de nuestra organización económica; e) como todos somos iguales pero algunos más iguales que el resto, los trabajadores no deben procurar participar de los beneficios de la mayor productividad ni de la mayor disponibilidad de bienes o servicios sino, por el contrario, deben admitir que son, en gran parte, responsables de los problemas que los agobian y, por ende, aceptar la pérdida de beneficios o mecanismos protectores que durante los últimos cien años se fueron estableciendo en todo el mundo (incluyendo la creación y la acción de la Organización Internacional del Trabajo).

En la primera mitad de 1997, cuando se convocó el Seminario cuyo contenido constituye el presente volumen, no se habían puesto de manifiesto nuevas preocupaciones económicas a escala planetaria: la denominada crisis del sudeste asiático. Así como en Argentina las graves dificultades en materia de empleo comenzaron antes de desatarse la crisis financiera en México, a nivel mundial la falta de oportunidades laborales preceden tanto a la crítica situación del sudeste asiático como a las que han tenido manifestación en Japón, Rusia o Brasil.

Esto pone claramente en tela de juicio el conjunto de argumentos que sostienen que las dificultades laborales tienen como causa explicativa tales crisis. Indudablemente las mismas potencian los conflictos pero no constituyen en sí las razones que les dan origen. Antes bien, tienden a expresar contradicciones más estructurales que fortuitas.

Un reciente estudio de la CEPAL⁴ muestra que en la región en los años recientes se observa la aparente paradoja de que crece el Producto y el empleo, pero a costa de la pérdida de protección y estabilidad laborales lo que se expresa en el crecimiento del subempleo. Ello no excluye que el desempleo urbano en la región haya seguido aumentando, aspecto sobre el cual Argentina tiene el raro privilegio de haber liderado el proceso de empeoramiento de la situación: en el período 1995-1997 es el país con mayor aumento porcentual de la desocupación en las ciudades registradas.

La participación en la actividad económica por parte de la población ha venido aumentando en Argentina y en el conjunto de la región. En parte ello se debe al incremento de la tasa de actividad femenina, característico de las últimas décadas. En algunos países o períodos también habría sido el resultado de la recuperación del dinamismo económico. Pero seguramente ha sido dominante, en especial en los años noventa, el incremento de la oferta laboral por parte de las familias afectadas por la pérdida del empleo del jefe de hogar y/o por la pérdida de capacidad de compra de los ingresos familiares disponibles.

⁴ CEPAL, **Panorama social de América Latina 1997**, reseñado en **Notas sobre la economía y el desarrollo**, No.616, Santiago de Chile, junio de 1998.

En el caso de Argentina, esta tendencia se verifica desde comienzos de los años ochenta, luego del sensible decremento entre 1974 y 1983. De todos modos, ha sido más pronunciada en el Gran Buenos Aires que en el resto de los aglomerados cubiertos por la EPH. En efecto, la tasa de actividad urbana en Argentina ha descendido claramente entre los años indicados, período signado por fuertes elementos de desaliento a la participación (Gráfico 1-Tasa de Actividad 1974-1983).

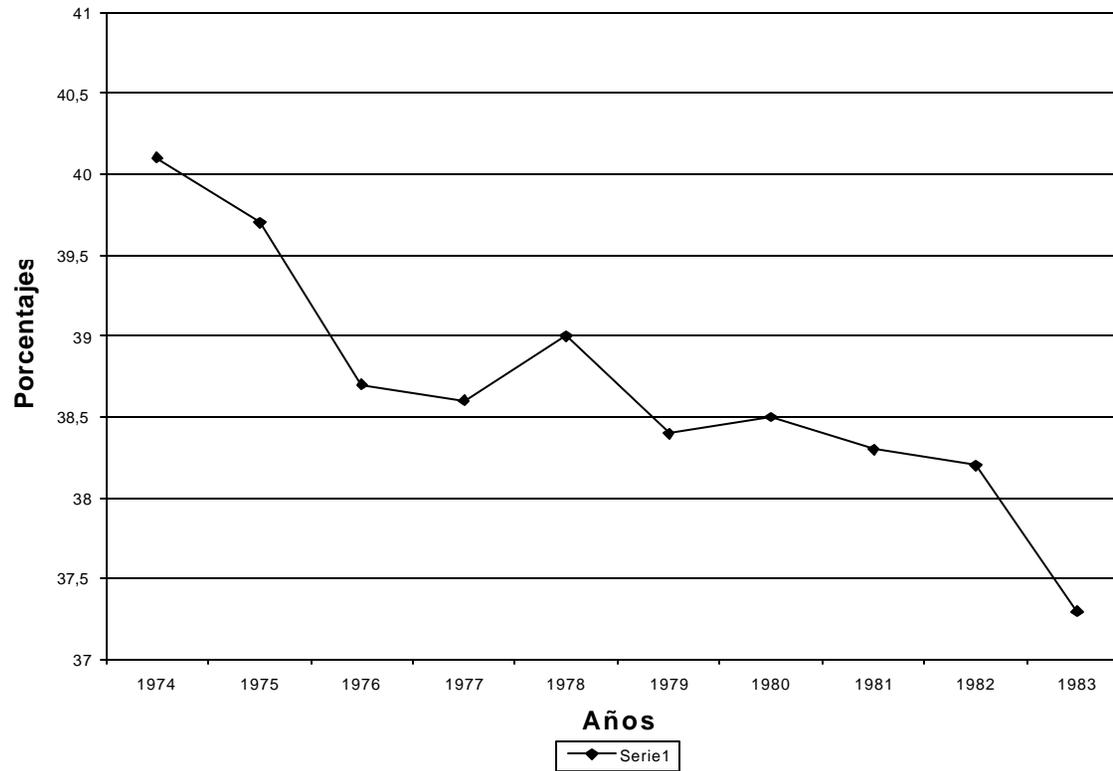
Desde la recuperación democrática, en cambio, ha habido un persistente incremento tanto en los años ochenta como en los noventa (Gráfico 2 - Tasa de Actividad 1983-1998). Esta verificación implica desacreditar la presunta explicación del aumento del desempleo en los noventa como consecuencia del incremento de la tasa de actividad. Querer sostener tal argumento requeriría explicar por qué no aumentó, o lo hizo de manera singularmente moderada, el desempleo en los ochenta cuando también se observó el aumento de la participación económica. O también, ¿cómo se justificaría que desde 1996, cuando la tasa de actividad retomó su ritmo de aumento, el desempleo detuvo su ascenso e incluso disminuyó?

Con independencia de esta interpretación, no carece de valor indicativo el hecho de que la misma tasa, al excluir el Gran Buenos Aires, presenta desde 1974 hasta aquí una tendencia constante.⁵ (Gráfico 3 -Tasa de Actividad 1974-1998 de todos los aglomerados, del GBA y del Interior) Sin embargo en el interior urbano también se verifica el incremento del desempleo y del subempleo. Este último indicador es señalado en el documento citado de la CEPAL como la evidencia del tipo predominante de empleos (desprotegidos, inestables; en suma, precarios) creados en América Latina en la década actual.

⁵ Si bien se observa el movimiento descendente inicial y su recuperación ulterior, no se han alcanzado aún los valores iniciales, mientras la línea de tendencia es claramente horizontal.

Gráfico 1

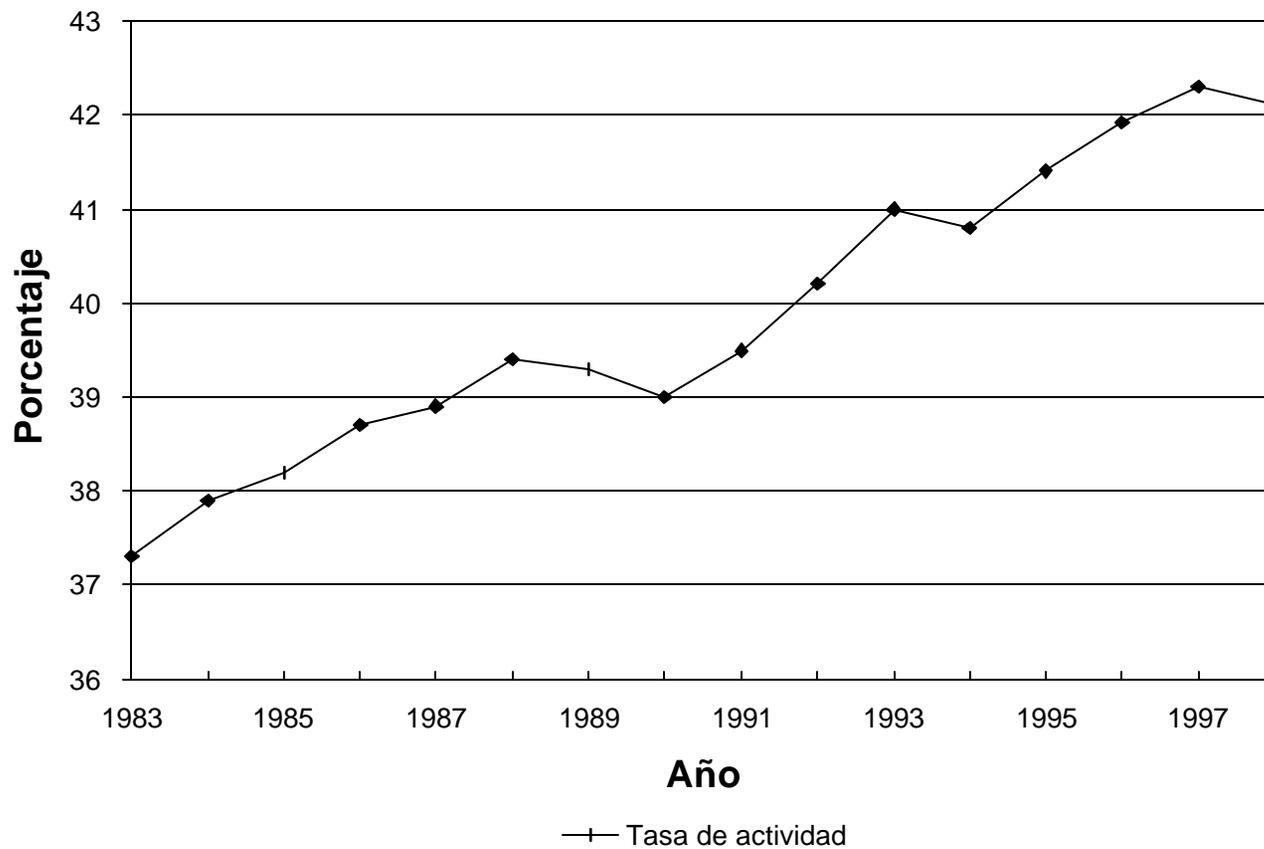
Tasa de Actividad - 25 aglomerados urbanos 1974-1983



Fuente: EPH-INDEC (ondas de octubre)

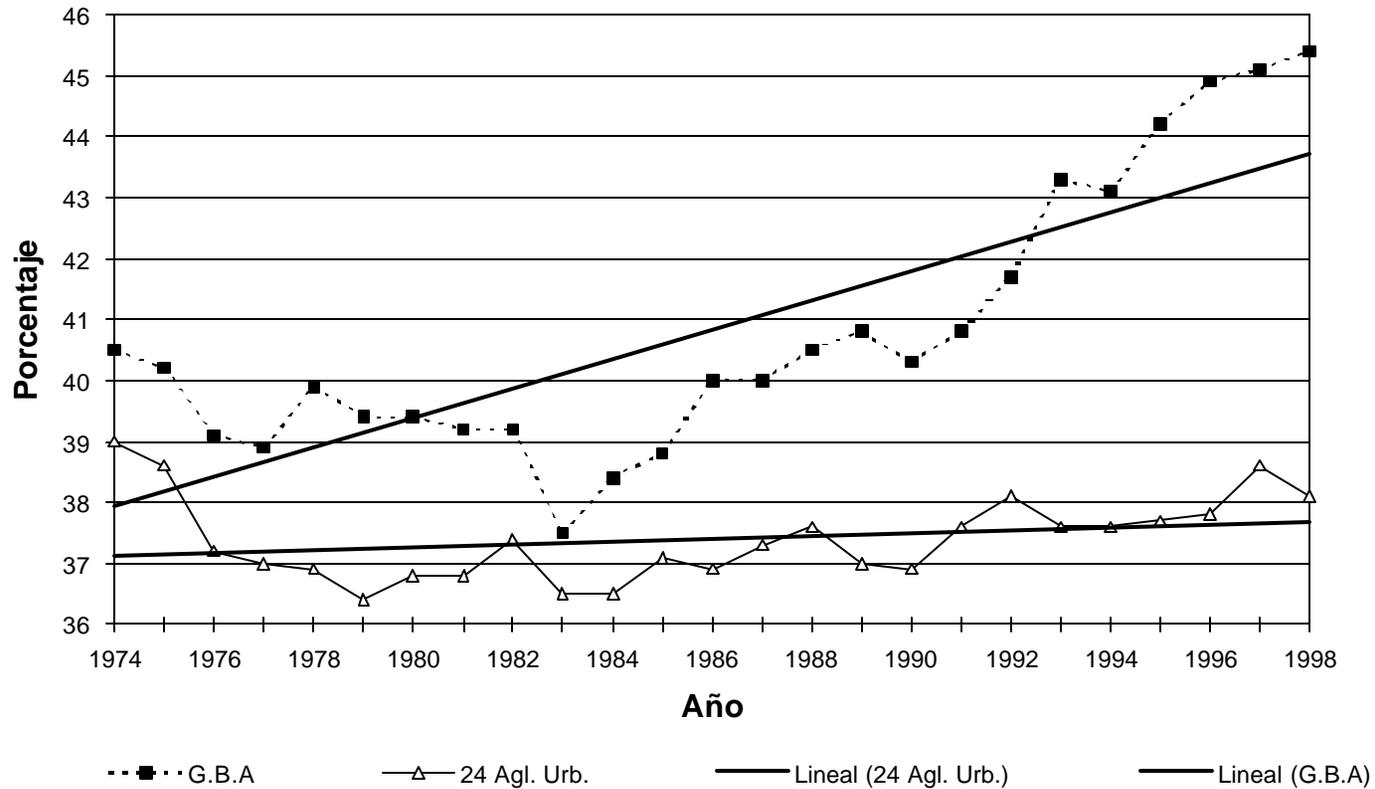
Gráfico 2

Tasa de Actividad - 25 Aglomerados Urbanos 1983 - 1998



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Ondas Octubre)

Gráfico 3 Tasa de Actividad 1974-1998



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC (Ondas Octubre-Noviembre)

La descomposición de la ocupación⁶ entre ocupación plena y subocupación, permite aproximarnos a la percepción de las dificultades que pueden ser homologadas con las nociones de precariedad laboral. En tal sentido es útil el Cuadro 1. El contraste entre los dos primeros períodos de gobierno desde la restauración de la democracia en el país, es muy claro. En el primero, el aumento de la PEA se sostuvo en la ocupación mientras entre 1989 y 1995 lo hizo en base al desempleo. La ocupación, por su parte se basó inicialmente en los puestos plenos pero en el segundo sexenio el aumento de los subocupados cuadruplicó al de los empleos plenos. Nótese que la variación media anual de la PEA no es demasiado diferente, habida cuenta del aumento de la población urbana que explica buena parte de tal variación.

En lo que va del tercer período de gobierno (segundo mandato del justicialismo) ha habido una mejoría que apenas compensa el deterioro inmediato anterior.

Parte de este resultado positivo se sustenta en el efecto estadístico de la aplicación de algunos de los programas de asignaciones de pequeños montos involucrados, tal el caso del Plan Trabajar.⁷ En efecto, desde 1989,⁸ al tiempo que la PEA se incrementó anualmente un 20% más que en los años ochenta, los ocupados lo hicieron apenas un 5% más, el empleo pleno varió en promedio un 10% menos, la subocupación aumentó un 30% más y la desocupación abierta un 80% más en los noventa respecto del promedio de los ochenta.

En síntesis, las mejoras que parecen evidenciar las encuestas de 1996 y 1997 (tanto con las ondas de mayo-junio como con las de octubre-noviembre) son estadísticamente reales aunque apenas pueden producir una compensación del deterioro verificado en la primera mitad de la década. Los datos de los cuadros precedentes sugieren varios aspectos de interés:

- El aumento medio anual de la PEA en los noventa supera en escasa magnitud al promedio de los ochenta (en particular si se descuenta el natural aumento de la población entre ambos períodos).
- El incremento anual de ocupados en los noventa –pese al aumento antes indicado- es similar en ambas décadas (en la primera mitad de los noventa había disminuido a menos de la mitad).
- El aumento anual de los ocupados plenos –según la onda de octubre-noviembre- en los noventa es apenas dos tercios del equivalente de los ochenta (en la primera mitad de los noventa prácticamente no hubo incremento de ocupación plena).
- El crecimiento anual de subocupados en los noventa es alrededor de un 50%

⁶ Aquí denominamos ocupación plena a la diferencia entre el total de ocupados y los subocupados horarios, prescindiendo en este último aspecto de la distinción que hace el INDEC en la actualidad, entre subocupados demandantes y no demandantes.

⁷ En esos casos se trata de la percepción transitoria de asignaciones -por parte de desocupados- que tienen como contrapartida la realización de tareas de tipo comunitario.

⁸ Las referencias se basan en las ondas de mayo. Observando las ondas de octubre, la situación es aún más dramática.

superior al de la década precedente (en la primera mitad de los noventa había llegado incluso a duplicarse).

- Por fin, el aumento anual de los desocupados en los noventa duplica el equivalente de la década anterior (habiéndose cuadruplicado en los primeros años de los noventa).

Todos estos elementos configuran un panorama difícil para el sector del trabajo. La serie de modificaciones registradas en la legislación laboral desde comienzos de la década fue presentada -en cada momento- como el modo de aumentar significativamente la absorción de trabajadores y, consecuentemente, evitar el aumento del desempleo. Más aún, se insistía en que a través de tales mecanismos disminuiría la tasa de desocupación abierta.

Sin embargo, esas expresiones de deseo no se vieron materializadas sino que la evidencia las contradujo fuertemente. Y este proceso no se inició en 1995 como consecuencia de los problemas financieros de México sino que empezó a manifestarse con antelación. La tasa de empleo, por ejemplo, se había mantenido estable en torno del 37% entre 1991 y 1993 (valor, por otra parte, registrado en octubre de 1988).

Cuadro 1

Población económicamente activa urbana de Argentina y sus componentes, incremento anual medio

(ondas mayo-junio)

Promedios anuales	83-89	89-95	89-97
PEA	298908	348002	357217
Ocupados	231003	99697	243583
Ocup. plenos	154441	20140	138895
Subocupados	76562	79557	104688
Desocupados	67905	248305	113634

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las ondas de mayo-junio de la EPH, INDEC.

Cuadro 2
Población económicamente activa urbana de Argentina y sus componentes,
incremento anual medio
(ondas octubre-noviembre)

	Promedios anuales	83-89	89-95	89-97
PEA		281763	330930	346042
Ocupados		216137	108435	210561
Ocup. plenos		154277	-5964	102793
Subocupados		61860	114399	107767
Desocupados		65626	222495	135481

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las ondas de mayo-junio de la EPH, INDEC.

Pero ya en 1994 el incremento de los puestos de trabajo comenzó a hacerse más lento lo que motivó un descenso de dicha tasa al 36% y en el bienio 95-96 se desplomó hasta el 34%. Sólo en el segundo semestre de 1997 y lo que se conoce de 1998 se recuperó sin llegar al 37% antes mencionado.

Por su parte, la tasa de desocupación ya rondaba el 10% en 1993 –al término del primer trienio de convertibilidad- mucho antes de que en México se manifestara lo que se conoció como el efecto Tequila. Dicha magnitud asociaba irremediamente la estabilidad de precios alcanzada por aquel programa con el incremento del desempleo en no menos del 50% en la cuantía de su tasa observable.

Todo esto ocurría a despecho de la constancia en la tasa de actividad (con la excepción del Gran Buenos Aires) por lo cual la profusión de argumentos en torno de la “explicación” asociada con el aumento de la oferta laboral carece de sustento. En efecto, entre 1991 y 1993 dicha tasa -correspondiente a los aglomerados del interior del país- se mantuvo en el orden del 37,5%, valor similar al de finales de los años ochenta. Entre 1994 y 1996 se ubicó en el 38%, superando esa magnitud sólo a partir de 1997. Es decir que la asociación entre el movimiento de la oferta y el del desempleo no es sostenido estadísticamente.⁹ Al margen de ello, el eventual incremento de la oferta laboral tiene más de una razón posible. Por una parte, la hipótesis del estímulo a la participación económica de la población en virtud de la recuperación del ciclo. Por la otra, la necesidad de las familias de enviar a más miembros del hogar al mercado de trabajo debido a la pérdida del empleo por parte

⁹ Como se señaló, el Gran Buenos Aires difiere del resto urbano en su comportamiento pues ya en 1993 presenta un muy llamativo aumento de la tasa de actividad. Más allá de consideraciones técnicas (en cuanto a cambios en algunos aspectos del relevamiento de la Encuesta de Hogares aplicados por entonces) no puede dejar de advertirse que el resto de los aglomerados con constancia en la tasa de actividad también ve incrementado su desempleo.

del jefe y/o en virtud de la disminución de los ingresos reales que deben ser recompuestos de algún modo. Es dable suponer que ambos procesos hayan ocurrido en los noventa. Probablemente la primera variante tuvo predominio al comienzo de la convertibilidad y la segunda a poco de que se pusieran en evidencia sus dificultades (en especial desde 1994). Es dable verificar que, en el primer trienio, las razones de estímulo a la participación se manifestaron escasamente en el aumento del desempleo abierto.

Todo este contexto de dificultades crecientes en conjunto con las normas legales que lo facilitan, impulsó un fuerte crecimiento del sector del trabajo no amparado por la legislación protectora que históricamente tuvo el país, en particular en la segunda mitad del siglo, a tono con las recomendaciones internacionales.

Se deduce, entonces, que los esfuerzos “flexibilizadores” no sólo no ampliaron la demanda efectiva de trabajadores ni disminuyeron los niveles de desempleo, sino que terminaron por reforzar la tendencia que fortalece la inestabilidad en el puesto de trabajo, que suele no incluir cobertura social alguna que produce, en suma, relaciones laborales precarias. De allí a la creciente aceptación de condiciones desfavorables (nivel de remuneración con disminución absoluta, no cobro de horas extraordinarias, aceptación de requisitos ostensiblemente superiores a los necesarios para las tareas demandadas, etc.) hay un paso demasiado estrecho.

En Argentina no existe información confiable y completa relativa a los niveles salariales medios ni tampoco, por lo tanto, respecto de la participación de los asalariados en el Producto o el Ingreso. Los escasos elementos disponibles indican que, en la mejor de las hipótesis, los salarios reales crecieron a comienzos de la convertibilidad para estancarse y descender posteriormente. En todo el período, sin embargo, los mismos eran inferiores a los de mediados de los ochenta los cuales, a su vez, eran menores que los de los años setenta. Todo esto en un contexto económico en el que las estadísticas de las Cuentas Nacionales muestran un aumento del Producto Bruto Interno en torno del 50% desde 1991.

Reuniendo todo esto se deriva que: a) el incremento buscado de la productividad por las autoridades dirigido al mejoramiento de la competitividad fue alcanzado de modo significativo; b) tal mejoramiento fue logrado gracias a la contención (sino a la disminución) de la demanda de trabajadores; c) los sectores que pudieron permanecer en la actividad económica (sea en los mismos o en otros puestos) no se vieron beneficiados por aquella mejoría en la productividad ; y d) como consecuencia del conjunto precedente, la distribución del ingreso se tornó aún más regresiva expresada en una mayor polarización.¹⁰

En nuestra opinión, por lo tanto, la discusión acerca de las notables dificultades en relación con el mercado de trabajo no puede ser hecha de manera aislada. En particular, no puede desgajarse del equívocamente denominado “modelo” (en alusión a los rasgos constitutivos de la ley de convertibilidad, a los mecanismos de apertura tanto comercial como en materia de flujos de capitales, a la contracción de la actividad del Estado no sólo en materia de generación de bienes y servicios,

¹⁰ Se estima que el 20% de mayores ingresos captan a fines de los noventa una porción mayor que lo que obtenían al comienzo de la década. Esto es, en términos relativos, a costa de pérdidas del 80% restante.

etc.).

Más aún. Pensamos que estas cuestiones se entroncan claramente con un todavía incipiente cuestionamiento a la estrategia impulsada por los sectores del capital más fuertes a escala planetaria que tuvieron entre sus voceros calificados nada menos que al Presidente de los Estados Unidos y a la Primera Ministra de la Gran Bretaña a comienzos de los años ochenta.

Las “convulsiones” derivadas de las denominadas crisis asiática y rusa (en 1997 y 1998) no se han resuelto¹¹. Y se avizoran mayores dificultades aún. Tanto en Europa como en Japón, en los Estados Unidos como en América Latina (en cada caso con sus particularidades), la falta de oportunidades laborales, los problemas de insuficiencia de ingreso y la exclusión social en sus diversas manifestaciones, exigen revisar la experiencia del último cuarto de siglo así como sus soportes teóricos, a fin de enfrentar el nuevo milenio en procura de una sociedad más humana.

Javier Lindenboim

Diciembre de 1998

¹¹ Poco después de concluido el Seminario que aquí se presenta, en plena inquietud por las derivaciones de los problemas del sudeste de Asia (noviembre de 1997), el Viceministro de Economía de Argentina declaró que los problemas se resolverían en dos semanas, “no sólo porque Argentina y la economía mundial están fuertes, sino porque consulté a una vidente que así me lo confirmó”. Notable reflexión de parte de uno de los mayores exponentes del “pensamiento económico dominante” en el país.

CONFERENCIA INAUGURAL

Exposición del Dr. Víctor E. Tokman¹²

Panorama del Empleo en América Latina

Introducción

Quisiera comenzar agradeciendo a Javier Lindenboim y a la Facultad de Ciencias Económicas por la oportunidad que me brindan de compartir con ustedes sobre un tema que es motivo de preocupación de todos, esto es, el del empleo.

No me referiré a la Argentina, porque hay en esta sala expertos más calificados para analizar la situación del empleo del país. Sólo haré alguna referencia a Argentina en comparación con la situación en otros países de América Latina. Presentaré tres temas. Primero daré algunos datos estilizados que sirvan para ilustrar lo que está ocurriendo en el mercado de trabajo en América Latina. Segundo, efectuaré un comentario en relación a las políticas de empleo y, en particular, sobre dos de ellas que tienen una gran influencia sobre la situación del empleo: la relación del empleo con el crecimiento y los salarios y sobre la regulación del mercado de trabajo. Por último, quisiera dejar con ustedes algunas reflexiones sobre el futuro post-ajuste estructural que han experimentado la mayoría de los países y, particularmente, la Argentina.

La evolución de la situación de empleo

Comenzaré con algunos datos estilizados que permiten ubicar el contexto de la situación de empleo en América Latina. Un primer dato extremadamente importante es la relación entre crecimiento y empleo. Existe hoy claridad de que sin crecimiento es difícil, o aun imposible, que se genere empleo. En economías estancadas o en contracción, lo que usualmente se encuentra es desempleo. Los datos de América Latina muestran que en los años noventa el crecimiento ha sido de 3,3 anual, pero su ritmo fue muy inestable. Hubo años de crecimiento alto, como por ejemplo en 1994 cuando se superó el 5 por ciento, pero al año siguiente, en 1995, la economía latinoamericana se estancó como resultado del conocido "efecto tequila" y sus manifestaciones locales en otros países de la región. En 1997, nuevamente la

¹² Subdirector General de la OIT y Director Regional para las Américas. Ponencia presentada en el *Seminario sobre el desafío del empleo a finales del siglo XX. Condiciones actuales y perspectivas*, organizado por la Secretaría de Investigación y Doctorado y el Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo – CEPED (Buenos Aires, Argentina, 22-25 de setiembre de 1997).

economía crece al 4,5 por ciento, pero en este año la crisis asiática afecta las posibilidades de crecimiento en un número importante de países de la región.

Un grupo de países ha crecido a ritmos relativamente acelerados para los patrones históricos de América Latina y con poca inestabilidad. Ellos son: Chile, Colombia y Bolivia. En cambio, países como Argentina y Perú registran un alto crecimiento durante este período, pero con marcada inestabilidad. Argentina, por ejemplo, creció al 4,7 por ciento en promedio, pero en cinco de los siete años se creció pero en 1990 y 1995 se contrajo el producto en términos absolutos. La mayoría de los países registra una combinación de tasas de crecimiento bajas con alta inestabilidad. Las economías latinoamericanas han crecido poco pero, además, apenas aceleran su ritmo de crecimiento no se sostienen; es decir, se observa una especie de “ajuste recurrente”. Al parecer, el cambio importante que se ha introducido en las estructuras no ha sido suficiente como para asegurar un patrón de crecimiento sostenido. Para crear empleo los empresarios no toman sus decisiones en base a lo que acontece en el año, sino en función de una proyección de más largo plazo. Cuando el crecimiento económico es moderado e inestable, el comportamiento natural derivado es de una actitud conservadora en materia de contratación de mano de obra. En consecuencia, el resultado es una reducida expansión del nivel de empleo.

Al respecto, cabe formular la pregunta de si estamos en una situación que se ha descrito como de *end of jobs* (o el fin de los empleos). La respuesta, a mi juicio, es claramente negativa. La realidad no muestra que se crezca sin necesidad de contratar más trabajadores para producir. Lo que ocurre es que no se crece o se crece poco, y de manera muy inestable. Si se estima la elasticidad empleo-producto durante el período reciente, se llega al 0,83 que es un valor alto. Es cierto que en el 0,83 hay muchos trabajos de baja calidad en actividades de baja productividad, pero aun si se analiza el crecimiento del empleo en las empresas más grandes, el coeficiente de elasticidad es 0,47, que es un nivel similar al internacional que se registra en muchos países y por períodos largos de tiempo.

No parece entonces que exista justificación para que nos invada una corriente de pesimismo de que los países van a crecer, pero que no se sabrá qué hacer con la gente. La experiencia reciente no lo muestra. Quizás, la única excepción aparente es en la industria manufacturera, donde se observa una contracción del empleo en términos absolutos en la mayoría de los países de la región. En el período 1990-1996 ha aumentado la productividad en el sector industrial en el grupo de países para los que contamos con información, pero ello resulta de un bajo crecimiento del producto industrial y de una contracción absoluta en el nivel de empleo. Esto no significa crecimiento sin empleo, sino por el contrario, despido de trabajadores para aumentar la productividad y estar en mejores condiciones de competir en un ambiente económico más abierto. Lo mismo ocurre en el sector público, donde se registra una contracción sistemática del empleo durante este período como mecanismo para reducir el tamaño del Estado y los déficits fiscales.

En el gráfico 1 se incluye la evolución del empleo y el producto en la industria manufacturera para un grupo de países. En Argentina, México, Brasil, Colombia y

Uruguay se observa que el nivel de empleo en 1996 es inferior al registrado a comienzos de los años noventa. Más aún, aunque no está incluido en el gráfico, la comparación con 1980 muestra un proceso de desindustrialización marcado, medido en términos de empleo. Se observa también en el gráfico que, aún en países cuyo producto industrial disminuye, la productividad se expande porque el nivel de empleo se contrae más que el de producto. Ello se refleja, a su vez, en una mayor tasa de desempleo.

Los cuatro gráficos siguientes (2 a 5) permiten analizar qué está ocurriendo con cuatro variables claves del mercado de trabajo. El gráfico 3 muestra la evolución del desempleo abierto promedio para América Latina. Existe una tendencia al crecimiento del desempleo en los años noventa; se contrae en 1991 y con posterioridad comienza a crecer paulatinamente, llegando en 1996 al 7,8 por ciento. En 1997 se observa una tenue disminución de corta duración, pues en el corriente año nuevamente se expande debido al “nuevo ajuste”. La evolución del desempleo es variable entre países. Algunos muestran que pueden ajustar, crecer y reducir el desempleo, como en Chile, Bolivia y, en algunos períodos no recientemente, en Paraguay. Por otro lado, se registran aumentos muy marcados en algunos países, como en Argentina y México, donde durante el ajuste de 1995 las tasas de desempleo más que se duplican. Existen, por último, otros países como Brasil, Uruguay y Venezuela que registran un crecimiento de alrededor del cincuenta por ciento en la tasa de desempleo. Aún así, debe reconocerse que la tasa de desempleo promedio para la región en los años noventa es inferior a la que alcanzó a mediados de los años ochenta.

Este es el primer aspecto que queríamos comentar: se registra un crecimiento moderado con inestabilidad y como consecuencia, la creación de empleo es insuficiente, lo que resulta en un primer dato estilizado: esto es, una tasa de desempleo creciente.

El segundo dato estilizado que quisiéramos presentar se refiere a la calidad de los empleos que se están generando. Ello puede observarse en el gráfico 6, que muestra la evolución de la ocupación en el sector informal. El mismo pone en evidencia una clara expansión de los empleos que están en actividades de baja productividad. Según las estimaciones que disponemos, en los últimos 15 años, 8 de cada 10 nuevos empleos son informales. Las proporciones son variables por países. Brasil y Argentina están por encima de los 8 por cada 10; Costa Rica y Chile se sitúan alrededor de 5 por cada 10 nuevos empleos. Lo anterior ilustra que hoy día la mayor parte del empleo urbano es informal. Es más importante el empleo de baja calidad que el de los sectores modernos, incluyendo al sector público.

Un segundo aspecto que se relaciona con la calidad de los empleos se deriva de las reformas laborales introducidas durante este período. Existe un crecimiento rápido del empleo bajo contratos atípicos. El contrato usual era por tiempo indeterminado, con estabilidad y protección. Como resultado de las reformas, las empresas pueden en la actualidad contratar bajo distintos tipos de contratos que conllevan a una mayor inestabilidad debido a la mayor facilidad para ser terminados. Por ello, es un contrato que tiene gran aceptación por parte de las empresas en las nuevas contrataciones. En

Argentina, los datos muestran que 85 por ciento de los nuevos empleos en 1997 fueron bajo este tipo de contratos. También ocurre lo mismo en otros países. En Perú, donde la reforma se hizo con anterioridad, más de la mitad de los trabajadores se encuentra bajo este tipo de contratos. A lo anterior debe agregarse el trabajo en negro. En países como Argentina, Chile, Uruguay, los estudios señalan que alrededor del 30 por ciento del trabajo es "en negro". En Paraguay la proporción llega al 68 por ciento. Más aún, se observa una expansión del trabajo en negro: se pasa del 32 al 36 por ciento en Argentina y en el sector privado se superan esos niveles.

Este es, en síntesis, el segundo dato estilizado que queríamos aportar: se están generando mayoritariamente malos empleos. Hay creación de empleo, pero la calidad de los mismos es baja.

El tercer dato estilizado incluido en el gráfico 5 se refiere a la evolución de los salarios. El mismo muestra que existe una recuperación del salario industrial en los años noventa y, también, una muy tenue recuperación de los salarios mínimos. Crecen los salarios industriales al 3 por ciento durante el período 1990-1997 y los salarios mínimos lo hacen alrededor del 1 por ciento. Ello explica el éxito que han tenido la mayoría de los países en reducir la inflación. A pesar de la recuperación, los salarios en 1997 están todavía por debajo de los que se registraban a comienzos de los años ochenta. El salario industrial es casi similar al prevaleciente hace 17 años, y el salario mínimo es 26 por ciento más bajo. Existe también un aumento de las diferenciales de salarios entre los técnicos y profesionales y los no calificados. Asimismo, el ingreso en las actividades informales es alrededor de la mitad del salario mínimo. En promedio, pues, existen notorias diferencias por ocupación y el sector informal remunera menos que lo que se alcanza en los sectores más organizados.

Este es el tercer dato estilizado importante para la discusión existente, la relación entre los salarios y el empleo. Dicha discusión se refiere a si el empleo no crece lo suficiente porque los salarios están a niveles altos o porque el costo laboral es alto. Los salarios son bajos y las elasticidades salario-empleo que disponemos son bajas, y ello sugiere que la creación de empleo inducida por abaratamiento de la mano de obra no es alta, en todo caso, es inferior a la que se deriva de una reactivación del crecimiento económico.

Por último, para ilustrar la diversidad entre los países incluimos un índice de evolución relativa en los años noventa que resulta de combinar los cambios en el desempleo, los salarios, la calidad de los empleos y la productividad (véase cuadro 1).

La columna central incluye a los países que han mantenido un mismo nivel sin mejorar ni empeorar. La mayoría está en esta situación. Seis de 16 países considerados. Existe también un grupo de países que muestra avances y otro que registra un retroceso, cinco países en cada uno de ellos. Mejora la situación en Chile, Panamá, Paraguay, Perú y Bolivia entre 1990 y 1996. Se observan retrocesos durante este período en Argentina, Barbados, México, Uruguay y Venezuela. Ello desde luego se produce a distintos niveles pues, por ejemplo, aun cuando Bolivia mejora y Argentina no, no se altera la situación en cuanto a niveles absolutos. Al combinar los cambios

relativos con los niveles absolutos se muestra que no hay alteraciones importantes en la relación entre países, en parte debido al corto período incluido y a que los cambios no son de grandes dimensiones.

¿Qué hay de nuevo sobre políticas de empleo?

El empleo es un tema permanente y recurrente que se viene discutiendo desde hace tiempo. Por ello, en lugar de preguntarse sobre las políticas de empleo en general, corresponde analizar qué hay de nuevo sobre este tema. Dadas las limitaciones de tiempo, sólo haré referencia a dos aspectos: uno, sobre el que existe consenso y otro en el que hay una discusión instalada que permite interpretaciones diferentes. Existe consenso sobre que el crecimiento es una condición necesaria para que pueda crecer el empleo. Las interpretaciones diferentes se refieren a la influencia de los costos laborales en las posibilidades de competir y a la regulación del mercado de trabajo, lo que a su vez se relaciona con el tema de flexibilidad.

El área de consenso: crecimiento, ajuste y empleo

¿Qué sabemos hoy de la relación entre crecimiento y empleo que sea diferente a lo que conocíamos?. La experiencia reciente muestra que no es conveniente resistirse al cambio estructural y que el desafío es cómo hacerlo más efectivo, desde la perspectiva del empleo. Ello conduce a la introducción de “ajustes positivos”. La estrategia de enfrentar el problema de falta de crecimiento o de balanza de pagos mediante el retorno a la protección no es posible ni recomendable; más aún, no parece ser una buena receta en un mundo que ha cambiado substancialmente.

Es claro, sin embargo, que existe pérdida de autonomía en el manejo de las políticas. Economías más abiertas, con mercados de capitales abiertos e integrados están más sujetas a las fluctuaciones internacionales. Como consecuencia, hay mayores restricciones en la capacidad de manejar la política macroeconómica de manera flexible, con lo cual se traslada la búsqueda de flexibilidad hacia otros ámbitos y, en particular, se recarga el ajuste en el mercado de trabajo. Situación similar se observa en relación a la política cambiaria y monetaria, donde rezagos cambiarios afectan la competitividad y altas tasas de interés limitan las posibilidades de crecimiento.

Hay dos aspectos laborales que son importantes en el contexto del ajuste positivo. El primero es que para que el ajuste sea más fluido, debe facilitarse la movilidad de trabajadores entre sectores y empresas. Ello significa que los trabajadores hoy, a diferencia del pasado, no tienen un empleo por vida sino que deben recorrer una cierta trayectoria ocupacional moviéndose entre ocupaciones y entre empresas. Ello se relaciona a su vez con reformulaciones de políticas como la

protección al desempleado, lo que lleva a trasladar la protección desde el puesto de trabajo al trabajador. Con ello se evita penalizar al trabajador que se traslada con pérdida de protección y se facilita el cambio. Han aumentado los sistemas que generan fondos individualizados disponibles para el trabajador, aún en casos de renuncia. Estos sistemas ya existen en Brasil, Colombia y Perú y hay proyectos en discusión en Argentina y Chile. Nos parece que es éste un movimiento en la dirección correcta. Sin duda no es suficiente, pues debe aumentarse también la empleabilidad de los trabajadores sin pérdida de protección. El nuevo sistema de protección debe acompañarse de la inversión en la recalificación de los trabajadores para adecuarlos a las nuevas demandas.

El segundo aspecto se refiere a que una buena política macroeconómica, si bien es necesaria, no resuelve por sí sola los problemas de empleo. Existe una serie de problemas de empleo que son específicos y que requieren, por lo tanto, políticas específicas. Hay problemas sectoriales, por ejemplo en zonas rurales que están poco relacionadas con la macroeconomía y tienen más que ver con el acceso a infraestructura adecuada (acceso a agua, a caminos y a canales de comercialización). Hay problemas regionales diferentes derivados de la organización federal del país o de la localización de industrias o actividades claves que deben reconvertirse. Ellos también requieren respuestas específicas. Por último, y quizás más conocido en la actualidad, hay necesidades diferentes de las empresas según su tamaño. Por ello se ha desarrollado una cantidad de programas de apoyo a las pequeñas empresas, dado que se reconoce que hay necesidad de apoyo diferente al requerido por las empresas grandes.

Las áreas grises: costos laborales y competitividad internacional

El segundo comentario se refiere a temas que están siendo motivo de debate. El primero se relaciona con la competitividad internacional. ¿Qué tienen que ver los costos laborales con la competitividad internacional? Es usual atribuir los problemas de penetración de mercados internacionales a los altos costos internacionales laborales, lo que en algunos países se engloban bajo la denominación de costos nacionales, o en el caso de este país como costos argentinos. Hemos analizado la situación en los años noventa y por ello quisiera presentar algunos datos que puedan servir para el análisis comparativo y efectuar algunos comentarios. El primero, es que los salarios en América Latina están bajos, más bajos que lo que estaban en los años ochenta y en relación a otros países. El salario por hora en la industria manufacturera en 1995-1996, en países como México y Perú es de US\$ 2 la hora, en Argentina llega a US\$ 4 la hora. Ello se compara, por ejemplo, con Corea, que es uno de los países generalmente citado que usa mano de obra barata, que paga US\$ 5 la hora; y con Estados Unidos, donde se paga US\$ 12 la hora, y Alemania, donde llegan a US\$ 15 la hora.

Sin embargo, los salarios son sólo una parte del costo laboral y deben agregarse una serie de impuestos y recargos sobre la nómina que encarecen la mano de obra.

En México y Perú, de US\$ 2 se pasa a US\$ 3, y en Argentina se pasa de US\$ 4 a US\$ 6. El recargo sobre la nómina salarial es variable entre países; en Brasil y Perú se registra un sesenta por ciento de recargo; en México y Argentina es de alrededor del cincuenta por ciento; y en Chile, el más bajo de la región, está en torno al 44 por ciento. Para evaluar si ello es alto o bajo deben compararse con otros países. Por cierto, son más altos que en Corea donde el recargo alcanza al 22 por ciento; pero Chile registra un nivel similar al de los Estados Unidos y los demás países están por debajo de los países europeos. En Alemania, el recargo sobre la nómina es de ochenta por ciento.

El problema es no tanto que los costos laborales sean altos sino que la productividad es baja, que es lo que interesa para analizar la capacidad de penetración en los mercados internacionales. Al expresarse los costos laborales por unidad de producto, que es lo relevante para el empresario, las diferencias son todavía a favor de América Latina pero se reducen. El costo laboral por hora que es equivalente al 17 por ciento del que se registra en Estados Unidos, cuando se refiere a la unidad de producto pasa al sesenta por ciento. Al compararse con Corea, la relación pasa del cincuenta al 68 por ciento. En Argentina, por ejemplo, al compararse con Corea independientemente de los niveles de productividad, los costos laborales por hora alcanzan al 87 por ciento, pero al referirlos a la unidad de producto, la ventaja comparativa potencial generada por este factor desaparece. Ello sugiere que el problema de penetración de mercados se relaciona con la baja productividad. Los datos sobre productividad disponibles muestran que la productividad promedio en el sector industrial es un tercio de la registrada en Estados Unidos y que en sectores específicos (como en acero, alimentos y bancos) es también de alrededor de un tercio y que sólo se acerca a los niveles internacionales en telecomunicaciones, sector muy globalizado y propenso a la inversión extranjera (las mismas empresas operan en casi todas partes del mundo). La fabricación de un automóvil similar requiere en Brasil o México entre 45 y 40 horas/trabajador para ser producido; el mismo auto se produce en Japón en 17 horas y en los Estados Unidos en 25 horas. Ello ilustra también las diferencias de productividad existentes.

Cuando se observa la evolución de las diferencias de costos laborales, se puede concluir lo siguiente. Primero, el costo laboral medido en términos de su poder adquisitivo crece menos que la productividad; o sea, como indicador de competitividad no parecería que constituya una traba para la penetración de los mercados internacionales. Sin embargo, cuando se observa el costo laboral relevante para los empresarios; esto es, expresados en relación a los precios de producción o en dólares americanos, ellos crecen más rápido que la productividad.

El comportamiento es el resultado de una serie de factores. En algunos casos, la existencia de recargos a veces inadecuados o excesivos sobre la nómina salarial. Es el resultado también de los retrasos cambiarios, que disminuye el retorno de los exportadores en moneda nacional. Por último, es también el resultado de las características del ajuste. En momentos de aperturas rápidas como las registradas en los últimos años se ajustan más rápido los precios de producción que los de consumo, porque hay una mayor competitividad a nivel del productor que del consumidor y por el

diferente componente de productos transados internacionalmente en cada uno de ellos. Muchas veces, cuando estos debates tienden a ideologizarse, en alguna medida lo que reflejan son distintas visiones de grupos de personas que se ubican en distintas posiciones dentro de la economía. El trabajador defiende, no el costo laboral, sino su ingreso para sobrevivir y el empresario defiende el costo que le permite seguir produciendo y colocar su producto en el mercado obteniendo una ganancia. Por lo tanto, es comprensible que en momentos de ajustes se produzcan estas asimetrías.

En consecuencia, las respuestas en términos de políticas no pasan tanto por darle la razón a uno u otro, sino en determinar dónde se originan los problemas. Los problemas están asociados en parte no demasiado importante (excepto para los trabajadores no calificados), en una nómina salarial inflada de recargos; en parte, quizás más importante, por los rezagos de productividad que registran las empresas y que requieren de otro tipo de soluciones; y en parte también no marginal, por las consecuencias de la política macroeconómica.

Las áreas grises: regulación, reformas y flexibilidad laboral

El segundo tema sobre el cual existen diferencias de opiniones se refiere al marco de regulación. Este tema también se ha instalado en la mayoría de los países de la región y ha dado lugar a un número importante de reformas de la legislación laboral. Me concentraré en dos aspectos solamente. Primero, en la flexibilización del mercado de trabajo. Principalmente, lo que se ha hecho en materia de flexibilización es modificar los contratos individuales de trabajo introduciendo la posibilidad de abrir opciones al contrato por tiempo indeterminado. Ello permite tener una relación con el trabajador por un período fijo, más fácil y menos onerosa de terminar. Ello se busca por la introducción de contratos atípicos bajo distintas designaciones, sean de promoción del empleo, temporales, ocasionales, subcontratos o contratos de servicios. Existe una gran gama de nuevos contratos.

La segunda medida que se ha introducido es alterar la distribución de la jornada de trabajo en el tiempo para permitir una cierta flexibilidad a la empresa para ajustarse a las fluctuaciones de la demanda. Por último, se ha introducido una mayor facilidad de despido para disminuir el costo de despido injustificado, tanto ampliando las causales como disminuyendo las indemnizaciones.

Efectuaré sólo dos comentarios sobre estas modificaciones. El primero, es que no debería ser sorprendente que como consecuencia de la reforma que permite ofrecer contratos más baratos, los empresarios recurran a este tipo de contrato. Con ello, el empleo bajo contratos atípicos aumentó rápidamente. Un solo dato sirve para ilustrar la situación. En Argentina, en julio de 1995, alrededor del 3 por ciento del empleo estaba con contratos atípicos. A fines de diciembre de 1996, dicho porcentaje alcanzó al 13 por ciento. Es interesante destacar que hay una vuelta atrás sobre este tema. El acuerdo tripartito alcanzado en España en abril de 1996 refleja el acuerdo entre

empresarios y trabajadores acerca de la necesidad de establecer límites al uso de contratos atípicos, los que conducen a una precarización creciente. Mediante dicho acuerdo se propone, por un lado, reducir el número de contratos atípicos y su aplicación sólo en algunos sectores a ser determinados por negociación colectiva. Por otro lado, se abarata el costo de despido en el contrato por tiempo indeterminado en relación al costo de las indemnizaciones, como a facilitar el procesamiento judicial para la determinación de las causas de despido. Una opción similar está contenida en la propuesta de ley en Argentina, basada en un acuerdo entre la CGT que reduce el número de contratos atípicos y disminuye las indemnizaciones previstas en el contrato de largo plazo.

El segundo comentario se refiere a los costos y dificultades de despedir a un trabajador en América Latina. En el gráfico 7 se pueden observar los costos de despido con causa y sin causa, con 5 ó 15 años de antigüedad. Las indemnizaciones en despidos con causa son en general de un mes por año de antigüedad; existe un preaviso de uno o dos meses, que en la mayoría de los casos pueden pagarse o no, pero es obligatorio conceder un tiempo para la búsqueda de un nuevo empleo. Lo importante es determinar cuán cara es la indemnización y cuán difícil es despedir a un trabajador. Al respecto, la información por países permite observar diferentes combinaciones. En Perú, donde la indemnización es la más alta, se puede despedir sin grandes dificultades. Al otro extremo, en Chile, la indemnización es más baja y el despido más fácil; además existe un límite para la indemnización sin causa o con causa. El caso donde las indemnizaciones son más altas y es más difícil despedir es en Venezuela, donde además el proceso judicial para despedir es complejo y lento.

Quisiera concluir mis comentarios sobre la regulación de las relaciones laborales con dos observaciones adicionales. La primera referente a la descentralización de la negociación colectiva. En la mayoría de los países de América Latina se negocia al nivel de empresas, por lo que este tema no es motivo de discusión. En otros, como Argentina, donde la negociación colectiva es por rama constituye un área de reforma potencial para llevarla a nivel de la empresa. La tendencia mundial es a una descentralización progresiva. En los países europeos, donde predomina la negociación agregada se introduce la negociación por ramas, y en otros donde se negocia por ramas se traslada a empresas. La justificación de este cambio se basa en la conveniencia de introducir una mayor flexibilidad en el ajuste de los salarios al vincularlos más estrechamente con las diferencias de productividad y de capacidad de pago de las empresas.

¿Cuáles son los efectos esperados de una medida de este tipo? Primero, la descentralización, por definición, aumenta la dispersión de los salarios, pues de lo que se trata es de lograr que aquellos que trabajan en empresas de mayor productividad tengan salarios más altos que los que están en pequeñas empresas, que por lo general son menos productivas. El aumento en la dispersión salarial, a su vez, genera una mayor dispersión en la distribución del ingreso.

El segundo efecto es que el régimen prevaleciente de negociación colectiva afecta la capacidad de negociación de los sindicatos. La negociación por empresas

tiende a debilitar la organización sindical a otro nivel mayor que la empresa. La expansión del sindicalismo de federación, que es el sindicalismo con mayor poder de negociación, resulta en gran parte de que la negociación colectiva se efectúa a nivel de ramas. Por ende, una modificación de los niveles de negociación debe ser también analizada en términos de su efecto sobre la capacidad de negociación.

No es consecuencia necesaria ni inevitable que una modificación en las leyes de negociación colectiva resulte en el debilitamiento de los sindicatos, pero se requiere tomar ciertas precauciones para evitarlo. Ello debe hacerse en, primer lugar, en la ley; para evitar que la apertura de nuevos niveles de negociación colectiva se haga a costa de la prohibición **de facto** de otros niveles, como ocurre cuando al abrirse la instancia de negociación en las empresas se establecen, por ejemplo, *quorums* de negociación muy altos que torna imposible negociar a un nivel más agregado. En segundo lugar, deben también adaptarse las prácticas de negociación colectiva para evitar el debilitamiento sindical y, en particular, en el reconocimiento de la personalidad jurídica para negociar. Por ejemplo, si a nivel de empresa no se reconoce personería al sindicato de federación, ello significa su exclusión de la mesa de negociación. Por último, es necesario también adecuar las políticas para aprovechar nuevas oportunidades de fortalecimiento sindical más allá de la que emana de la negociación colectiva. Han surgido, por ejemplo, nuevos instrumentos que permitirían recomponer la fortaleza de los sindicatos en el campo de la formación y de la administración de la seguridad social, donde en algunos países existe ya experiencia de participación activa de los sindicatos.

La segunda observación se refiere al tema más general sobre la orientación de la regulación en el mercado de trabajo. Además de la búsqueda de mayor flexibilidad, que es el motivo de preocupación casi exclusiva de los economistas, está también cambiando la forma de intervenir. En lugar de determinar todo por ley o por norma, se está tratando de crear nuevos espacios para los acuerdos que surjan de la negociación entre las partes involucradas. Ello se conoce en términos jurídicos como el tránsito a la autonomía social y permitiría aumentar la capacidad de adaptación del sistema normativo a los cambios económicos.

No debe confundirse, sin embargo, este traslado de responsabilidades con el de la desregulación por el cual basta eliminar la regulación para que, de manera automática, surja la autoregulación. Por un lado, uno de los objetivos importantes de la regulación en el campo laboral es proteger a los trabajadores y para ello se requieren leyes que garanticen los derechos básicos de los trabajadores. Por otro lado, para que exista autonomía social, las relaciones profesionales deben tener cierto grado de desarrollo y debe existir capacidad real de negociación de los grupos sociales. Ello requiere, a su vez, políticas de apoyo y fomento de las organizaciones, particularmente de los sindicatos. Por último, cuanto más se avance por acuerdo entre partes, más cerca se estará de absorber los cambios que ocurren en la economía, fundamentalmente porque los acuerdos pueden cambiar más rápidamente mientras que las leyes demoran mucho tiempo para ser modificadas y generan debates nacionales de carácter político.

Reflexiones finales sobre los temas laborales del post-ajuste

Quisiera finalizar esta intervención con algunas reflexiones sobre las características del sistema que emerge después del ajuste. Hay mucha ansiedad por determinar el nivel de desempleo y cómo se hace para disminuirlo. Ello es necesario, pero creo que es también interesante comenzar a observar qué está ocurriendo en los países que ya registran un ritmo sostenido de crecimiento después del período de ajuste. Desafortunadamente son pocos; como señalé; la mayoría está en el ciclo recurrente de crecimiento y ajuste. Uno de ellos (por cierto un ejemplo al que se recurre con frecuencia) es Chile, que registra más de diez años de crecimiento rápido. Del mismo se pueden extraer algunas lecciones.

Dos temas emergen como prioritarios en la agenda post-ajuste: el primero es la calidad de los empleos que se están generando, pues no tenemos la percepción de que se están acabando los empleos, sino que los empleos que se están generando son de muy baja calidad; el segundo tema se refiere a la evolución de la pobreza y, más aún, a la equidad. Aun los países como Chile, que se comportan exitosamente en lo económico y en el empleo, muestran dificultades para mejorar la equidad. Chile crece muy rápidamente, el desempleo baja, los salarios reales se expanden en términos reales de manera sostenida y es uno de los pocos países en el continente donde el sector informal no crece. Sin embargo, la diferencial de ingreso entre el 20 por ciento más alto y el 20 por ciento más bajo permanece en 12 veces. Existe la necesidad de iniciar una búsqueda de respuestas sobre a qué se debe y si ello es inherente al funcionamiento económico que emerge en el post-ajuste.

Al analizarse la información disponible en más detalle se identifican dos variables que tienen alta influencia en determinar el resultado anterior. Primero, la distribución de puestos de trabajo que se asocia estrechamente con los niveles de ingresos. Los pobres tienen acceso a empleos pobres. En Chile, el 40 por ciento más pobre aumenta su empleo, con lo cual disminuye fuertemente la pobreza, pero los empleos a los que tienen acceso son malos. Al otro extremo, los hijos de los grupos más ricos (el 10 por ciento más alto) ocupan más del cincuenta por ciento de los empleos generados de nivel técnico y profesional. Existe una asignación discriminada de los nuevos puestos de trabajo y ello determina a su vez la distribución del ingreso.

La segunda variable importante es la de la igualdad de oportunidades y, en particular, el acceso a la educación. Nuevamente, para seguir con el ejemplo, Chile registra una tasa de analfabetismo baja, pero sin embargo la del grupo correspondiente al 20 por ciento de ingresos más bajos es entre 2 y 3 veces la de los niños que provienen de las familias más ricas y la capacidad de retención del sistema escolar es mucho menor en el caso de los niños de hogares pobres; por ende, se incorporan antes al mercado de trabajo y tienen menos para ofrecer. Existen también diferencias de rendimientos entre las escuelas dependiendo de dónde están ubicadas y del régimen de administración (pública, privada o subsidiada). Todo ello define un circuito cerrado,

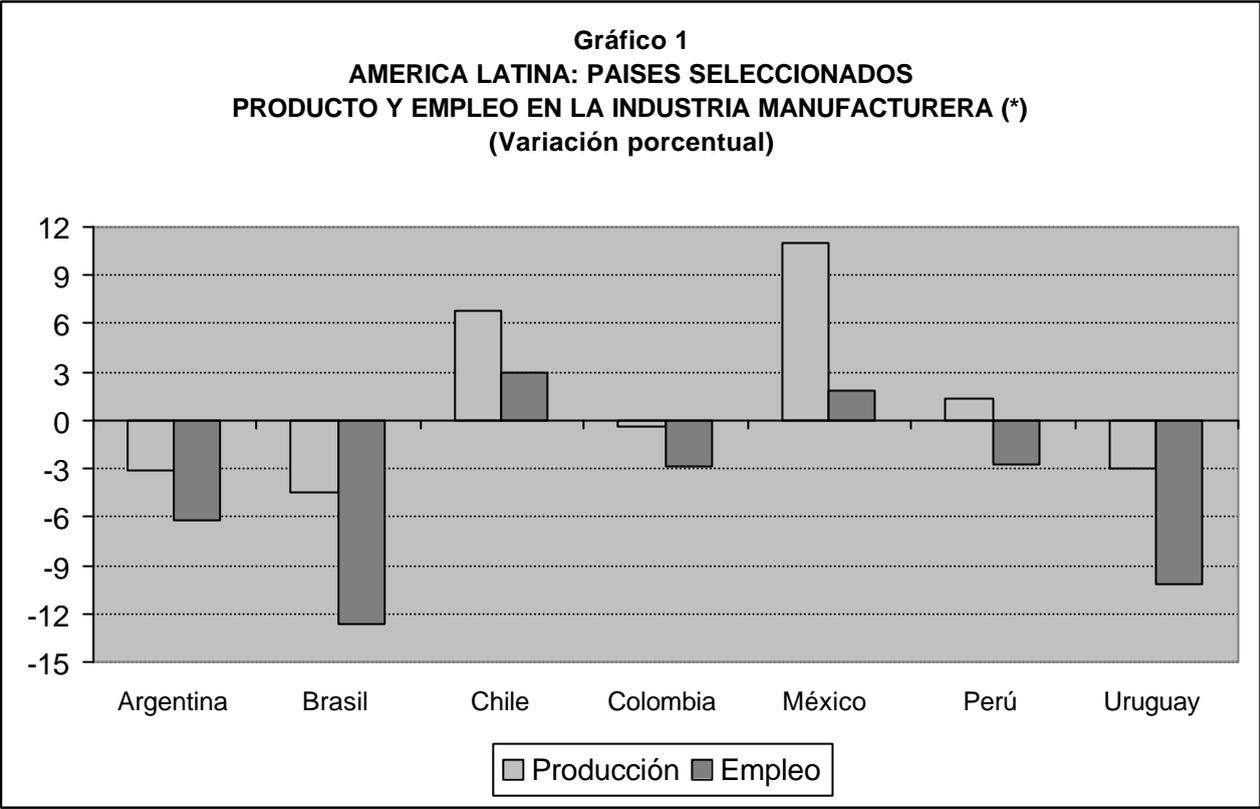
donde existe un problema de acceso diferenciado a la educación, y ello predetermina la distribución de puestos de trabajo de manera sesgada, con lo cual las posibilidades de introducir cambios significativos en la distribución del ingreso se restringen.

Por cierto, lo anterior no pretende revivir la preocupación que se tenía por la equidad en los años sesenta como si nada hubiera ocurrido. Por el contrario, plantea el desafío de analizar cómo el modelo se torna compatible en términos tanto de generación de empleo, como en la incorporación de un cierto grado de equidad, ambos requisitos indispensables para alcanzar una situación de cohesión social. Históricamente, con grandes imperfecciones, se tendía a sociedades que se homogeneizaban. Siempre existieron ricos y pobres y grandes diferencias de ingresos, pero existía también la posibilidad de movilidad ascendente.

El análisis anterior levanta aspectos técnicos de las relaciones existentes que deben investigarse, pero también da lugar a la preocupación por definir agendas que enfrenten la desigualdad en la distribución del ingreso, lo que ha estado ausente en las agendas vigentes, las que se concentran casi exclusivamente en disminuir la pobreza, lo que en muchos casos se justifica, pero no resulta suficiente.

Guillermo O'Donnell, en un trabajo reciente señala que segmentos importantes de la sociedad optan por la opción "del escape". Esta situación no sólo ocurre en Argentina, sino que es más general. En México los pobres migran a los Estados Unidos porque por esa vía buscan escaparse de la pobreza; pero en la mayoría de las ciudades latinoamericanas se desarrollan "ghetos", no tanto el gheto marginal ya conocido, sino el gheto de clase media-alta. Este se diferencia especialmente en cuanto a su ubicación, se convierten en lugares cerrados por razones de seguridad (muy justificado en muchos casos), creando incluso su policía propia, tanto de guardianes particulares como de "serenazgos municipales", con lo cual se institucionalizan fuerzas policiales separadas. Lo mismo ocurre con las escuelas que constituyen circuitos cerrados diferenciados.

La pregunta en definitiva es: ¿en qué parte de la sociedad se socializa a la gente?. Para los que pasamos por la escuela pública, ése era el lugar de socialización; hoy día cada vez más limitado. Cuando los segmentos comienzan a separarse es difícil encontrar espacios comunes, necesarios para la convivencia y el enriquecimiento a través del intercambio cultural de las personas de distinto origen social. Es ésta una de las vías más importantes para ampliar las oportunidades para todos. Por cierto, no tengo una propuesta para terminar, sólo quería dejar con ustedes la reflexión de que es necesario pensar en estos temas del empleo y la equidad, no con una visión de corto plazo sino de largo alcance, lo que significa analizar hacia dónde va la sociedad en el post-ajuste.



(*) Variación porcentual del primer semestre de 1996 respecto a igual período de 1995.

Fuente: Elaboración OIT con base en datos oficiales.

AMERICA LATINA Y EL CARIBE LA SITUACION LABORAL EN 1997

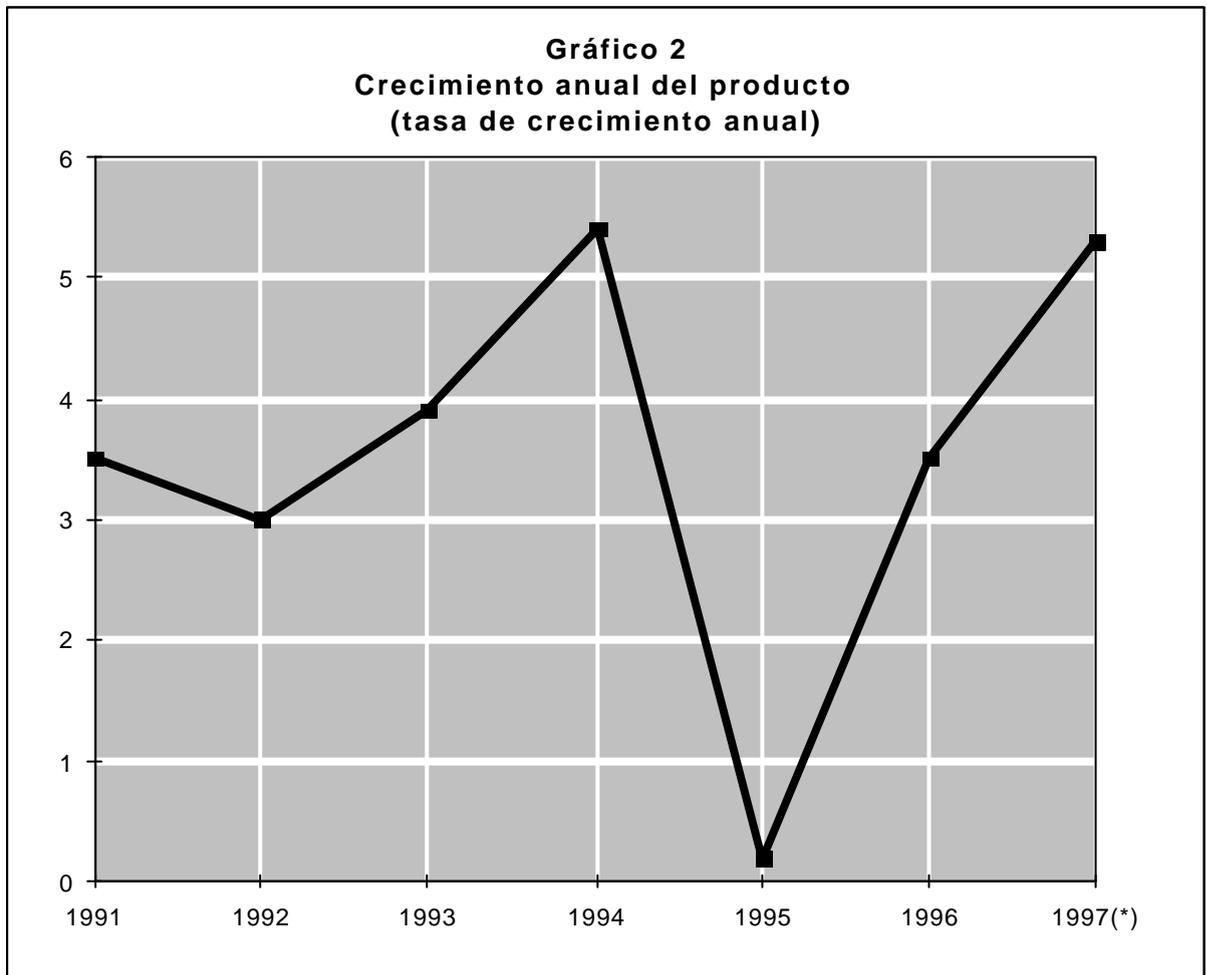


Gráfico 3
Desempleo abierto urbano
(porcentajes)

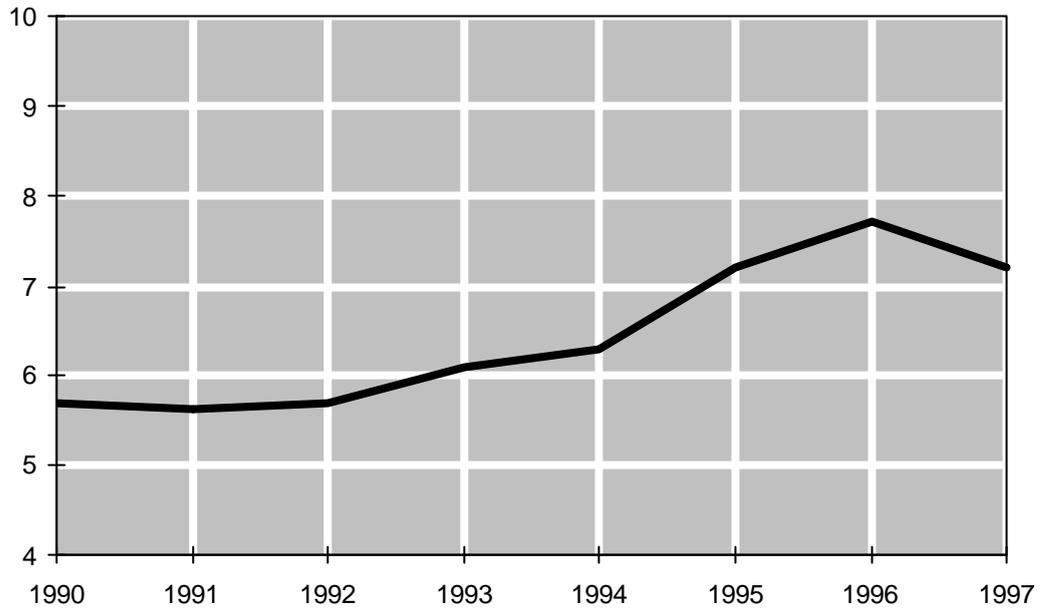


Gráfico 4
Variaciones en el índice de precios al consumidor.
1990-1997

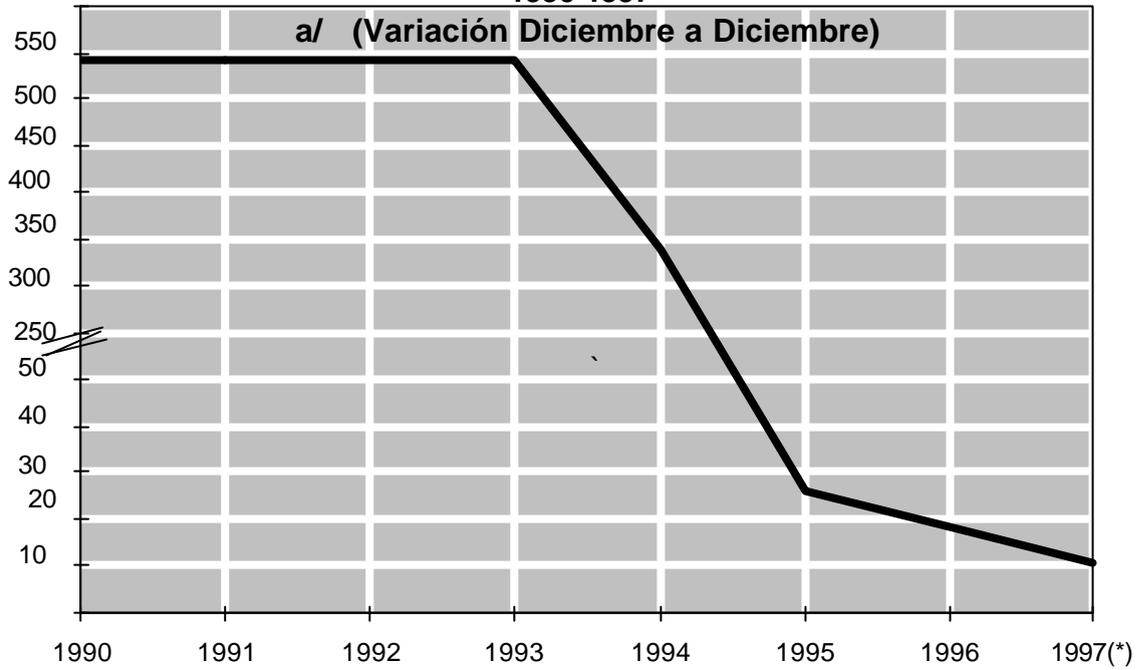
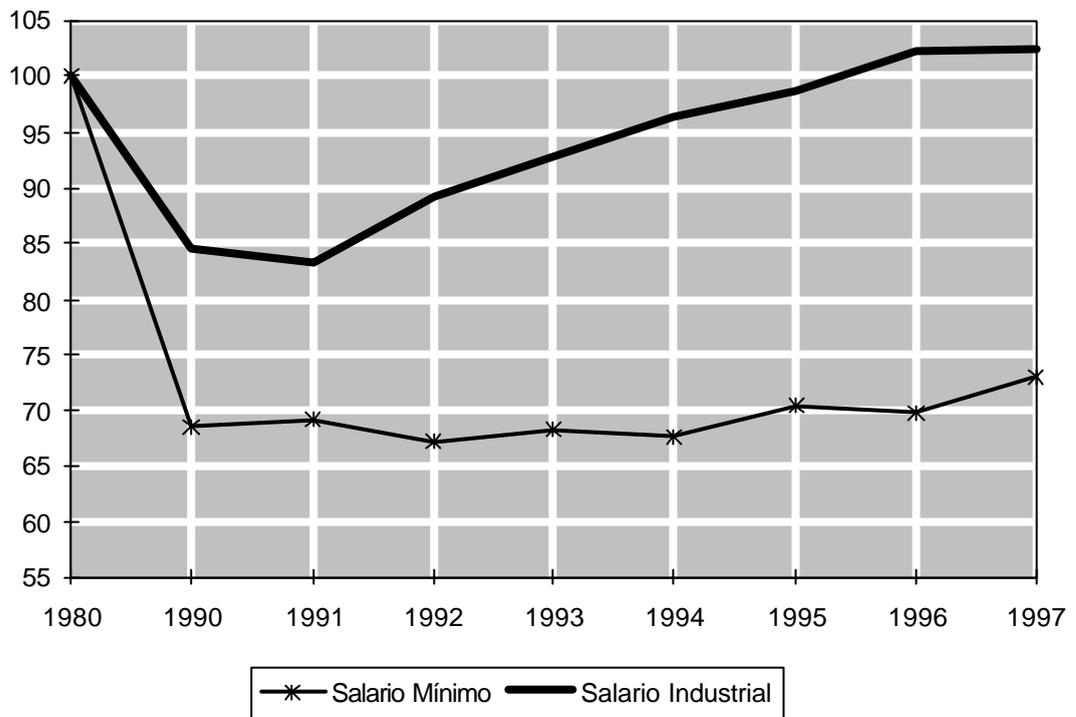


Gráfico 5
Evolución de los salarios reales
(Índice 1980 = 100)



Fuente: Elaboración OIT, con base en CEPAL y cifras oficiales de cada país.

a/ La inflación anual 1990 - 1993 corresponde al promedio del período.

b/ Variación anual a Agosto.

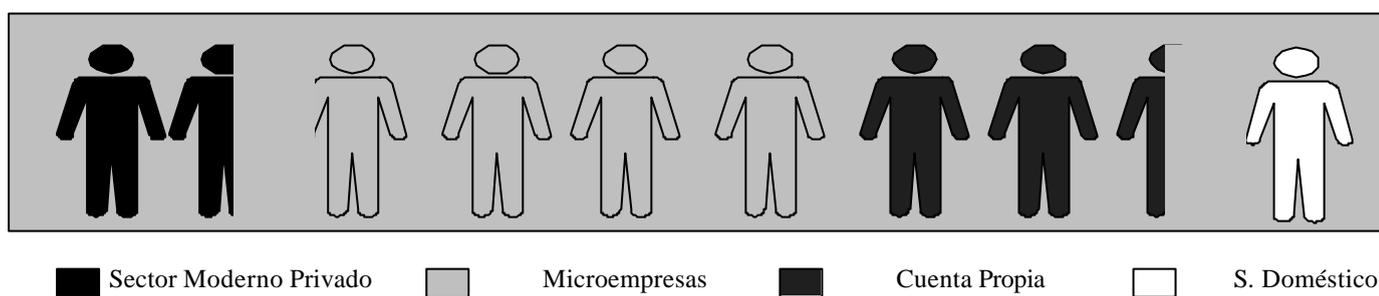
Gráfico 6

América Latina. Países Seleccionados

¿Dónde se crearon los nuevos empleos en los noventa?

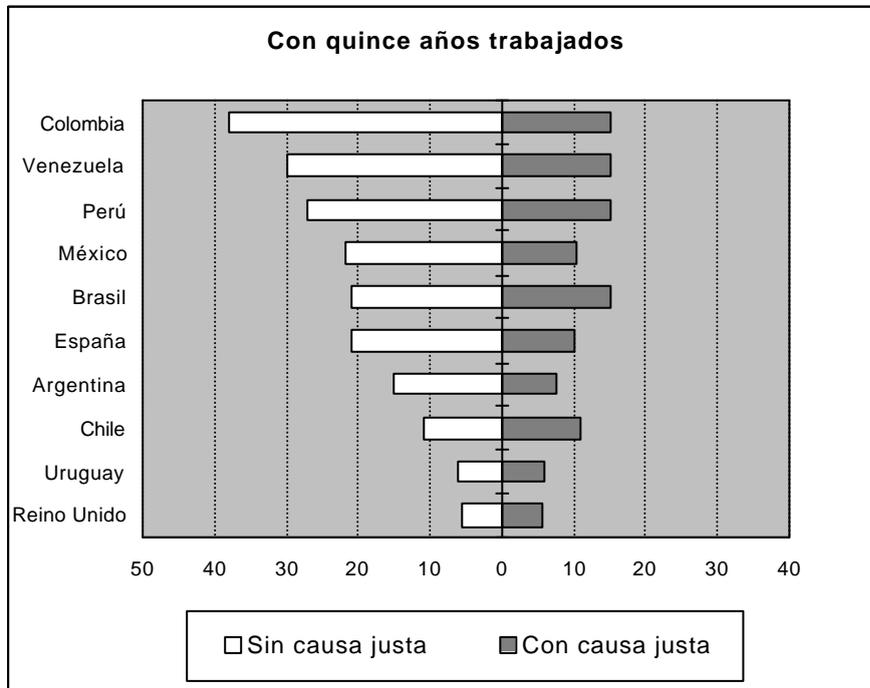
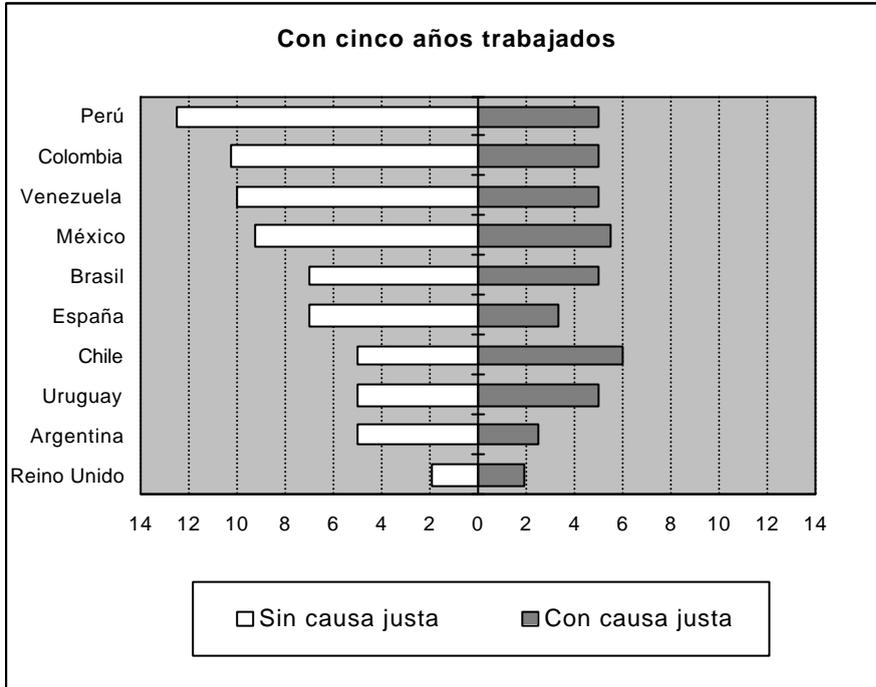
(número de ocupados en los sectores por cada 10 nuevos empleos)

SECTORES MODERNO E INFORMAL



Fuente: Elaboración OIT con base en dato del Anexo.

Gráfico 7
COSTO DEL DESPIDO SEGUN CAUSAL
EN DIFERENTES PAISES. 1995



Fuente: Elaboración OIT.

Cuadro 1			
EVOLUCION DEL PROGRESO LABORAL SEGUN NIVELES.			
1990-96			
Nivel relativo de progreso laboral. 1990 a/	TENDENCIAS		
	Retroceso	Estancamiento	Avance
Mayor	Argentina Barbados México	Costa Rica	
Medio-Alto	Uruguay	Brasil	Chile
Mediano	Venezuela	Trinidad y Tabago	Panamá
Medio-Bajo		Ecuador Colombia	Paraguay Perú
Menor		Jamaica	Bolivia

Fuente: Elaboración OIT, con base en cuadros estadísticos de este informe.

a/ Para medir el nivel relativo de progreso laboral en 1990 se utilizaron los siguientes indicadores: la tasa de desocupación urbana, el porcentaje del sector informal sobre el total del empleo no agrícola, poder adquisitivo de los salarios industriales y mínimos expresados ambos en unidades de medida comparables en los países y la productividad media de trabajo medido con cifras del PIB según la paridad del poder adquisitivo en dólares internacionales corrientes (Banco Mundial, 1996) y de empleo (Cuadro 1).

DEBATE POSTERIOR

Javier Lindenboim

Bueno, como suele pasar en estos casos, tenemos algunos cuellos de botella. Entre otros, que Víctor tiene otros compromisos en un rato y sólo se podrá quedar unos pocos minutos, de manera que yo les haría la siguiente propuesta: si hay un par de preguntas (no de comentarios) que hacerle a Tokman las podemos hacer ahora y él se tomará unos minutos para contestar; si son comentarios o reflexiones que puedan ser incorporadas al final del panel que viene inmediatamente después, yo les pediría que lo pospongan para ese momento. De manera que, queda abierta la opción para hacer uso de estos minutos.

Pregunta

Solamente una pequeña pregunta: frente a los datos que Ud. presentó, el salario industrial, por lo menos en América Latina, habría aumentado 2,5 aproximadamente por año en los últimos 6 años ¿Cómo se compadece eso con el aumento de la cantidad de empleos precarios, informales, de baja productividad?

Víctor Tokman

Bueno, yo no tengo una respuesta exacta, pero yo creo que es un problema de que los índices de salario siguen registrando las empresas grandes. Acá tenemos los expertos en eso, Luis Beccaria tal vez sabe más que yo de eso; pero yo creo que hay un problema estadístico en la medición. Lo que está claro es que la precariedad - no tanto la de contrato, porque esa debería estar en la misma muestra que el de las empresas modernas - lo de informalidad sí, claramente, los ingresos están creciendo menos que el salario industrial.

Javier Lindenboim

¿Alguna otra pregunta? ¿Querés, Víctor, tomarte un par de minutos para hacer esa reflexión que pospusiste sobre el futuro, o no?

Víctor Tokman

Realmente, yo creo que la pregunta que muchos nos estamos haciendo, además de la pregunta operativa porque hay una gran ansiedad por la respuesta específica al problema del empleo-, es ¿Cuál es la política?

Hay, en términos de análisis, preguntas más gruesas acerca de cómo el sistema que está quedando después del ajuste va a ser compatible, temas más duros, temas que hacen en el fondo a armar una sociedad o no. O sea, no es tanto un tema de si vamos a bajar la tasa de desempleo o cuánto o cómo llegamos a eso. Y ahí, yo creo que es interesante empezar a mirar un poco qué está pasando con los países que ya llevan un período más o menos sostenido de crecimiento después del período de ajuste, son pocos; son pocos porque, como yo ya dije antes, muchos de ellos están en este ciclo de crecimiento y ajuste, entonces hay muy pocos países en los que uno puede ver qué está pasando, uno de ellos (por cierto un ejemplo siempre usado) es el de Chile que lleva como 10 años de crecimiento marcado, y se puede aprender.

Hay dos temas que emergen con bastante claridad como los temas prioritarios de la agenda: uno es la calidad de los empleos que se están generando, o sea, claramente, la percepción que nosotros tenemos no es un problema (como decía antes) de que se acabaron los empleos, lo que pasa es que los empleos que se están generando son de muy baja calidad. El segundo tema es el tema de la pobreza, y yo diría, más que la pobreza la distribución del ingreso. Aún los países que se están comportando muy bien están mostrando bastante dificultad de mejorar la equidad del sistema. Si Uds. toman (de nuevo) el caso de Chile van a ver que ese país que viene creciendo muy rápidamente, la tasa de desempleo está baja, los salarios reales han crecido en términos reales bastante sostenidamente, el sector informal (es uno de los pocos países en el continente) no está creciendo, pero sin embargo la diferencial de ingreso entre el 20 por ciento más alto y el 20 por ciento más bajo no se mueve de 12, entonces, hay como necesidad de una búsqueda de a qué se debe esto y si esto es inherente al tipo de situación que estamos heredando, como característica del funcionamiento.

Como hipótesis, cuando uno empieza a mirar más fino los datos, lo que estamos viendo es que hay dos variables que tienen mucho que ver, la distribución de puestos de trabajo está muy asociada a los niveles de ingreso de la gente; para ponerlo más simple, los pobres tienen acceso a empleos pobres. En Chile el 40 por ciento más bajo lo que está recibiendo fundamentalmente es lo siguiente: aumenta el empleo, mejora su situación; la pobreza en Chile está bajando fuertemente, pero son empleos malos. En el otro extremo si miramos la parte de arriba, los hijos de los ricos están teniendo 50 por ciento de los empleos generados de nivel técnico y profesional en Chile los toman el 10 por ciento más alto, o sea, los jóvenes del 10 por ciento más alto de la población. Hay una asignación, una distribución de puestos de trabajo que tiene que ver con la renta, con la distribución del ingreso.

Y el segundo tema, que es el tema del acceso a la educación. Uso de nuevo el ejemplo de Chile porque es el que se presta para este tipo de análisis ya que tiene una tasa de analfabetismo muy baja y sin embargo la del grupo del 20 por ciento más bajo es como 2 o 3 veces la del analfabetismo de los

niños que vienen de familias más ricas. Hay una capacidad de retención del sistema escolar mucho menor, por lo tanto entran al mercado de trabajo antes, por lo tanto ofrecen menos; hay disparidades en rendimientos entre los tipos de escuela dependiendo de dónde están ubicadas, del régimen de administración (si es pública, si es privada, si es particular), que lo que hace es como un circuito donde lo que tenemos es que hay un problema de acceso a la educación y por lo tanto hay una predeterminación de que el mercado de trabajo empieza a distribuir puestos de una manera sesgada con lo cual no hay cambios muy grandes en la distribución del ingreso.

Por cierto que esto no es -y yo creo que ese sería el error- el intento de revivir la preocupación que teníamos por la distribución o por la equidad en los años sesenta, como si nada hubiera pasado. Yo sí creo que es un desafío ver cómo el modelo no sólo se hace compatible en términos de generación de empleo sino también cómo incorpora un cierto grado de equidad que es un requisito indispensable para tener una situación de cohesión social en el modelo. Después de todo, no nos olvidemos que la ventaja de la forma en que se operaba históricamente era que tendíamos a sociedades que se homogeneizaban. No nos olvidemos de que siempre hemos tenido ricos y pobres pero que la gran ventaja es que había posibilidad de movilidad ascendente para todo aquel que hiciera el sacrificio y que entrara a competir. Esto levanta temas que son eminentemente técnicos desde el punto de vista de mirar mucho las relaciones, pero también levanta otro tipo de preocupaciones de tener agendas que vayan más allá en términos de lo que podría ser una agenda para enfrentar los temas de desigualdad en la distribución del ingreso. Estos temas han estado bastante ausentes en nuestras agendas, que se ha ido derivando, justificadamente en algunos casos, a concebirse como que fundamentalmente el problema es que tenemos que eliminar la pobreza, cosa que es necesaria pero que no es suficiente.

El problema, como Guillermo O'Donnell (que viene trabajando también este problema desde una perspectiva más política y social) hace el análisis: es ¿qué es lo que estamos viendo? Lo que estamos viendo es que hay segmentos de la sociedad que tienden a optar por una opción del escape, y lo vemos en América Latina - no estoy hablando de la Argentina, creo que es más general el fenómeno -.En México los pobres migran a EE.UU. porque esa es la manera de escaparse de la pobreza; pero en todas nuestras ciudades lo que tenemos es una suerte de desarrollo de ghettos autocontenidos, no tanto ya el ghetto que todos conocemos, el ghetto marginal, sino más bien el **ghetto** de clase media-alta de mayores ingresos que empieza a diferenciarse espacialmente. Ello se observa en términos de ubicación en las ciudades, este grupo empieza obviamente a cerrar los lugares en donde vive por razones de seguridad (todos sabemos lo que es la inseguridad), empieza a crear su propia policía; es impresionante ver cómo en la mayoría de los países se da este fenómeno. Pasamos de la época de lo que se llamaban los guardianes particulares a lo que se llaman "serenazgos municipales". Bueno, yo vivo en Lima y les puedo contar cómo se opera, o sea que, en el fondo ya se pasó a

institucionalizar lo que son las fuerzas policiales separadas; ni hablar de las escuelas que han pasado a ser circuitos cerrados diferenciados.

La pregunta es: ¿en qué parte de la sociedad se socializa a la gente?, o sea, ¿en qué parte de la sociedad se encuentran los hijos?, para los que venimos de un sistema de escuela pública ése era el lugar de socialización; cuando los segmentos empiezan a separarse es muy difícil encontrar esos espacios de contacto que yo creo que es una de las vías más importantes, no sólo de igualar oportunidades sino también de cruzar experiencias de gente que viene de distintos antecedentes. Si bien no tengo ninguna propuesta, quería dejar nada más una reflexión: que yo creo que hace falta pensar en esas cosas cuando uno mira estos temas del empleo y la equidad, no con una visión de corto plazo sino de largo alcance, hacia dónde va la sociedad.

Javier Lindenboim

Muchas gracias. Vamos a tomar tu desafío porque precisamente el primer panel pretende abordar los problemas de relación entre el empleo y el ingreso en Argentina; los panelistas que van a hablar sí van a hablar de Argentina.

PANEL 1

SITUACION ACTUAL DEL EMPLEO Y LOS INGRESOS

Exposición del Dr. Alfredo Monza

El título del panel es la situación del empleo y los ingresos, lo que incluye, supongo, la situación actual y las perspectivas futuras. Debo empezar por aclarar que voy a referirme muy poco a ingresos, porque no es mi tema y pienso que, después de todo, no todos los panelistas tienen que cubrir todos los temas con lo cual se repetirían hasta el hartazgo.

También querría decir que como primera reacción ante ese título uno bien podría comentar que ya se sabe que la situación es muy mala y las perspectivas, muy poco halagüeñas. Se trata de un tema que ha sido extensivamente discutido últimamente, o sea, me temo, es muy poco lo que puede agregarse. Hay sin embargo, dos direcciones específicas que puede ser útil explorar y tal vez sea posible decir algo novedoso.

La primera de ellas se vincula con algunas reflexiones que hizo Víctor Tokman al final de su exposición, con respecto a que todos sabemos que el tiempo pasa, se van percibiendo con más claridad algunas cosas, se pueden derivar moralejas que no era posible establecer inicialmente. O sea, no sólo hay una cierta saturación de la discusión, sino que se observa también una cierta maduración de los fenómenos y en el análisis de los mismos. La otra dirección pasa por recordar el hecho, por lo menos en mi opinión personal, de que el tema haya sido sumamente discutido no quiere decir que haya sido bien discutido y esté claramente establecido. Creo, por el contrario, que en lo que llamaríamos el diagnóstico standard del problema en el caso argentino pueden detectarse algunas distorsiones importantes, algunas deficiencias que no son nada menores, por lo menos, más allá de los especialistas, en el nivel de los medios y de los políticos y los intelectuales interesados en esta temática.

Naturalmente, supongo que se estarán preguntando por qué esa presencia medianamente intensa de distorsiones que pueden detectarse en el diagnóstico de la situación. Yo diría, para llamar a las cosas por su nombre, que en toda esta discusión de un problema social en ámbitos más masivos (me refiero a los medios de comunicación, a los intelectuales en general, a la clase política) hay una cierta dosis de ignorancia y otra cierta dosis de manipulación de origen político o ideológico de la cuestión.

Al respecto, yo querría hacer seis precisiones específicas que me parece que tienen que ver con otras tantas interpretaciones pobres (cuando no abiertamente incorrectas) del tema y luego una precisión final de tipo más general. De las seis precisiones sobre distorsiones del diagnóstico standard, una tiene que ver con un aspecto muy puntual pero que es clave para la medición del fenómeno en su manifestación más inmediata; cuatro se refieren a los factores determinantes de esta situación; y la sexta consiste en una reflexión aritmética, no por ello menos importante.

La primera es muy puntual y versa sobre la medición del fenómeno. Al menos en Argentina, y previsiblemente en muchos países, la tasa de desempleo abierto - que es el indicador más básico aunque incompleto sobre el estado de la situación en materia ocupacional - exhibe una fuerte estacionalidad. Hay ciertos momentos del año cuando tiende a ir para arriba y otros en los que tiende a ir para abajo en forma de un patrón regular, mas allá de su evolución propia de período más largo. Ello distorsiona apreciablemente la comprensión del fenómeno. En el caso argentino hay dos mediciones por año y el dato de mayo presenta una estacionalidad positiva marcada, mientras que el dato de octubre, como no puede ser de otra manera, está estacionalmente deprimido con intensidad similar. La intensidad del factor estacional parece ser particularmente alta en el caso argentino y, además, como estamos trabajando con dos fechas en el año, la variación entre una fecha y otra acumula el doble de esa estacionalidad. Dado que la distorsión estacional es del orden de un 10 por ciento en el GBA, positiva en mayo y negativa en octubre, como ya se indicó. De donde, cuando se comparan mayos y octubres - sucesivos, esa estacionalidad acumula un 20 por ciento. Esto quiere decir, en términos prácticos y operativos, que nadie debería preocuparse demasiado si la tasa de desempleo sube un poco en mayo con respecto a la medición anterior, mientras que todos deberíamos preocuparnos mucho si la tasa de desempleo sube en octubre o, incluso, si no baja suficientemente. Las discusiones sobre la evolución de la tasa de desempleo que se hicieron a partir del máximo observado en mayo de 1995 hicieron a menudo abstracción de este elemento de estacionalidad.

Segundo tipo de reflexión. Hay, en mi opinión, cuatro factores principales que han generado el profundo deterioro observado en la situación ocupacional, pero se tiene la peculiaridad de que sólo uno de ellos ha sido más que comentado, otro ha sido mencionado como al pasar y a dos prácticamente no se les reconoce lugar alguno ¿Cuáles son estos cuatro factores? El primero es el incremento de la tasa de actividad, que ha sido mencionado y argumentado desde distintos ángulos y que desde muchas visiones ha sido “el” factor determinante del empeoramiento de la situación. En mi opinión, esta última interpretación es insostenible porque, primero, el incremento de la tasa de actividad - sobre todo en el caso de las mujeres adultas - es un fenómeno de alcance universal y temporal muy extendido, por lo tanto lo menos que podría esperarse es que ello suceda. Pero hay otras cuestiones mucho más particulares al respecto. Por un lado, el fenómeno está básicamente acotado al GBA y no se presenta en el Interior sino muy recientemente y con menor intensidad. Y debemos recordar que el GBA da cuenta de sólo un poco más del 30 por ciento de la población del país .

Por el otro lado, tampoco el aumento de la tasa de actividad puede considerarse el factor principal de la crisis actual por la simple razón que ese aumento empieza en rigor en 1984, después de un proceso de caída en el decenio inmediatamente anterior que culmina en 1983. Y la variación alcista de esta tasa en el GBA ha sido de una intensidad comparable en el segundo quinquenio de los ochenta y en el primero de los noventa, con la diferencia que en el segundo quinquenio de los ochenta hay un incipiente deterioro de la situación ocupacional,

mientras que en el primer quinquenio de los noventa hay una agravación muy profunda. Por todo lo cual, en definitiva, no obstante que es éste el más mencionado, me parece que no es en modo alguno el más importante.

El segundo factor (la destrucción de puestos de trabajo) ha sido mencionado pero, por cierto con menos énfasis que el anterior. Hay datos muy generales pero que son impresionantes para la década actual, o si se quiere para trabajar con un período más homogéneo, para el lapso de la Convertibilidad que a esta altura se trata de un sexenio, que es una longitud de horizonte suficiente para dar una perspectiva más o menos confiable. Voy a usar datos del GBA porque son los que tengo a mano, la situación en el interior urbano puede ser similar pero no exactamente idéntica. Durante este sexenio, el empleo total según las estimaciones disponibles crece alrededor del 0,5 por ciento anual, lo que es muy bajo en relación a la expansión de la escala poblacional y de la PEA. Pero debe recordarse que los modelos de análisis permiten separar dentro del empleo lo que es la ocupación en los sectores estructurados (empleo pleno o genuino) de las variadas formas de informalidad y otras subocupaciones existentes. En este período, el empleo genuino, según las estimaciones efectuadas cae en términos absolutos, o sea, hay destrucción neta de puestos de trabajo. Parecería entonces, al menos, que la virtual triplicación de la tasa de desempleo que se produce en este período no puede atribuirse en forma principal a las mujeres que salieron a trabajar, sino que hubo además una destrucción importante de puestos de trabajo.

El tercer factor explicativo (el crecimiento demográfico) se menciona muy poco frecuentemente, pero personalmente pienso que es un elemento fuertemente determinante de los resultados que están operando en materia de mercado de trabajo. Como todo el mundo sabe, desde la población se genera la PEA y después el mercado, las políticas públicas o las sociedades deben atender esa PEA debidamente. Los números básicos aquí son los siguientes: la tasa de crecimiento poblacional del último período intercensal es del 1,5 por ciento, pero la tasa de crecimiento urbano es del 1,8 por ciento, porque en este país sigue habiendo un sostenido proceso de expulsión de población de las áreas rurales. Pero, además, esa velocidad de crecimiento de la población urbana se distribuye muy desigualmente entre el GBA y el Interior urbano. El primero se beneficia del hecho de crecer a sólo un 1 por ciento por año, magnitud más bien pequeña. Como contrapartida, el Interior urbano tiene un crecimiento poblacional del 2,2 por ciento anual, magnitud que para los tiempos que corren, esto es, para los estilos y contextos de este fin de milenio, es sumamente elevada; o sea, el factor demográfico es absolutamente determinante en el Interior urbano. Sin embargo, de este tercer factor se habla muy poco.

Hay, por último, un cuarto factor determinante de la crisis ocupacional que ha recibido escasísima atención, pero que es, en mi opinión, un factor determinante importante del hecho que la tasa de desocupación salte de un 6 a un 18 por ciento. Tradicionalmente el mercado de trabajo argentino funcionó incluyendo la operación de ciertos mecanismos de refugio - básicamente, el sobreempleo público, el servicio doméstico y lo que se denomina la informalidad urbana. Este tipo de ocupaciones no responden en general a la lógica económica de la productividad de las empresas

sino a lo que yo llamaría la lógica social de la sobrevivencia de las familias. El mecanismo consistía en que ese tipo de ocupaciones se contraen cuando aumentan las tensiones en el mercado de trabajo. En este sexenio, en cambio, se da la experiencia totalmente anómala de que estas ocupaciones se contrajeran, por distintos motivos que, a su vez, no son independientes del conjunto del funcionamiento del modelo económico y social del período.

Por empezar, el sector público deja de cumplir esa función de absorción y empieza a expulsar mano de obra. Por otra parte, el servicio doméstico también deja de cumplir esa función supletoria. La hipótesis predominante al respecto es que los problemas de concentración del ingreso, en particular, el deterioro de los ingresos de la clase media, han disminuido la demanda de servicio doméstico. Se da así la situación atípica de que en este sexenio el servicio doméstico, que en el caso argentino se ha caracterizado por mantener su participación en el empleo, ha estado cayendo al 2 por ciento anual en términos absolutos en el GBA.

Por último, la cuestión más relevante por su intensidad y por el peso que tiene en el total es la tendencia decreciente de la informalidad urbana. Durante este período, en la mayoría de los años la informalidad en lugar de crecer como se esperaría, se contrae. Esto es difícil de explicar. Se ha aducido la presencia de un elemento de saturación. En síntesis, es un hecho central de los noventa que el estado expulse mano de obra, el servicio doméstico se contraiga y también lo haga el sector informal.

Me queda por hacer un comentario más en este nivel de observaciones sobre el diagnóstico, antes de otro final de cierre.

El primero de los comentarios tiene que ver simplemente con una cuestión aritmética, se refiere a cuál sería, desde una perspectiva razonable, aquel período mínimo en el que podría aspirarse a que la desocupación volviera al nivel de un dígito, digamos a un 9 por ciento. Esta es una cuestión numérica, concreta y práctica que en general nos intriga a todos y sobre lo cual se observan las declaraciones más diversas. La situación es la siguiente. A nivel nacional urbano, la población está creciendo al 1,8 por ciento anual y la tasa de actividad global, por un proceso de largo plazo que seguramente va a continuar más o menos así, lo hace al 1,1 por ciento. La suma de ambas tasas nos da aproximadamente un crecimiento anual de la PEA, o sea, la demanda por nuevos puestos de trabajo, cercanos a un 3 por ciento anual. El empleo tendría que crecer a la misma tasa para que las cosas queden igual, esto es, sin aspirar todavía a corregir las otras distorsiones ocupacionales previamente acumuladas. Sin embargo, lamento recordarles que en la experiencia histórica del país (y de otras sociedades) esa tasa debe juzgarse actualmente muy alta. Por ejemplo, en el último sexenio el empleo total creció en el GBA al 0,6 por ciento anual promedio y el empleo pleno lo hizo a una tasa todavía menor.

La situación planteada tiene que ver simplemente con que las cosas no empeoren. Pero la pregunta que nos habíamos planteado inicialmente era en cuántos años podría reducirse la tasa de desocupación a un 9 por ciento. Como esa

tasa es actualmente del orden del 16 por ciento, tendríamos que bajar 7 puntos. Aunque distribuyamos esa reducción en 4 o 5 años, estamos poniendo una presión adicional muy grande sobre la tasa del 3 por ciento antes mencionada.

En general, ha habido consenso cuando este tema se planteó entre especialistas, ya que parece aritméticamente imposible (y eso es lo más fuerte que puede decirse sobre una imposibilidad) que esta sociedad podría alcanzar tasas de desocupación de un dígito en menos de 7 ó 10 años.

En resumen, de todo lo anteriormente expuesto puede concluirse lo que sigue. En primer lugar, que es evidente, más que nunca, que sin una recuperación de la tasa de crecimiento económico en niveles buenos y sostenidos no puede esperarse nada bueno y positivo en el mercado de trabajo. El problema se transfiere en parte a cuestiones que son de índole más general, ya que tienen que ver con la economía del mundo en su conjunto. Qué expectativas pueden alimentarse en que se mantengan velocidades de crecimiento no menores que las habidas muy recientemente durante los próximos 10 o 20 años. Este es un tema que debe plantearse en un nivel regional porque, como quedó claro en la exposición que hizo Víctor, la estabilidad y el crecimiento no son monopolios de la sociedad argentina sino procesos generales en toda la región durante los noventas. Bajo esas condiciones, cabría esperar que el empleo se comportara en forma bastante dinámica y positiva, no sé si totalmente suficiente para resolver los problemas preexistentes y no agravarlos en plazos tan cortos como se desearía, pero en todo caso se estaría en esa línea.

Pero, lo que queda abierto, dada la existencia tanto de un importante segmento de subempleo como de las nuevas formas que implican una degradación de la calidad de las ocupaciones (en términos de inestabilidad, de rotación, de falta de identificación del trabajador con la empresa, de la calificación en el lugar de trabajo), es: ¿Qué pasaría al interior de ese empleo total, si ese empleo evolucionara mínimamente bien bajo el prerequisite anterior?. Esto es, el problema no pasa sólo por ver cuántos puestos de trabajo se crean sino de qué calidad son.

Haría, por último, una reflexión genérica, tal vez un poco imprudente, y sin duda provocativa. Cuando se observa que empiezan a tomar forma los primeros resultados de una serie de cambios que, buenos o malos, deseados o no deseados, se han verificado recientemente, se percibe que el efecto final de todos estos procesos parece apuntar, no sólo en el sentido declarado de corregir distorsiones diversas que eran insostenibles e indeseables en sí mismas, sino además en el de generar una estructura social con muy baja movilidad y con muy poca capacidad de integración. Todo esto es serio y tiene mucho que ver con el mercado de trabajo, porque en definitiva es el mercado de trabajo aquella vía a través de la cual este tipo de características sociales se configuran y se estructuran.

Exposición del Dr. Héctor W. Valle

Después de las tan completas exposiciones de Víctor y Alfredo sería redundante mostrarles la mayoría de las transparencias que traje, no las voy a poder pasar ya que se referían a los temas que ellos examinaron. Ahora bien, por otro lado esta circunstancia me amplía el espacio de que dispongo para abordar ciertos temas complementarios que creo merecen ser tomados en cuenta.

Quiero por lo tanto en estos minutos hacer algunas consideraciones con respecto a la situación de los ingresos que perciben las familias y poner especialmente el énfasis en los vínculos existentes entre la política económica que ha desenvuelto la Argentina desde hace ya muchos años, la situación del empleo, lo ocurrido con la distribución del ingreso y las posibilidades, a mi juicio (adelanto) muy remotas, de que esas tendencias se modifiquen.

Me permito comenzar con lo que fue, precisamente, el final de la exposición de Alfredo y también el final de la exposición de Tokman. Esa clara constatación, en ambos casos, de que este tipo de modelo en el cual estamos inmersos tiende a estratificar fuertemente, yo diría casi a esclerotizar, una estructura social que se caracteriza por ser muy regresiva y en la cual para los sectores de ingresos medios y bajos de la población resulta muy difícil o casi imposible poder ascender hacia etapas superiores de la escala social.

Estas severas limitaciones a la movilidad social significan un cambio notable respecto a la sociedad en que nosotros, ahora nos damos cuenta, tuvimos la suerte de educarnos. Ahora bien, el hecho de que estemos ante una sociedad distinta no quiere decir que algunas viejas ideas, como las elaboradas en torno a la cuestión salarial, no continúen teniendo una absoluta vigencia como instrumento para analizar lo que ocurre en esta nueva sociedad; en particular, cuando abordamos el problema grave de exclusión, que creo constituye la manifestación más importante de la nueva sociedad que se está creando.

Resulta muy difícil evaluar este problema a partir de los datos que hay a la vista, cuya captación fue pensada con objetivos diferentes, pero resulta imprescindible intentarlo para establecer con precisión los factores que determinan el fenómeno de la exclusión; o sea, ayudar a entender que el fenómeno determinante de la exclusión es el quiebre de la condición salarial tal como la concebíamos tradicionalmente.

Y establecer también que, a su vez, el quiebre de la relación salarial está determinado por las mutaciones que ocurren en el núcleo duro de la economía. Vale decir en el proceso de generación y apropiación de la riqueza y, correlativamente, de acumulación de capital.

Me parece que si uno mira estos fenómenos en un contexto de largo plazo advierte que, efectivamente, en el mercado laboral de la Argentina, casi paralelamente con los sucesivos intentos de aplicar políticas de corte básicamente neoliberal, se producen en cada una de esas etapas ajustes del mercado laboral de características francamente recesivas. Los mismos, en algunas etapas resultan efectivizados por la vía de cambios en los precios (bajando los salarios) y en otros períodos resultan empujados por lo que sucede en el lado de la cantidad (bajando el nivel de empleo).

Como Uds. saben, en 1976, con la instalación de la dictadura se produce, casi como reacción inmediata, una fuerte caída de los salarios reales, estimada en torno al 40 por ciento respecto a los niveles promedio de 1995, que solamente se recupera circunstancialmente en algunos puntos tiempo después, para volver a caer a fines de los años ochenta; a cambio de esa caída en los salarios (precio del trabajo), creo yo, los niveles de empleo siguieron manteniéndose relativamente altos.

Durante esos años, el fuerte deterioro en los salarios, tendencia que se registra desde mediados de los setenta hasta bien entrados los ochenta, se convirtió en un efecto desaliento que tiró permanentemente hacia abajo el nivel de la tasa de actividad. Paralelamente, cabe subrayar que si el desempleo no resultó mayor ello fue gracias a la existencia de importantes bolsones de desocupación encubierta en el sector público, así como en el área de comercio, servicios privados, etc.

Si tomamos el segundo gran intento dirigido a instalar este tipo de políticas, a mediados de los ochenta, desde el Plan Austral en adelante pero particularmente desde la adopción de la convertibilidad, se advierte que el ajuste del mercado laboral tuvo lugar por reducciones en la cantidad de las personas ocupadas, no siendo tan significativa la caída de los salarios experimentada. Recordemos que uno de los elementos esenciales del modelo está constituido por el establecimiento de un tipo de cambio, sobrevaluando el peso, que provoca un aumento artificial del precio del trabajo medido en dólares.

Pienso que éste es un dato relevante, constituido por los mecanismos centrales de política económica a partir de los cuales se han desenvuelto las dos experiencias más importantes de políticas de corte neoliberal en la Argentina implementados con el fin de ajustar el mercado laboral, en un caso vía precios y en el otro caso vía cantidad.

Ahora, en este proceso reciente hay una primera etapa en la cual los 600.000 puestos que pierde el sector público y sus empresas constituyen el primer shock de desempleo. En la suma del desempleo que experimenta la economía en la fase alcista inicial del plan de la convertibilidad, es importante también el impacto ejercido por la reducción ocurrida en los tramos informales de la economía, así como el hecho de que se recupere ligeramente la tasa de actividad en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires durante los años 1992 y 1993.

Hay un par de elementos más a tomar en cuenta que también están vinculados claramente con el funcionamiento del modelo. En primer lugar ocurre una sensible pérdida de puestos de trabajo originada en el impacto que tuvo la apertura externa

sobre el sector industrial. Este fue un fenómeno de importancia innegable, constituyó el determinante fundamental de los aumentos ocurridos en la productividad de la industria durante los primeros años del plan. El mismo estuvo determinado por la sensible caída que experimentó el empleo.

La sobrevaluación cambiaria impacta en términos de la creación de empleo en el exterior forzando la competitividad de las manufacturas que importa la Argentina. Durante el primer semestre el déficit comercial argentino fue de 1.400 millones de dólares, mientras que el déficit comercial del sector industrial llega a casi 9.000 millones de dólares, o sea, que el resto de la economía tiene una situación superavitaria. Estimamos que en los últimos 5 años esa creciente brecha comercial externa que tiene el sector industrial ha significado la pérdida de 200.000 puestos de trabajo.

El tercer factor que hay que tener en cuenta al analizar lo ocurrido con la cantidad de empleos generados por la economía es que el modelo ha creado una estructura de precios relativos particularmente favorable a los sectores no transables de la economía (son esencialmente aquellos que se desarrollaron en torno a las privatizaciones, junto a los que tuvieron a su cargo la modernización del aparato comercial), y en esos sectores la cantidad de puestos de trabajo perdidos es muy importante.

Supuestamente cuando una sociedad se “moderniza” los sectores productores de bienes industriales expulsan mano de obra y serían los sectores productores de servicios los encargados de absorber esa mano de obra; el esquema de precios relativos que se estableció a partir de la convertibilidad implicó un claro taponamiento en la capacidad de absorción de empleo en el sector de bienes no transables (el comercio, la banca, los sectores vinculados con la privatización, entre otros) debido a la importancia del proceso de incorporación tecnológica que tuvo lugar en los mismos.

De modo tal que se creó una situación de desempleo estructural que resulta de difícil corrección (en eso creo que hay coincidencia con todos los especialistas que hablaron antes) y que, a su vez, sirvió muy eficazmente para ir desmoronando las normas regulatorias del trabajo. Digamos, en la Argentina hay una serie de elementos (que yo no puedo dejar de mencionar) que hacen al marco de política económica y que consiguieron convertir en situaciones de hecho, temas que en otra época considerábamos virtualmente inaceptables por la sociedad.

Así, bajo la presión de la hiperinflación nuestra sociedad renunció a su soberanía monetaria; en segundo lugar, bajo la presión de la deuda externa convalidó un proceso vertiginoso, por llamarlo de alguna forma, de privatizaciones; de igual modo, en la Argentina, y particularmente luego del Tequila bajo la presión del desempleo se ha conseguido flexibilizar a extrema velocidad las condiciones laborales y, sobre todo, bajar los salarios.

Esta baja de salarios va acompañada de un aumento en la cantidad de trabajo de baja calidad, digamos, antes de que la legislación estableciera las nuevas normas laborales ya el problema de los empleos chatarra era una realidad en el mercado; antes

de que la legislación, acordado o no con la CGT, fuera flexibilizando las normas horarias en actividades como la construcción o el comercio, la jornada de trabajo de 10 o 12 horas era una realidad.

Este último es el otro problema que presenta la situación laboral en la Argentina: por un lado, tenemos una tasa de desempleo extremadamente elevada y, además, un nivel de sobreocupación también notablemente elevado. Quizás cuando se plantean las soluciones a este tema y dado que se trata de soluciones fuera del modelo, es necesario ser ambicioso; la lucha por la jornada laboral que se plantea en estos momentos en los países más avanzados del mundo, en el caso de la Argentina se podría empezar por eliminar el sobreempleo que se advierte en sectores muy importantes de la producción y los servicios.

Este tema de la caída de la regulación del trabajo lleva también a una situación bastante paradójica en el caso de la Argentina, país donde se practica una política de tipo de cambio fijo que parte de una arbitrariedad, o sea, de una casi "decisión imperial" por la cual se establece que un peso vale un dólar - paridad vigente a lo largo de un proceso en el cual la inflación interna no coincidió con la inflación internacional sino que la excedió notablemente -, lleva a una situación en la cual los salarios argentinos medidos en dólares son relativamente altos, como se vio hoy, pero la capacidad adquisitiva de los mismos tiene una notable merma.

Comparando la evolución de los niveles remuneratorios vigentes en la Argentina con lo que cuesta una canasta de bienes básicos necesarios para sostener una familia se advierte que mientras el valor medio del salario en el ochenta y seis (por citar un ejemplo) o en el año ochenta y cuatro equivalía al 83 por ciento de lo que cuesta mantener una familia, en este momento apenas supera la mitad (se estima en aproximadamente 1000 pesos la suma que actualmente precisa una familia de condición humilde para sostenerse).

Este hecho hace, por un lado, que se manifieste una fuerte inflexibilidad por el lado de poder elevar el poder adquisitivo de la gente y, por otro lado, se deteriora notablemente el mercado interno dirigido a los bienes salarios; y, este deterioro del mercado interno para los bienes salarios es uno de los factores que provoca a su vez una distorsión fuerte en, sobre todo, la demanda de bienes dirigida al sector industrial que los fabrica.

Pero lo cierto es que la economía ha crecido en una magnitud importante durante el último quinquenio. Pero sobre todo ha crecido mucho la productividad. Yo, al cálculo correctísimo de Alfredo, donde plantea que para no deteriorar más el nivel de desempleo es necesario que aumente un 3 por ciento por año le agregaría el hecho de que si a ese aumento le adicionamos la tasa a la cual viene creciendo la productividad media de la economía en la Argentina, en los últimos 6 años, tendríamos necesidad de un crecimiento del producto no inferior al 6 o 7 anual para sostener la meta de empleo, lo cual no parece demasiado realista habida cuenta de otras rigideces que afectan la evolución del sistema económico - de hecho la conducción económica y la mayoría de los economistas de la corriente principal, como suelen denominarse, sostienen que la

economía ya está recalentada y en el Presupuesto de la Nación para el año próximo se prevé un crecimiento inferior al 6 por ciento.

De modo tal que, si por el funcionamiento del modelo y de las variables que hacen al modelo nos guiamos, el tema del desempleo no tiene solución a la vista (y con un horizonte de muy largo plazo); y, otro tanto ocurre con el problema de la retribución que perciben los trabajadores. Los hechos enseñan que la vigencia de una tasa elevada para el desempleo resulta altamente funcional al objetivo de provocar la baja en la retribución del trabajo.

Acá aparece otro elemento que merece ser tomado en cuenta. Es el referido a lo que ocurre con los precios relativos del trabajo y del capital en la Argentina y en qué contexto internacional se da esa evolución de los precios relativos. Para aquellos nichos de apropiación de riqueza más importante que tiene la Argentina - digamos, los sectores vinculados con las privatizaciones, con las cadenas de comercialización, con la ejecución de las grandes obras públicas, con la construcción suntuaria, con ciertos tramos de la industria, entre otras actividades de alto dinamismo -, en general, hay una presión muy fuerte a favor de sustituir trabajo por capital, y ello se debe a la vigencia determinante de una cierta combinación específica de factores externos e internos, todos muy relacionados a la política cambiaria argentina.

En esta política cambiaria de la Argentina, el salario en dólares es muy alto y el costo del equipamiento es relativamente bajo; a ello se le suman dos factores importantes, ambos de carácter exógeno: primero, que en los mercados mundiales de bienes de capital los precios tienen una fuerte tendencia descendente. Es más, con el reciente shock de innovación que se ha desenvuelto en EE.UU. todavía se abarata más la tecnología. Hay además una tercera explicación que es lo que viene ocurriendo con la tecnología intermedia que es la que normalmente importa la Argentina. Sus costos se han abaratado más aún, debido, por un lado, a consecuencia que el desarrollo de la innovación tecnológica en EE.UU. empuja hacia la baja el conjunto de los restantes bienes de capital en el resto del mundo y, por otro lado, hay una oleada de ofertas de tecnología de ese tipo originada en la China y en los países del viejo socialismo real.

Por otro lado, la Argentina tiene una situación cambiaria que premia indiscriminada y significativamente la importación; y, como si todo eso fuera poco, las condiciones financieras a las cuales se pueden ingresar esos capitales son, generalmente con tasas de interés muchas veces por debajo del 6 por ciento anual y a plazos muy largos de pago. De modo tal que hay una gran y generalizada pulsión a favor del capital y en contra del trabajo, siendo esta una fuerte tendencia de largo plazo que difícilmente cambie de signo.

Este conjunto de factores premian reiteradamente a la importación de bienes de capital y, por lo tanto, abaratan significativamente la inversión. En la Argentina, por ejemplo, uno de los fenómenos que se advierte, entre otros tantos, es que el conjunto de actividades productoras de bienes de capital y de equipamiento, así como las industrias de la construcción y de servicios vinculados a las mismos, han retrocedido sensiblemente con la excepción de aquellos renglones relacionados con el desarrollo

de la infraestructura requerida por los nuevos nichos en los sectores de servicios y comerciales donde, por otra parte, los niveles de empleo por dólar de inversión son realmente bajos.

El otro elemento que quería mencionar en esta exposición son las señales que surgen al analizar de forma más desagregada el comportamiento de la productividad industrial. Se advierte que: la producción por persona ocupada en la industria experimentó un incremento del 37,5 por ciento a partir de la adopción del Plan de Convertibilidad; pero el sector 38 (esencialmente la producción de automóviles y un poco menos los tractores) incrementó su productividad un 56 por ciento y el sector 37 (las metálicas básicas) incrementó su productividad en un 84 por ciento. Si se excluye este conjunto reducido de sectores se advierte que el incremento de la productividad fue relativamente pequeño en el resto de la industria, sector que supuestamente debe liderar o dar señales claras acerca de lo que va a pasar en la productividad del conjunto de la economía.

Si se analiza como evolucionó el producto y el empleo de estos sectores, se advierte que si excluimos al rubro de los automóviles (por ejemplo este año), la producción industrial de la Argentina sólo creció un 3 por ciento y que, a su vez, si consideramos la evolución de la producción y del empleo otra vez más se ratifica que la caída del empleo ha sido el gran factor de aumento de la productividad en la Argentina.

Pero, de una forma u otra la productividad en la Argentina aumentó, con la Convertibilidad, en torno al 40 por ciento y, en ese mismo período, los salarios experimentaron un retroceso sobre todo en los últimos 2 años que se estima en torno al 10-15 por ciento; es decir que, la magnitud del crecimiento ocurrido en la riqueza ha sido apropiado esencialmente por el capital y no por los salarios, de modo tal que tenemos una fuerte regresividad en la distribución del ingreso - regresividad que es bastante coherente, como creo que se planteaba hoy, por otro lado, con el tipo de empleos que se han creado, digamos, por ejemplo: en el último año efectivamente el producto ha crecido el 8 por ciento, el empleo ha aumentado (hasta la encuesta de mayo pasado se habían creado 600.000 puestos de trabajo), pero la masa de salarios dentro del ingreso ha caído casi un 4 por ciento; de modo tal que, creció el producto el 8 por ciento, cayó la masa de salarios un 4 por ciento y aumentó la cantidad de personas que trabajan en 600.000 personas.

Vale decir que el salario medio de la economía experimentó un sensible retroceso en el último año. Esto en gran medida se explica por el tipo de empleos que se crearon (que fue lo que se hablaba en la primera parte de la conversación); la gente que se reinserta en el mercado de trabajo (y eso Alfredo me podrá corregir) se reinserta a remuneraciones mucho más bajas por el mismo tipo de trabajo, o trabajando más horas por el mismo tipo de trabajo, o se reinserta en algunos de los esquemas que normalmente llaman empleos chatarra, todo eso significa una baja en el nivel de salarios.

Finalmente, yo quiero decir que creo que este tipo de funcionamiento del mercado laboral, de los ingresos y de la distribución del ingreso es un funcionamiento

coherente con el tipo de política económica en que se desenvuelve la Argentina y que no creo que, sinceramente, más allá de modificaciones marginales, esta situación pueda ser corregida. El tema que uno se plantea es si este tipo de esquema se resuelve profundizando la situación de aislamiento entre capas de la sociedad (que planteaba Tokman), o si existe alguna posibilidad por la vía de reconstruir políticas de otro tipo para modificar la situación, pero ese me parece que es tema de otro debate. Nada más.

DEBATE POSTERIOR

Javier Lindenboim

Muchas gracias. Queda ahora la instancia del intercambio, de las preguntas u opiniones, de los comentarios que hubiera y que intentarán desde este lado ser abordados.

Pregunta

Yo le quería hacer dos preguntas puntuales a Alfredo Monza. Una, si podés dar una hipótesis sobre por qué es tan fuerte la variación estacional entre mayo y octubre de la tasa de desempleo, aunque sea como impresión. Segundo, cuando vos mencionás el crecimiento de los centros urbanos en el interior me gustaría saber si encontrás alguna diferencia entre los lugares en donde hay fuertes tasas de desocupación, tipo Rosario, y en los lugares, tipo Neuquén, con fuertes migraciones internas.

Alfredo Monza

Respecto al primer punto, las razones de la fuerte estacionalidad mencionada no están suficientemente esclarecidas. Por el lado de la oferta de mano de obra, el ciclo lectivo parece ser determinante. Digamos, hay un aumento, parece, porque no está estudiado, a lo sumo descrito la intensidad del fenómeno por técnicas convencionales más o menos atendibles; pero está muy poco estudiado por qué es esa estacionalidad. Entonces pareciera que hay un problema por el lado de la oferta, que hay en mayo una mayor presión. Las propias tasas de actividad también presentan estacionalidad alta en mayo y eso tiene que ver seguramente con los ciclos en materia de educación, completar el año, salir al mercado. Pero parece haber también un elemento del lado de la demanda en el mercado de trabajo y las dos cosas interactuado generan esa estacionalidad negativa en mayo, negativa porque infla para arriba y positiva porque desinfla en octubre. Y no te olvides que la encuesta de mayo se releva en abril y pareciera que el nivel de funcionamiento está más estabilizado hacia octubre (que ya está, digamos, más en meseta). Pero estas son conjeturas porque no están estudiadas las causas.

Con respecto a tu segunda pregunta, la verdad me parece muy importante averiguarlo pero se sabe muy poco. Insisto, en este país el GBA está sobreestudiado y el interior urbano está subestudiado. Esta situación se deriva de varios factores, pero existe, ante todo, una dificultad técnica. El GBA es un único dominio, pero lo que llamamos el Interior Urbano comprende 27. A falta de un agrupamiento sistemático de esos dominios en un número reducido de regiones significativas, ¿qué se puede decir de ese conjunto que sea más o

menos orgánico y comunicable? Lo que se requeriría serían estudios que permitieran consolidar, de esos 27 dominios, tres o cuatro unidades regionales. Es ahí donde la definición de esas unidades o la búsqueda de las características de homogeneización involucrarían aspectos como los que vos mencionaste, ¿cómo están jugando los flujos migratorios? por ejemplo. Pero ese es un programa de trabajo que está por hacerse.

Javier Lindenboim

Sobre esto mismo hay un problema adicional que es: los movimientos poblacionales en Argentina, en casi todas las ciudades, no pueden ser medidos o percibidos si no es a través de los censos que se hacen cada 10 años; por lo tanto, el acontecer de lo que va del noventa y uno, Convertibilidad y censo simultáneos, para aquí, en ese aspecto, no hay elementos para ser captados.

Ahora, sobre lo que vos decías, y le dijiste a Carola Pesino en la crítica hace dos años en la Biblioteca Nacional, sobre el tema de la imposibilidad de juntar todo y que sea más fácil trabajar con los datos del GBA, el Centro (CEPED) tiene presentado un proyecto a la Universidad que pretende precisamente trabajar con los paquetes estadísticos del conjunto de los centros urbanos consolidando a nivel nacional y después viendo cómo se puede desagregar.

Alfredo Monza

No es un problema de una complejidad teórica insuperable...

Javier Lindenboim

No, no, es práctico.

Alfredo Monza

Pero mientras no se resuelva, sacar 27 sets de resultados es lo mismo que nada, porque son tantos...

Pregunta

Díganme ustedes, en relación al problema de la transformación del sector comercial que yo creo que es un fenómeno superpuesto a la reforma de nuestra sociedad, de hecho uno lo comprueba en algunos almaceneros, pero en Disco solamente si está facturando 1.600 millones de dólares según la previsión este año, tienen 100 puntos de venta. Yo hice una estimación de que la cantidad de empleo que generaría esa actividad sería una cuarta parte del nivel de empleo de lo que habría generado una cadena tradicional de

almacenes o comercios pequeños, es decir, ¿hay algún estudio que haya hecho alguna evaluación separada de esta gran transformación?

Héctor Valle

No, no que yo sepa. Lo que si hay es una preocupación de la provincia de Buenos Aires por reglamentar la instalación de supermercados. Yo creo que es una tendencia inevitable la de la desaparición de la anterior forma de comercialización, pero se acentúa por el impacto sobre los demás. Yo creo que hay que mirar mucho el tema de precios relativos; yo hablaba hoy de los bienes de capital (será porque es un tema que me preocupa mucho), ese tema se profundiza por la revaluación del dólar en el mundo.

La Argentina, los primeros 7 meses del año, ha duplicado sus importaciones de Japón y ha aumentado 70 por ciento sus importaciones de Europa, y esencialmente eso está muy determinado por la sobrevaluación del dólar; entonces, al no haber ningún criterio selectivo (es obvio que todo país tiene que incorporar tecnología de punta, tiene que modernizar su base productiva), la cosa es indiscriminada, generando problemas de adaptación, sobre todo, de mano de obra; y sobre todo, porque esto es muy determinante en cuanto a la calificación de la mano de obra requerida, qué tipo de calificación del trabajo se plantea.

Hay otro tema importante y es que la mayoría del proceso de mejora en la productividad industrial que se advierte se da en sectores que se integran a procesos transnacionales; generalmente, la incorporación de tecnología (probablemente Jorge me podrá corregir) viene atada a determinadas normas técnicas que generalmente determinan la eliminación del viejo proveedor nacional sustituyéndolo por importaciones; o sea, la incorporación a un proceso productivo internacional significa tener determinado equipamiento y cumplir determinadas normas técnicas que generalmente el viejo proveedor nacional de esa empresa no puede cumplir, entonces, o incorpora él también tecnología que es muy desplazadora de mano de obra o desaparece, y eso tiene impacto (entre otras cosas) sobre el empleo.

Pregunta

Un comentario con respecto a eso es que cuando uno ve los datos de la EPH que es la base sobre la que todos trabajamos, uno de los factores que justifica la caída del empleo informal o el empleo cuenta propia, es el empleo cuenta propia en el comercio; hay una pérdida como de (no lo recuerdo bien ahora pero) cerca de 200.000 puestos de trabajo, que es el típico pequeño comerciante que tiene como competidor al gran supermercado; hay un efecto neto, no sé si la suma de las incorporaciones llega a compensar la pérdida que significó.

Incluso los salarios en los supermercados (no tengo ninguna información rigurosa) son de 300\$, y además los toman en períodos de prueba con lo cual no tienen cargas patronales.

Es una reestructuración económica que está desplazando pequeños propietarios que a lo mejor ingresaban, no sé, 1000\$ o 1500\$ en un almacén pequeño, para él y su familia, está reemplazando por salarios de 300\$. Y además, toda esa acumulación va a manos de empresas transnacionales que reinvierten produciendo nueva acumulación y nueva contratación de empleo, es una cadena.

Alfredo Monza

Este fenómeno es muy importante porque el comercio tiene un porcentaje muy alto del empleo. Su origen en verdad, es exógeno al modelo económico porque es un proceso de modernización que se dio en ese sector y que es muy difícil parar. Lo que tiene de endógeno, sin embargo, es la forma en la que el modelo maneja ese factor que viene de afuera. Incluso, hay estímulos viciosos adicionales, que planteaba Valle, para que eso se produzca o, en todo caso, se aplica simplemente una filosofía de que se continúe en piloto automático y se va arreglar todo en el futuro (lo que está por verse).

Héctor Valle

Tenés razón, ahora, además hay un elemento: no solamente se trata del problema cambiario sino la desaparición del estado como regulador; digamos, el hecho de que un supermercado importe un container con artículos a 1\$ cada uno, que no solamente destroza la industria local (podemos citar un montón de ejemplos: las bicicletas, los juguetes y un montón de productos), eso es parte de los frutos que se obtienen de un modelo que desarticula al Estado en sus funciones elementales de control, y uno no puede ignorar la referencia a esos hechos al analizar los problemas de empleo.

Pregunta

Para Alfredo: Cuando vos nombrabas en tus categorías, las de refugio, la cosa queda bastante entendible cuando tomamos el sobreempleo público, por un lado, y el servicio doméstico; lo que sigue siendo una gran incógnita es qué pasa con esta retracción, algo hemos dicho ahora desde la destrucción de los puestos de trabajo vía comercio, pero ¿qué más?

Alfredo Monza

La hipótesis interpretativa del principio de saturación resulta muy genérica y casi tautológica, porque como no siguió creciendo se saturó y se saturó porque no siguió creciendo. Al mismo tiempo, los primeros análisis de los datos de mayo del noventa y siete dan una fuerte subida de la informalidad

urbana en Bs.As., lo que genera problemas adicionales de interpretación. Incluso puede haber problemas de medición, porque los propios cambios estructurales ponen a prueba las metodologías que se usan. Por ejemplo: todas esas metodologías en alguna medida usan criterios, en algunas instancias sino en todas, de nivel de ingresos y si hay un deterioro de los ingresos va a pasar un fenómeno parecido a lo que se observó con la línea de pobreza. Lo que se puede ver año a año en el GBA es que en el primer trienio de la convertibilidad hay expansión del empleo (y buena expansión) y de ahí que se comprima el sector de la informalidad está totalmente de acuerdo con los libros de texto. Es después de ahí que el sector se queda estancado, aunque empieza a ver destrucción de puestos de trabajo del sector estructurado, aumento de la tasa de desocupación y demás. Para rematar, el año pasado parece que subió significativamente.

Javier Lindenboim

Cuando subió el conjunto del empleo.

Alfredo Monza

Claro, porque la impresión en los primeros análisis que se están haciendo del GBA, entre mayo noventa y siete - noventa y seis, es que la importante suba del empleo total que se da, es en su mayor parte, sino en su totalidad, el incremento de la informalidad urbana.

Pregunta

La variable ¿es registración?

Alfredo Monza

No, no, no, se refiere a atributos como categoría ocupacional, ingreso, calificación

Pregunta

Si entran por ejemplo los casos de quienes tienen los contratos promovidos o por períodos de prueba...

Alfredo Monza

Pueden incidir o aparecer como informales. El punto general es el siguiente: la idea de informalidad era muy clara cuando lo formal era toda la cosa clásica del empleo típico y la informalidad eran todas las demás cosas. Resulta ahora que hay toda una degradación en el sector estructurado respecto de la calidad del empleo y entonces empiezan a aparecer formas de ocupación que posiblemente las metodologías detecten como informales

cuando teóricamente no lo son porque se trata de inserciones en el sector estructurado.

Pregunta

Los mayores usuarios de esas modalidades conforman un marco, digamos, como dos círculos concéntricos: un núcleo duro (que decía Valle recién) y un núcleo variable informal transitorio (de transitoriedad permanente) que sería el que rodea a ese núcleo duro

Alfredo Monza

O sea, en síntesis, Héctor decía: 600.000 nuevos puestos en el año, que según estos primeros nuevos análisis parece que serían todos informales. Tal vez se trate de 300.000 informales estrictos y 300.000 “malos” puestos formales, y la metodología los detecta así, porque no hay metodología que pueda tener la inventiva suficiente para manejarse con los cambios de la realidad Argentina.

Héctor Valle

Una anécdota: los trabajadores viales de empresas privatizadas cobran 1\$ la hora y son absolutamente informales las relaciones que tienen, son cuadrillas que arreglan con los empresarios.

Pregunta

Y, aparecen en el mejor de los casos como autónomos. Desde el punto de vista de la cobertura...

Alfredo Monza

Pueden ser, además, del Plan Trabajar...

Héctor Valle

No, son empresas como Benito Roggio y similares.

Alfredo Monza

Ah, obreros... privados decís, de vialidad privada.

Javier Lindenboim

¿Alguna otra? Yo tengo una para Alfredo. No sé si es que no entendí bien, pero, en todo caso, me va a servir para entenderlo. De los cuatro elementos que vos decías que eran determinantes o posiblemente explicativos

de la situación ocupacional, vos mencionaste el primero en relación a la tasa de actividad, en términos de que era peculiar del GBA y no del resto, con lo cual concuerdo totalmente; y en tercer lugar, planteaste la cuestión demográfica de la cual dijiste que se hablaba poco, y señalaste la diferencia del ritmo de crecimiento de la población del GBA respecto del resto urbano. La pregunta es la siguiente: ¿Cómo se concilia el hecho de que pareciera ser que el GBA el problema que tiene es de oferta, siendo que al mismo tiempo, dentro del conjunto urbano, es el que crece más lentamente? y ¿cómo se entiende que el resto urbano, que por contraposición, crece rápido, el problema que tiene es de demanda?

Alfredo Monza

Yo creo que en ambas áreas los problemas son de oferta y de demanda. La diferencia es que los problemas de oferta en el GBA son exclusivamente atribuibles a la tasa de actividad principalmente; mientras que en el interior urbano el problema de oferta surge por el factor demográfico puro. No sé si te entendí la pregunta.

O sea, en ambos casos el elemento de oferta es importante, pero por la razón opuesta: en el GBA es por tasas de actividad y en el interior urbano es por crecimiento poblacional.

Javier Lindenboim

Claro, pero si la tasa de actividad se mantiene en el interior (en un interior que crece mucho de la población) quiere decir que el ritmo de crecimiento de la PEA es muy alto.

Alfredo Monza

Es alto, muy alto en los dos; es un poco más alto en el GBA porque la PEA es muy sensible a variaciones de tasa de actividad, es más sensible en cierto sentido. Pero seguí, te interrumpí.

Javier Lindenboim

Pero, entonces, mi intriga es la siguiente: en los ámbitos en que la población crece mucho tendría que aparecer un problema de oferta, es decir un problema de un sobrante de gente que aparezca con fuerte desocupación y que se exprese también en tasas de actividad altas, o alguna cosa que funcione distinto de como parece que funciona. La subocupación está igual en la tasa de actividad.

Pregunta

Yo creo que hay pautas culturales de la mujer del interior que son muy distintas a las de acá.

Javier Lindenboim

Las mujeres porteñas son únicas!

Pregunta

No, no, es así por problemas de educación, problemas de ese carácter.

Pregunta

Pero, Rosario, de punta a punta del Plan de Convertibilidad, tiene la misma tasa de actividad, varía en el medio pero tiene 40 por ciento al inicio y lo mismo al final.

Javier Lindenboim

Sí, sí, es la estabilidad que decía Alfredo antes.

Pregunta

Hay que tener en cuenta que ahora empiezan a crecer las tasas de actividad en el interior.

Javier Lindenboim

Así es. Bueno, ¿alguna otra pregunta o comentario?

Pregunta

Yo quería insistir (pero por obsesión propia), que cuando uno mira los datos del producto de la economía argentina, los datos de crecimiento se desinflan bastante; en verdad tenemos un problema de baja producción mirada desde el largo plazo; es decir, el producto per cápita en Argentina de hoy está igual que hace 20 años. Entonces, si aumentó la productividad a igual producto, tiene que aumentar el desempleo. Yo acabo de hacer un trabajo, al respecto, pero hay algunos datos impresionantes: la producción argentina de cemento este año es la misma de hace 20 años y la actividad de construcción de este año exitoso es la misma de hace 20 años de acuerdo a las cuentas nacionales - pero en 20 años la población creció, la productividad del sector de la construcción aumento y, por lo tanto, tiene que haber desempleo -. Entonces, a mí me parece que el tema acá es, básicamente, que está aumentando la productividad por

razones de reorganización laboral en una estructura-producto relativamente constante. Entonces, esto me parece que son las tres cosas, digo, la industria no creció tanto, pero mejoró la productividad y, entonces, expulsó 200.000 trabajadores; y el sector comercial argentino vende lo mismo que antes, pero ahora lo venden los grandes supermercados en vez de venderlos en pequeños almacenes, y expulsó otros 200.000; y, el estado argentino privatizando expulsó 200.000 personas más.

Héctor Valle

Son 600.000 en el total, 200.000 son de las empresas privatizadas.

Pregunta

Entonces, digamos, las cifras pueden ser discutidas pero, claramente, en una estructura en que la economía no crece dinámicamente y que hay incremento de productividad por importación de bienes de capital y por reorganización laboral va a crecer el desempleo. O sea, me parece que ahí hay un problema estructural que habría que agregar a estas cosas.

Javier Lindenboim

Ya que están todos de acuerdo, cerramos por hoy. Bueno, muchas gracias a Alfredo Monza, muchas gracias a Héctor Valle y muchas gracias a los asistentes. Espero que nos reencontremos mañana a la mañana para el segundo panel.

PANEL 2

POLÍTICAS DE EMPLEO EN LOS NOVENTA. EXPERIENCIAS Y OPCIONES

Exposición de la Dra. Adriana Marshall

Las políticas del empleo en América Latina, y en Argentina en particular, están moldeadas, entre varios otros determinantes, por modelos internacionales. Por eso, quisiera comenzar refiriéndome brevemente a las características principales de un influyente paradigma de intervención estatal en el mercado de trabajo.

Frente al elevado nivel de desempleo estructural en países de la OCDE, se fue consolidando, sobre todo en la década del ochenta, un modelo standard de intervención del estado en el mercado de trabajo, adoptado por la propia OCDE. La noción de modelo no implica que éste se haya aplicado en todas partes, y en el mismo grado, sino la cristalización de un paradigma de intervención, aplicado en diversos grados y bajo formas variantes, con énfasis variable en sus distintos componentes.

Este modelo de intervención en el mercado de trabajo, que parte de algunos supuestos (a menudo cuestionados) acerca de cómo opera el mercado de trabajo, está orientado por tres objetivos principales: a) la reconstitución del incentivo al trabajo, supuestamente socavado por los esquemas que aseguran empleo e ingresos, b) la eliminación de restricciones a la prerrogativa empresarial para contratar, distribuir, relocalizar y despedir trabajadores, y c) la descentralización de la negociación colectiva. Dados los cambios económicos internacionales, se ha considerado que el logro de estos objetivos es un prerequisite para reducir el desempleo y fortalecer la performance del empleo y, en última instancia, la de la economía. Además, como gran parte del desempleo se atribuye a deficiencias individuales, se han privilegiado formas de intervención dirigidas a la oferta de fuerza de trabajo, tales como aquéllas dirigidas a mejorar las perspectivas de empleabilidad de cada individuo y sus niveles de calificación.

En este marco, desde los setenta y sobre todo los ochenta, las reformas de las regulaciones que protegen empleo e ingresos, de los regímenes de determinación salarial y también de la regulación del tiempo de trabajo constituyeron preocupación permanente en la OCDE. Pero se colocó también un fuerte énfasis sobre los programas activos hacia el mercado de trabajo, así denominados para diferenciarlos de los pasivos como el seguro de desempleo. Estos programas, como se sabe, incluyen servicios de empleo, capacitación, empleo subsidiado, creación directa por parte del estado de empleos temporarios. La noción de `activos' se refiere a que, frente a situaciones de desempleo, los gobiernos "no sólo" proveen un ingreso sino que además apoyan con programas para crear puestos de trabajo, colocar a los trabajadores y mejorar sus capacidades.

El origen de estas políticas activas se remonta a los años cincuenta y sesenta cuando, en un contexto muy distinto, se orientaban a un objetivo muy diferente: incrementar la oferta frente a la situación de substancial escasez de mano de obra que caracterizaba a muchos países de Europa y evitar el desarrollo de la así llamada espiral

de "inflación por los costos". Pero no tengo tiempo de detenerme en este punto. Lo que importa enfatizar es que en las nuevas condiciones (situaciones de fuerza de trabajo excedente) se les asigna a estos programas el papel de coadyuvar a combatir el desempleo; para algunos, se trata además de una alternativa a las estrategias de regulación de la demanda agregada, que permitiría evitar las consecuencias inflacionarias que tendrían las de administración de la demanda. Estos autores señalan que los programas activos, al mejorar las capacidades de los desempleados, les permiten competir efectivamente en el mercado, con lo cual se moderarían los reclamos salariales de los trabajadores ocupados. Además, permitirían focalizar el apoyo estatal en los grupos de desempleados que están en las situaciones más desventajosas (los desempleados de larga data, los jóvenes, etc.). Esta visión supone un diagnóstico de las causas del desempleo, que enfatiza que las características de los individuos son inadecuadas para satisfacer a las demandas existentes y que la opción por el desempleo es voluntaria. Sin embargo, pese al fuerte acento colocado sobre los programas activos, sólo unos pocos países les han asignado sumas importantes del PBI.

No voy a comentar más sobre este modelo. Baste mencionar que los respectivos impactos de los programas activos y de los seguros de desempleo, así como los de las reformas laborales y de la negociación colectiva, continúan siendo objeto de controversias. Aún no hay acuerdo acerca de si son positivos o negativos para el empleo y el desempleo, pero sí hay más consenso acerca de que no pueden extraerse conclusiones generalizables. Las críticas a los programas dirigidos a la oferta de fuerza de trabajo y a los de empleo subsidiado, en particular, han sido muy significativas, no sólo por sus débiles resultados a nivel micro (algunas evidencias apuntan en una dirección, otras en la opuesta) sino por su impacto insignificante sobre el nivel de desempleo, su objetivo último. Sólo tendrían incidencia sobre ciertas formas de desempleo, según qué causas lo generen: por ejemplo, el desempleo friccional (que podría reducirse gracias a los servicios de empleo y a la capacitación) y el llamado "estructural" (inadecuación de las calificaciones a los requerimientos) que se beneficiaría con programas de capacitación. Hay un reconocimiento creciente de que, como máximo, los programas dirigidos a la oferta de fuerza de trabajo pueden regular quién está empleado y quién desocupado, pero difícilmente la tasa de desempleo o el crecimiento del empleo.

Pero evidentemente los programas de empleo subsidiado y de creación directa de empleo temporario por parte del estado no son irrelevantes sino que, aplicados en conjunción con otras políticas, constituyen un complemento importante para paliar el desempleo, aunque sea temporariamente, en países con niveles de desempleo de dos dígitos. Por otra parte, es indudable que la inversión en capacitación es esencial para la supervivencia económica en condiciones de mayor integración internacional, de modo que es importante analizar que se hace en estas áreas en Argentina y otros países de América Latina que han encarado procesos de liberalización económica.

Como dije al comenzar, este modelo estilizado ha contribuido a moldear la intervención estatal en el mercado de trabajo, incluidas las políticas de empleo, en América Latina. El análisis de distintas experiencias muestra, sin embargo, que también

en América Latina su influencia ha dado lugar a distintas versiones del mismo modelo. En el caso de la Argentina (como seguramente también en otros casos), podemos concluir que la imitación del modelo standard ha sido incompleta y selectiva, o sesgada. Se siguió más rigurosamente la pauta referida al debilitamiento de los obstáculos legales que traban las decisiones empresarias en cuanto a la gestión de la mano de obra, y también la referida a la negociación colectiva, mientras que los programas pasivos y activos dirigidos al mercado de trabajo se copiaron sólo superficialmente, es decir, sin estar apoyados en un esfuerzo importante en términos de gasto público y en un fuerte compromiso estatal en favor de una implementación extensiva.

No voy a discutir las reformas legales al régimen de contratación ni tampoco las referidas a la negociación colectiva, ya bastante conocidas, ni en qué medida reproducen las influencias internacionales. Me voy a concentrar en las políticas que se expresan en los programas dirigidos al mercado de trabajo, pasivos y activos.

En la Argentina, para enfrentar el inédito nivel de desempleo de los noventa, contamos con un seguro de desempleo desde 1991 y con una batería de programas de empleo asociados o no con capacitación, generalmente focalizados, algunos subsidiando empleo en el sector privado, otros según los cuales el estado contrata temporariamente trabajadores; obviamente no tengo tiempo de describirlos aquí. En los últimos años, desde 1993, hubo una gran proliferación de programas de escaso alcance y corta duración; continuamente nuevos programas han ido reemplazando a otros que caían. Además, desde 1991 existen formas de subsidio a las empresas vía la reducción de aportes a la seguridad social, a través de las modalidades "promovidas" de contratación, a las que se agregaron en 1995 nuevos contratos, entre ellos, el "de prueba". Por último, los que podemos llamar "incentivos indirectos" -reducción generalizada de aportes empresariales a la seguridad social y de otros costos laborales-, otorgados con la expectativa de que contribuyan a (u oficialmente justificados con el argumento de que esto contribuiría a), entre otros objetivos, la generación de empleo; en otras palabras, con la expectativa de que se produzcan ciertas conductas empresariales que se traduzcan en más puestos de trabajo. La diferencia entre incentivos directos e indirectos reside en que en el primer caso el subsidio tiene un resultado garantizado en términos de contrataciones (o sea, se otorga a cambio de), mientras que los incentivos indirectos no garantizan nada (y, por otra parte, en los países de la OCDE no se los considera como programas activos de empleo).

¿Qué impacto tienen los programas de empleo en la Argentina? ¿Cuál es su alcance?. Para responder estas preguntas es necesario establecer una comparación con algún standard de referencia, por ejemplo con los países avanzados. Para responder en forma muy sintética, analicemos tres indicadores simples: proporción del gasto en programas de empleo en relación con el PBI, cobertura de desempleados y de la fuerza de trabajo, y estructura del gasto destinado a los programas de empleo. Estos muestran que:

1. La Argentina, sin considerar los incentivos indirectos, gasta una fracción muy baja del PBI en programas activos, aproximadamente un 0,14 por ciento en 1996 (cálculo

basado en estimaciones oficiales), frente a un promedio del 0,8 por ciento para 23 países de la OCDE, y del 1,8 por ciento en los 5 países que más gastan en estos programas. Además, en el caso del seguro de desempleo, se gasta en la Argentina un 0,13 por ciento del PBI, frente al 1,6 por ciento en promedio en la OECD y 3,1 por ciento en los cinco países con mayor gasto en este programa, pese a que la tasa de desempleo es más elevada en la Argentina que en dichos países, con excepción de España.

2. Los programas activos sólo cubrían en 1996 a un 0,7 por ciento de la fuerza de trabajo y al 4 por ciento de los desocupados. Hay problemas que dificultan la comparación directa Argentina-OCDE, pero de algunas comparaciones parciales se infiere que en la Argentina la cobertura de los programas activos en relación con los desempleados es mucho menor; además, si se la contrasta con Chile, vemos que en este país los programas de empleo de emergencia de los años setenta-ochenta, que luego cesaron, alcanzaron entre un mínimo del 4 por ciento y un máximo del 13 por ciento de la fuerza de trabajo y a la mitad de los desocupados, llegando el gasto a representar 1,4 por ciento del PBI. En cuanto al seguro de desempleo, una cobertura inferior al 10 por ciento de los desocupados en la Argentina (por razones que no tengo tiempo de discutir ahora) contrasta con coberturas del 40-50 por ciento en la OCDE.
3. Un punto importante es la decidida preferencia en la política de empleo de la Argentina por los incentivos indirectos. El gasto en incentivos indirectos (que es en realidad una estimación de los ingresos no recibidos por el estado, a los que ha renunciado a través de las reducciones generalizadas de aportes empresariales a la seguridad social) representa el 90 por ciento del gasto total en políticas de empleo, sin incluir al seguro de desempleo, y un 1,2 por ciento del PBI, es decir, la política de empleo está dominada por una política de incentivos indirectos, sin ninguna garantía de que los resultados esperados se cumplan.

Por último, debe mencionarse que los estudios de seguimiento o monitoreo de los participantes en programas activos son aún insuficientes para poder evaluar si los programas lograron mejorar las chances individuales de obtener trabajo, uno de los objetivos de los programas activos. Este tema es importante, ya que de esta evaluación surgirían guías para el diseño e implementación de futuros programas.

En conclusión: primero, el esfuerzo gubernamental en términos de gasto y cobertura es débil; segundo, hay una fuerte preferencia por incentivos indirectos (que no integran el menú de opciones de políticas al mercado de trabajo en los países avanzados); tercero, más del 90 por ciento de los desocupados está excluido del acceso al seguro de desempleo; cuarto, las directivas del modelo en cuanto a promoción de la descentralización de la negociación colectiva y de la "flexibilización" contractual se han seguido más literalmente que las pautas sobre programas de empleo y seguro de desempleo.

Para finalizar, un comentario. En la Argentina, como en otros países latinoamericanos, las políticas de empleo están restringidas por la decisión de disciplina

fiscal. Dado que ni se plantea la posibilidad de aumentar los recursos genuinos del estado a través de una reforma del sistema tributario con orientación progresiva, el control fiscal cae sobre el gasto. En este marco, la preferencia por incentivos indirectos es claramente contradictoria con la necesidad de controlar el déficit fiscal, al tiempo que el estado auto-limita su responsabilidad en la creación de empleo. En cambio, los programas activos, en la forma fragmentada y acotada que se han desarrollado, son más compatibles con la preocupación fiscal. Por ejemplo, si se extendiera la cobertura del seguro de desempleo cambiando los requisitos legales de acceso, todos los que se calificaran o fueran elegibles tendrían un derecho legal a esta cobertura más universal; en cambio, el acceso y participación en los muchos programas focalizados de escasa incidencia es particularista, e incluso depende muchas veces de la discrecionalidad de gobiernos locales, tanto en el otorgamiento como en el cese del beneficio. El gasto en programas focalizados es más limitado, y sobre todo más ajustable a circunstancias coyunturales (pueden crearse programas, o bien declararse su cese, de acuerdo con la situación presupuestaria), que el gasto en seguros de desempleo. Por otra parte, intrínsecamente, los fondos de estos programas son proclives a ser manipulados y desviados hacia otros fines, clientelísticos o de otra naturaleza. Esta "política de empleo" sería el resultado del compromiso entre, por una parte, la necesidad de control fiscal y, por la otra, la necesidad de moderar el conflicto que se deriva del desempleo, un aspecto que obviamente se torna más exigente en tiempos electorales y que habría estado detrás de la reiterada publicitación de programas con modesta incidencia real.

Presentación por Javier Lindenboim

Bueno, esto no se cierra así. Ahora vamos a escucharlo a Ernesto Kritz y luego al Dr. Neffa, con lo cual, seguramente, varios de los temas que inicialmente planteó Adriana también van a aparecer en la última exposición; así que si quedaron preguntas no es problema porque va a haber oportunidad.

Exposición del Dr. Ernesto Kritz

A mí me parece que entender las políticas de empleo en los años noventa tiene una condición previa que, creo yo, es comprender cuál es la naturaleza del problema del empleo en la Argentina. ¿Tenemos un problema de empleo de una naturaleza similar (por ejemplo) al de los países de la OCDE? o bien ¿nuestro problema ocupacional es más parecido tal vez al de otros países?

Es necesario indagar acerca de cuál es, insisto, la naturaleza del problema que estamos afrontando y, a partir de ahí, cuál es la aptitud que tienen las políticas, con independencia (o si Uds. quieren) más allá de la intensidad con que se apliquen, para poder resolver estos problemas. Por lo tanto yo quisiera puntualizar un par de cosas que (me parece) son importantes.

La crisis del empleo en la Argentina en los años noventa tiene una gestación, yo diría, de la mayor importancia, en el tipo de evolución que tuvo el mercado de trabajo en la década anterior, en los ochenta. Y, no quiero adentrarme mucho en esto pero permítanme recordarles que, en los ochenta -cuando teníamos un desempleo bajo y también teníamos una participación baja de la población- se presentó una situación que a veces no enfatizamos lo suficiente, y es que en los años ochenta el empleo creció en cerca de un 20 por ciento en circunstancias en que el producto cayó un 10 por ciento. La variable de ajuste del mercado de trabajo en los años ochenta no fue la cantidad de gente ocupada sino que fue la productividad del trabajo, y la productividad en los años ochenta bajó 25 por ciento.

En 1989 cada persona ocupada en la Argentina producía un 25 por ciento menos que en 1980, esto prácticamente no reconoce antecedentes en la historia económica contemporánea, es muy difícil encontrar otro país que haya tenido un comportamiento semejante al argentino ¿qué quiere decir esto?. Lo que quiere decir es que los 2 millones de empleos que se crearon en los años ochenta eran empleos de extraordinaria fragilidad.

La PEA argentina en los años ochenta tuvo un proceso de intensa informalización, informalización en el doble sentido del término: por una parte, en un predominio en las nuevas ocupaciones de las relaciones ilegales de trabajo y, también, lo que quiero marcar, en, más que un predominio, yo diría, que en una proporción abrumadora, los nuevos empleos fueron empleos de muy baja productividad. En realidad, se crearon dos clases de trabajos en los años ochenta: empleos públicos (básicamente provinciales y municipales, menos en la administración pública nacional) y trabajos por cuenta propia, con una disminución en números absolutos del número de asalariados. El número de los asalariados en los años ochenta bajó en términos absolutos. El 25 por ciento de los empleos creados en el sector privado en los años ochenta fueron servicios domésticos, 1 de cada 4 empleos privados creados en los ochenta fue servicio doméstico.

Esta caída espectacular de la productividad hizo que, me parece, se generaran condiciones para una explosión del problema ocupacional. Explosión que, creo yo, fue resultado en un período muy breve de tiempo, primero, de la hiperinflación -que destruyó oportunidades ocupacionales que se habían sostenido precisamente por la presencia de la virtual inexistencia de un sistema de precios, es decir, que hacía posible que subsistieran microproductores, pequeñísimos productores, en un sistema de precios prácticamente destruido- y, luego de eso, la reforma económica. Esta última, en lo laboral, tiene un efecto importantísimo que está ligado con el primero que yo estaba marcando, y es que, en los años noventa, casi en perfecta oposición a lo que había ocurrido en la década precedente, hay un crecimiento espectacular de la productividad. Desde 1990-91 en adelante la economía argentina aumenta la productividad del trabajo al doble que el promedio mundial; la tasa promedio de aumento de la productividad en la Argentina en la primera mitad de los años noventa supera el 6 por ciento anual; no hay ningún país, prácticamente, en el mundo que tenga un crecimiento tan fuerte de la productividad

como el que tuvimos nosotros. Y acá, algo tenía que pasar porque, por un lado, se recupera muy fuertemente la productividad, por el otro lado, se expone la economía a la competencia externa y, por otro lado, se desregula; y, quizás, tan importante o más importante en algunos casos que todo esto: hay un sistema de precios, por primera vez en varias décadas, hay un sistema de precios que está funcionando.

En los años ochenta, por la altísima inflación, la variable de ajuste (como yo decía) en el mercado había sido la productividad, pero también eran los salarios; bastaba con atrasar dos meses o un mes los ajustes salariales para hacer caer brutalmente el costo laboral, y esto era lo que permitía que subsistieran esos niveles de empleo que les estaba señalando.

Bueno, las reglas cambian absolutamente en los noventa y en muy poco tiempo una parte significativa de esos empleos tan frágiles que se habían creado en la década anterior (en las últimas etapas del modelo de sustitución de importaciones, en la etapa de la altísima inflación) se destruyen. Me parece que vale la pena señalar algo que es importante: contrariamente a lo que a veces pensamos, el salto fenomenal del desempleo que tuvimos a partir de mediados de 1993-94 y, particularmente, en 1995 no fue resultado directo de la destrucción de puestos de trabajo en el sector formal de la economía; solamente un cuarto del incremento del desempleo entre 1994 y 1995 (que es cuando alcanza un máximo) se explica por despidos y solamente un octavo se explica por despidos colectivos (que son los atribuibles a reestructuraciones microeconómicas). Distinto de eso, la mitad del incremento del desempleo en la Argentina se explica por la destrucción de puestos de trabajo de muy baja productividad e informales; uno de cada dos nuevos desocupados en la Argentina a mediados de los años noventa tienen su origen en los sectores de más baja productividad, más atrasados y donde predominan la ilegalidad de las relaciones laborales. Por el contrario, entre el noventa y El Tequila (fines de 1994) el empleo formal moderno aumentó, aumentó en un 10 por ciento, lo que pasa es que no compensó, este incremento, la destrucción mayor que se produjo en los sectores más atrasados e informales de la economía, que es donde, insisto, se concentró el crecimiento de la desocupación.

Esto no quiere decir que los problemas de precios no hayan tenido influencia, obviamente tuvieron influencia y me parece que es importante a los efectos de entender lo que viene después en términos de políticas de empleo; entre la convertibilidad y el año 1994 (entre el año 1991 y el año 1994) no obstante que se produjo lo que comentaba hace un momento de un aumento tan rápido (tan espectacularmente rápido) de la productividad, el costo laboral unitario (deflactado por la productividad) aumentó todavía más en los sectores formales y eso fue consecuencia, esencialmente, de un problema de precios relativos de factores. La evolución de los precios relativos de factores jugó en contra de la ocupación, pero explica (según los cálculos que yo he hecho) sólo un cuarto del incremento de la desocupación; el problema esencial (como señalaba), me parece, no es tanto ese, como la destrucción de puestos de muy baja productividad desde el 93 o mediados del 93 en adelante.

Si este diagnóstico tiene algo de asidero, me parece que esto tiene implicaciones importantes en lo que hace a las políticas de empleo. Yo creo que hay dos tipos de implicaciones, una que se refiere a cuál es el origen de los desocupados y que permite explicar por qué no funcionan en Argentina instrumentos como el seguro de desempleo. El seguro de desempleo es un instrumento pensado para el desempleo originado en el sector formal, no en el sector informal; el hecho de que sólo el 5 por ciento de los desocupados esté cubierto por el seguro no hace sino reflejar eso, ese 5 por ciento es el que califica, no hay muchos más, no hay muchas más personas desocupadas hoy en la Argentina que califiquen para el seguro de desempleo tal como está definido hoy. Si uno relajara las condiciones para calificar (no pidiera, por ejemplo, que el desocupado hubiera estado inscripto en la seguridad social aportando al Fondo Nacional del Empleo, durante un año, no le pide el telegrama de despido, o sea, los requisitos formales) pero mantiene como condición como para calificar para el seguro de desempleo que haya sido un asalariado formal, el máximo que se podría alcanzar sería rondando el 15 por ciento (no es más).

En las condiciones de la Argentina, dada la naturaleza de la desocupación en la Argentina, el seguro de desempleo no puede dar mucho más como instrumento y sería muy difícil administrar algún otro instrumento, del tipo de un seguro, para cubrir (al margen de las restricciones de fondos) a las personas que provienen del empleo informal, que son dos tercios, dos de cada tres desocupados en la Argentina provienen del trabajo en negro ¿Cómo se hace para probar que una persona que ha estado trabajando en negro, efectivamente estuvo trabajando?. No hay forma de probarlo, no hay cómo administrarlo. La consecuencia inevitable sería un fraude fenomenal e injusticias (inequidades) porque habría gente que no podría acceder a los beneficios de un seguro de esta naturaleza si no fuera precisamente a través de prácticas ilegales. Esta es la razón por la cual no ha funcionado la política pasiva más importante como funciona en los países de la OCDE; en los países de la OCDE las proporciones de desocupados que provienen del sector formal son muchísimo más altas que en la Argentina, enormemente más altas, pero, aún así (como señalaba Adriana) cubren no mucho más de la mitad... pero en Argentina eso evidentemente no se puede, no, no hay cómo, habría que pensar en otro tipo de subsidios en todo caso.

Lo que yo quiero marcar es que la discusión sobre las políticas me parece que es una discusión que está demasiado centrada en el lado de la demanda de trabajo, en el lado de las cantidades (sí Uds. quieren) en el mercado. Lo que está detrás de las políticas activas es un supuesto de insuficiencia del sistema productivo para generar suficiente cantidad de puestos. A mí me parece que se presta poca atención, por lo menos en el análisis, a dos puntos que yo creo que son relevantes, y que (me parece) se le ha prestado mucho menos atención en la práctica. El primer punto es que así como uno debe fijarse en temas de cantidades (y yo francamente creo que no debería ser el eje, pero enseguida voy a explicar por qué pienso así), pero me parece que uno también debe fijarse en temas de precios; y a mí me parece que políticas económicas generales o particulares que mejoren los precios relativos de factores deberían tener importancia en una economía como la argentina donde (como señalaba hace un momento) entre 1991 y 1994, por ejemplo, (más allá del

tema de la formalidad/informalidad) en el sector formal de la economía todo jugó en contra de la utilización del factor trabajo, en términos de precios. Se encareció en términos relativos el factor trabajo y se abarató muy significativamente el factor capital; entre 1991 y 1994 el precio del trabajo respecto del capital aumentó un 65 por ciento; es muy difícil esperar que con este sesgo en contra del factor trabajo (el sesgo en términos de precios del factor trabajo) aumente la demanda por mano de obra, más bien lo que aumenta es la sustitución de mano de obra por capital.

Por lo tanto, yo creo que las políticas dirigidas a disminuir los costos laborales (obviamente los no salariales) me parece que deberían merecer una atención importante; y, por qué digo que quizás deberían merecer tanta atención como las políticas basadas en el supuesto de que hay insuficiencia en la economía para generar puestos de trabajo. La experiencia del último año, a la salida de la recesión y avanzadas las reformas estructurales, muestra que la economía puede crear muchos puestos; entre mayo de 1996 y mayo de 1997 la ocupación ha crecido un 5 por ciento. Esta es la tasa de creación de empleo más alta de las últimas dos décadas; por lo tanto, yo no estoy seguro de que sea intrínseco a nuestro sistema económico la incapacidad para generar puestos, la pregunta que uno debe hacerse es ¿cuál es la calidad de esos puestos de trabajo?, que ese es otro tema, pero que no se resuelve por el lado de las políticas activas, por el lado de la demanda, porque ciertamente las políticas del tipo del Programa Trabajar o programas de creación de empleos en el fondo es una precariedad legalizada por el estado (no se puede decir que sean puestos de muy buena calidad, todo lo contrario).

Y, el punto adicional que yo quería marcar además de la cuestión de precios del factor trabajo es otro tema que a mí crecientemente me preocupa y que (creo) le preocupa crecientemente a la sociedad argentina. Así como yo señalaba que una proporción mayoritaria del problema del empleo se ha generado en los sectores de muy baja productividad (la destrucción de empleos se concentró ahí), de la misma manera, yo diría que la otra cara de esa misma moneda es que, estos sectores son sectores de bajísima empleabilidad, los sectores sociales involucrados en la desocupación son sectores de bajísima empleabilidad. Yo acabo de hacer una medición (o sea, hace un par de meses) y encontré resultados aterradores: 75 por ciento de los desocupados no terminaron la escuela secundaria, 80 por ciento nunca hizo un curso de capacitación, 90 por ciento no tiene ningún instrumento moderno (del tipo de conocimientos informática e idiomas); en circunstancias que cuando uno pregunta en las empresas (cosa que también nosotros hemos hecho en una investigación que hicimos a fines del año pasado) se da exactamente lo opuesto: el 75 por ciento de los puestos que se están creando tienen como piso educativo la secundaria completa (es exactamente lo contrario).

Pero, lo que a mí más me preocupa de los resultados que les estaba señalando, que hemos encontrado muy recientemente, sobre el perfil del capital humano de los desocupados, es que este perfil es todavía peor en los jóvenes, cuando uno debería esperar lo contrario; los jóvenes reproducen, en el mejor de los casos, el perfil de calificaciones de sus padres y, por supuesto, los requerimientos hoy son mucho más intensos; aquí parece que se encuentra la clave de la

perpetuación intergeneracional de la pobreza, y una clave principal de la desigualdad. No hay, o cada vez a menos, buenos puestos de trabajo para personas poco educadas y poco calificadas; las disparidades son enormemente mayores que lo que es en el promedio de los países de la OCDE, esto hace también una diferencia que, me parece, vale la pena señalar, acá hay heterogeneidades más marcadas de productividad, por un lado, y de perfil de calificaciones, por el otro. Y, lo que es igualmente preocupante es que con el actual perfil de capital humano que tiene la fuerza de trabajo en Argentina va a ser muy difícil sostener un esfuerzo de modernización productiva, de un lado, por el momento, los desocupados, me voy a los ocupados y ahí encontramos que: el 55 por ciento de los ocupados en el GBA (que es el mercado más desarrollado del país) tampoco terminó la escuela secundaria, en los sectores transables es peor todavía. En una economía crecientemente abierta cuando uno tiene esto dice: es muy difícil sostener un proceso generalizado de modernización productiva, lo único que puede hacer es concentrarlo en una cúpula y que yo creo que eso es lo que ha pasado, hay una concentración del crecimiento de la productividad; y, entonces, si uno quiere competir va a tener que competir con países de un perfil tecnológico similar, con el agravante para la Argentina que los salarios aquí son mucho más altos que en la India (ni hablar de la China).

Por lo tanto, el tema de la empleabilidad, que es previo a la entrada al mercado, me parece que está en el núcleo principal del problema de la desocupación en la Argentina y en el núcleo principal de las políticas de empleo; yo realmente creo que las políticas activas del lado de la demanda centradas en las cantidades, no hay evidencia ninguna, en realidad concluyente, pero me parece que en el caso nuestro no deberíamos esperar demasiado. Si yo tuviera que hacer algún pronóstico diría que programas de empleo temporario lo que van a hacer, más que bajar la tasa de desempleo, es aumentar la tasa de actividad (van a entrar al mercado, básicamente, mujeres que nunca antes habían trabajado, creo que eso es lo que va a pasar más allá de las implicaciones políticas y clientelísticas que tuvieran). Pero, me parece que uno debería centrarse, por lo tanto, en estudiar la eficacia posible de mejorar los precios relativos de factores que, me parece, son de enorme importancia; de hecho, cuando uno le pregunta a los empresarios, cosa que en nuestro estudio hemos hecho, cuáles son los factores que inhiben una mayor contratación de mano de obra, hay dos que se llevan el 70 por ciento de las menciones: el primero es la incertidumbre sobre el horizonte económico, en el fondo lo que están diciendo es “la demanda de trabajo en función del nivel de actividad” cosa que se está probando ahora, y la segunda es los impuestos al trabajo excesivos. Yo creo que hay mucho que hacer todavía por ese lado (lo cual es un tema de unas implicaciones enormes por las complicaciones que hacen al equilibrio fiscal), pero me parece que por ahí hay una cuestión central. Sin embargo, visto a largo plazo (a largo plazo no estoy pensando simplemente a fines del siglo XX, sino la Argentina de los próximos 20 años) yo diría que el tema central es el de la empleabilidad y lo sintetizaría en una sola frase: En mi opinión la mejor política activa de empleo es una educación pública de excelencia.

Exposición del Prof. Julio César Neffa

En primer lugar agradezco muy sinceramente a la Facultad y en especial al profesor Lindenboim por esta invitación. Las dos exposiciones que me precedieron han sido muy interesantes y su valioso aporte me obligan a replantear lo que pensaba decir. En mi exposición voy a hacer un comentario y presentación de las políticas posibles de empleo, sin hacer mayores referencias al caso argentino, porque ya se refirió ampliamente a ello la Dra. Adriana Marshall.

I.- Los tres modelos

Con respecto al desempleo y las políticas de empleo, la primera observación que corresponde hacer es que se puede esquematizar diciendo que existen tres modelos en los países desarrollados.

Un primer modelo es el que se lleva a cabo en los Estados Unidos donde se experimenta un rápido crecimiento económico, una baja tasa de crecimiento promedio de la productividad y un elevado crecimiento de empleo, hasta el punto de que en este momento, la tasa de desempleo de los Estados Unidos debe ser una de las más bajas de su historia, en todo caso desde la Segunda Guerra Mundial: se sitúa entre el 4,5 y el 4,88 por ciento sobre la población económicamente activa. La baja productividad es el secreto que explica un crecimiento tan fuerte del empleo, pero en segundo lugar existe un problema con la calidad (de la cual se hablaba hace un rato) de los empleos; se constata un crecimiento muy fuerte, por una parte de los trabajadores pobres, es decir, aquellos que tienen empleo pero sus ingresos los sitúan por debajo del umbral de pobreza, y por otra parte de los que tienen empleos de tipo precario.

El segundo modelo sería el que predomina en Europa occidental, donde la tasa de crecimiento económico es relativamente modesta, la tasa de productividad es elevada y, como consecuencia de ambas, el crecimiento de la desocupación es muy fuerte y se mantiene en este momento en promedio entre el 10 y el 12 por ciento para la mayoría de países de la Comunidad Económica Europea.

El tercer modelo es el de los países del Sudeste Asiático y Japón en el cual coexisten una tasa de crecimiento muy elevado de la producción y de la productividad, resultando una muy baja tasa de desempleo, el cual prácticamente puede caracterizarse como un desempleo friccional de alrededor del 3 por ciento de la PEA.

Estas tres referencias son importantes porque a veces se afirma de manera temeraria, tal vez para consolarnos acerca de la grave situación argentina, que en todos los países del mundo existe una elevada desocupación. En el mejor de los casos, se trata de un error por falta de información.

II.- Las políticas de empleo son económicas o sociales/asistenciales?

Con respecto a las políticas de empleo, yo las clasificaría en dos grandes grupos de políticas y haría primero un comentario. Uno de los problemas más graves que persisten cuando se estudia este tema, es que pareciera como que las políticas de empleo fueran sinónimo de políticas "sociales" (en el sentido de no-económicas) y que por lo tanto corresponde hacer una política social porque lo que ocurre a nivel del modelo económico es invariante, es algo que no se puede modificar; por lo tanto **las políticas económicas generan necesariamente desempleo y son las políticas sociales las que tienen que ocuparse de resolverlo o de compensar sus efectos.** Eso me parece que es un error conceptual muy grave, porque se debe a que se ha dejado de lado la posibilidad de que el empleo pase a ser una variable activa de la política económica como diría el Prof. Jean Tinbergen. Ahora bien, las autoridades de la nueva política económica instaurada desde la adopción del Plan de convertibilidad se propusieron varios objetivos: bajar la inflación y la bajaron, mantener estable la tasa de cambio y se obtuvo, reducir el déficit fiscal y lo lograron, abrir la economía de manera vigorosa y se eliminaron la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias. ¿No se podría haber puesto como objetivo la creación de más y mejores empleos?

III.- Las políticas pasivas

Las políticas pasivas no atacan las causas profundas del problema, sino que procuran reducir la oferta de fuerza de trabajo. Una de las medidas más antiguas es el masivo control de la natalidad. Es el caso de las esterilizaciones masivas que se aplicaron por ejemplo en India, así como en otros países muy poblados, y años más tarde la política impositiva contra el rápido crecimiento demográfico aplicado en China (el elevado impuesto monetario que debía pagar cada familia china a partir de su segundo hijo). Esas son medidas que tratan de reducir la población y por consiguiente la futura oferta de fuerza de trabajo, pero su efecto tiene lugar sólo en 15 o 20 años más, es decir, a mediano o largo plazo.

Una segunda medida de política es el control de la inmigración. Incluso hay economistas y políticos que de manera simplista hacen el cálculo del número de desempleados y lo comparan con el número de extranjeros y sostienen que si se fueran (o se expulsan) los extranjeros, habría empleo para todos los argentinos y se

reduciría la desocupación. Pero esto no es así pues, primeramente, no son los mismos empleos los que ocupan unos y otros, y en segundo lugar porque en sí mismo tiene un contenido xenófobo y racista que es bastante inquietante precisamente en una época donde se promueve la integración y los mercados comunes.

Una tercera política pasiva se refiere a la educación (de lo cual hablaban los anteriores expositores); por ejemplo, si se prolonga la duración de la escolaridad obligatoria de los jóvenes en una o dos clases de edad y la edad límite se pasa de 14 a 16 años. Es obvio que esta medida legal tiene un efecto inmediato para reducir la oferta de trabajo. De modo que una medida del tipo educacional sin dudas muy simpática y progresista, puede tener como un objetivo explícito o implícito la reducción de la oferta de fuerza de trabajo y por consiguiente la reducción de la desocupación de los jóvenes.

Otras medidas pasivas se refieren a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Las medidas de política laboral pueden favorecer, o no, su participación en la vida activa, y de hecho se constata un fuerte incremento dentro de la PEA desde hace dos décadas. Esto es un signo de progreso y no se debe culpabilizar a las mujeres cuando se analiza el desempleo. Ahora bien, si por ejemplo no se aplica totalmente la legislación del trabajo en cuanto al derecho de excedencia, y no se habilitan en buenas condiciones suficientes guarderías infantiles o los jardines de infantes, estos factores no estimulan a las mujeres para que abandonen la inactividad y se incorporen al mercado de trabajo.

Diversas medidas pasivas tienen que ver con los retiros voluntarios y las jubilaciones anticipadas, antes de llegar a la edad máxima legal, ya sea bajo el estímulo de fuertes indemnizaciones o a cambio de cualquier otro beneficio. Eso se ha llevado a cabo sobre todo en los países europeos cuando los procesos de reestructuración fueron muy fuertes, como una forma de reducir la oferta de fuerza de trabajo y ofrecer una compensación. Pero la condición **sine qua non** es que el ingreso percibido en concepto de jubilación (o de prejubilación) sea de alguna manera equivalente o al menos constituya un porcentaje considerable de lo que sería el salario normal en actividad. Pero puede ocurrir en el sector público que haya personas pre-jubiladas, o retiradas tempranamente, que salen formalmente de la actividad para cobrar esas compensaciones y entran más tarde por la otra puerta y siguen trabajando como si nada hubiera pasado.

La medida de política pasiva de empleo tal vez más conocida es la del seguro de desempleo. Ya hablé de ello la Dra. Adriana Marshall poniendo en evidencia que en el caso argentino, es muy escaso el porcentaje de desocupados que cobran el seguro de desempleo instaurado por la Ley Nacional de Empleo adoptada en 1991. La cifra exacta de los "beneficiados" se discute, pero puede estimarse que está entre el 5 y el 8 por ciento. Existen estudios muy interesantes y contradictorios intentando demostrar que, en lugar de pagar un seguro de desocupación, sería mucho más beneficioso para todos pagar ese subsidio directamente al trabajador, o por medio del empresario, pero en contrapartida de un real trabajo. De esa manera no se pierde

la empleabilidad, las personas recobran la autoestima pues consideran que no son asistidos y que se ganan su vida, y en segundo lugar al pagar las cotizaciones sociales se genera una contribución para fortalecer el sistema de seguridad social y las obras sociales, y alimentar los fondos destinados al subsidio por desempleo.

Algunas medidas pasivas son más vernáculas, y tienen que ver con la búsqueda de una especie de maquillaje de las cifras estadísticas, o con el intento de tratar de privatizar el INDEC para que una empresa consultora privada haga bien los deberes y no produzca una cifra de desempleo que sea tan elevada; o separar en las planillas del INDEC los subocupados en dos categorías (demandantes y no demandantes) para que solamente los muy hábiles vuelvan a juntarlas y sumarlas para ver cual es el número total de los subempleados. Otro problema metodológico ha surgido recientemente al incorporar la EPH a las personas que están siendo objeto de las medidas de política social (como el Plan Trabajar o el Proyecto Joven): normalmente y siguiendo las consignas de las Conferencias internacionales de estadígrafos del trabajo, esas personas que están en un sistema educativo aunque sea no formal, y no perciben una verdadera remuneración sino solo una modesta compensación por concepto de gastos de viajes y viáticos, no deberían incluirse dentro de la PEA. Ahora bien, la mayor parte de esos jóvenes, cuando fueron encuestados (según nos informaron los mismos encuestadores) dijeron que "estaban trabajando". Cuando se registra esa afirmación en el formulario, de alguna manera se los saca de la condición de inactividad, y en consecuencia aumenta el nivel de empleo y se reduce el desempleo. Exagerando un poco, podríamos decir que son "maquillajes estadísticos" para tratar de disminuir la tasa de desempleo. Otra medida consiste en no tomar en cuenta a los trabajadores desocupados, pero que están desalentados y por esa causa no buscan un trabajo porque estiman que eso es imposible de lograr. Pero se han construido diversas metodologías que son eficaces para medir correctamente esa realidad, que es cada vez más frecuente.

IV. Las políticas activas

En primer lugar se debe mencionar como política activa el mejoramiento del servicio público de empleo, es decir, que el mismo no se limite solamente a tomar nota de los desempleados, de sus calificaciones y de las ofertas de trabajo emanadas de las empresas u organizaciones, sino que también intervenga de diversas maneras en el mercado de trabajo para hacerlo más transparente y suministrar mayor información, para compensar sus fallas, acercar la oferta y la demanda, y vincular el servicio público de empleo con las actividades de formación profesional. El fundamento de esa intervención estaría dado por la concepción de que el mercado de trabajo es totalmente distinto al de productos y mercancías, por el hecho de que en el capitalismo la fuerza de trabajo no puede ser considerada como una simple mercancía, e igual que las demás. Su valor de uso no es igual a su valor de cambio. Existe una dimensión cualitativa del trabajo y a menudo para conservar o entrar en un empleo, se requiere la reconversión de la fuerza de trabajo.

Si el servicio de empleo además de acercar oferta y demanda vincula su actividad de intermediación con la formación profesional, el resultado puede ser mucho mejor y las personas encontrarán un empleo más adecuado a sus competencias y más rápidamente que en el caso contrario.

Otra medida de política activa consiste en adoptar una protección legal contra los despidos arbitrarios e injustificados. Pero quisiera que fueran indulgentes conmigo y a causa de mi propuesta no me califiquen como una persona antigua. A causa de esta ola liberal que nos ha invadido, no nos olvidemos de que el Derecho de Trabajo también puede proteger a los trabajadores contra los despidos injustificados y que su razón de ser es precisamente compensar la desigualdad inicial existente entre los empresarios y los asalariados.

La formación y la reconversión de la fuerza de trabajo son importantes medidas de política activa, y en esto coincido plenamente con el Lic. Ernesto Kritz, aunque yo creo que no es la única, y tal vez no sea la más importante; pero sí reafirmo que es muy importante. Estas medidas de política tienen que ver con los desocupados, pero también con los ocupados. Es decir, no solamente se debe brindar una educación formal de excelencia a los jóvenes antes de su ingreso al mercado de trabajo; el mayor problema lo constituyen los trabajadores adultos y de mayor edad, que están desocupados y tienen un bajo nivel educativo, cuyas calificaciones han quedado obsoletas por el cambio tecnológico y que si no hay un proceso de formación y de reconversión profesional no van a poder encontrar empleo en los nuevos puestos de trabajo que se van a ofrecer.

Existen también medidas de tipo promocional, por ejemplo en el sector público, como son los trabajos de utilidad colectiva, o la articulación de la formación profesional en aula con las pasantías de los jóvenes en empresas trabajando en situación real, medidas que se pueden aplicar a los desocupados de larga duración, cuyo número va creciendo tremendamente en la Argentina. Estas políticas deberían dar la prioridad a las mujeres jefe de hogar, -sobre todo cuando tienen un bajo nivel de calificaciones-, a los trabajadores desocupados de edad avanzada, a los desempleados de larga duración, o a la creación de microempresas y diversas modalidades de lo que llamaríamos autoempleo. Serían políticas vinculadas con los empleos promovidos, ya sea por una nueva actividad, reconversión, trabajo-formación, o durante periodos de prueba, etc.

El problema que presentan estos empleos "promovidos" es que por lo general en lugar de generar nuevos empleos dan lugar a un "efecto sustitución". Es decir, que para aprovechar estos beneficios, los empresarios en lugar de mantener a los viejos trabajadores y recalificarlos, los despiden y toman a los jóvenes, beneficiándose con la inexistencia del preaviso y de la indemnización por despido, y con una reducción de las cotizaciones sociales que es de alrededor del 50 por ciento. En general los "sustitutos" son jóvenes que tienen una escolaridad formal más elevada que aquellos que van a ser despedidos y tienen otro tipo de comportamiento y de valores culturales, debido a la presión que ejerce la desocupación sobre ellos. La desocupación presiona hacia abajo las reivindicaciones salariales y repercute de

manera negativa sobre la participación de los asalariados en la vida sindical. La experiencia internacional, ampliamente confirmada por la experiencia argentina, indica que por lo general los jóvenes no han ingresado o han desertado de las organizaciones sindicales, en parte debido al peso de la desocupación.

El llamado "Libro blanco del empleo" redactado por las autoridades de la CE, puso de relieve la importancia que pueden llegar a tener los llamados "empleos de proximidad". Anteriormente eran trabajos, no se los consideraba verdaderamente como empleos, y consistían en actividades de tipo voluntario, muy vinculadas con el cuidado de medio ambiente, actividades que no tienen un carácter propiamente mercantil como por ejemplo ayudar a cuidar a las personas ancianas en su casa, hacer gestiones en su nombre, atender enfermos en sus domicilios, desarrollar actividades de apoyo escolar para niños y jóvenes con dificultades de aprendizaje, promover actividades culturales y deportivas a nivel barrial. Estos empleos de proximidad son de carácter precario, dan derecho a bajos salarios y básicamente son una suerte de alternativa al desempleo. Esto ha sido considerado en Europa como un verdadero "yacimiento" de empleo. Considero que si hubiera una verdadera política social que contara con recursos suficientes, hay muchas de estas actividades que podrían dar lugar aunque más no sea un empleo precario y de carácter temporario, en contrapartida de una remuneración mínima, constituyendo una alternativa a la desocupación hasta tanto se generen verdaderos empleos.

Otras medidas de política activa tienen que ver con problemas que mis colegas mencionaban hace un rato. Por una parte están las políticas orientadas a lograr la flexibilización laboral, es decir, reformar la legislación laboral para que el trabajo sea regido por una nueva relación salarial, distinta de la que predominó durante mucho tiempo (llamada comúnmente fordista) y que consistía en contratos de duración de tiempo indeterminado, trabajos a tiempo completo y con garantía legal de estabilidad. En su lugar se instauraría un trabajo de carácter precario pero que estaría ahora legalizado, mientras que antes se lo consideraba como algo ilegal. Otras modalidades de flexibilidad se refieren a la configuración del tiempo de trabajo, a la variabilidad en cuanto a los niveles de salarios y a los sistemas de remuneración, eliminando los "pisos" de los salarios mínimos y frenando todo tipo de indexación respecto de la inflación. También se menciona otra modalidad, la necesaria flexibilidad productiva a nivel de las empresas para permitir una adaptación más adecuada de la misma a los cambios de la demanda, que son tan rápidos y tan profundos. Estas políticas de flexibilidad laboral estuvieron de moda en Europa hasta hace no mucho tiempo. Recientemente se ha producido un cambio considerable -que va ligado a las victorias electorales de los social-demócratas y laboristas en ciertos países- y ya no se considera que la mejor manera de generar numerosos empleos sea la flexibilización del uso de la fuerza de trabajo. Los últimos trabajos de la OCDE, de la Unión Europea y de la OIT coinciden básicamente en esto: la flexibilidad abarata ciertamente el costo de la fuerza de trabajo pero no necesariamente genera más empleos.

Las propuestas de reducción de los costos salariales para estimular a los empresarios a incrementar el empleo se mencionaron varias veces en este evento.

Un caso podría ser la reducción de los costos salariales directos, por ejemplo la eliminación de los salarios mínimos. No se si alguno de los presentes se acuerda de que en la Argentina hubo una época en que había salario mínimo vital y móvil en virtud de una ley, pero estoy seguro que pocos alumnos de la Facultad saben cual es actualmente el monto del salario mínimo y para que se lo utiliza. La indexación salarial terminó de derecho cuando se sancionaron las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica y se adoptó el decreto Nro. 1.334 en 1991, que pasó desapercibido durante mucho tiempo. Actualmente es un dispositivo legal, operacionalizado por una dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que frena todo aumento salarial si no hay en contrapartida un aumento de la productividad.

Con respecto a la reducción de los costos salariales, procurando un mejoramiento de la competitividad vía reducción de precios, eso no siempre se transforma en una real caída de los precios pues eso también depende de otras variables: del comportamiento de los empresarios en el contexto del mercado, de la voluntad de los responsables de las políticas económicas para estimular el aumento de la tasas de ganancia como una forma de incrementar las inversiones, y por el efecto negativo sobre una caída de los costos salariales sobre la demanda global. Eso ha sido estudiado suficientemente: a mediano plazo una política de reducción de costos salariales, y específicamente de los salarios, se convierte en una medida que va finalmente contra el empleo, al provocar una caída de la demanda global. Incluso los economistas neoclásicos están en este momento dándole vueltas al problema para resolver esa contradicción. Las teorías del capital humano van de algún modo en contra de esta política de reducción sistemática de los costos salariales y también las nuevas teorías de los salarios de eficiencia. En efecto, hasta hace no mucho tiempo los neoclásicos pensaban que el salario era de alguna manera la consecuencia directa de la productividad, pero los nuevos estudios demostraron que puede ser precisamente al revés, dado que son los mayores salarios los que juegan a favor de la productividad, y que si se quiere lograr una elevada productividad, bajar los salarios de esos trabajadores los desestimula y produce el efecto contrario. Este postulado ahora está probado con la ayuda de sofisticados cálculos econométricos, pero hasta hace no mucho tiempo la profecía más corriente era: flexibilizar y reducir los costos salariales para aumentar el nivel de empleo.

Otra política para generar empleo podría consistir en incrementar las posibilidades de empleo para los trabajadores minusválidos y también para las víctimas de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Esto último es muy importante. Paradojalmente, solamente ahora que se privatizó la prevención de la salud de los trabajadores (al crearse las ART), empieza a haber estadísticas respecto a la frecuencia y la gravedad de los accidentes de trabajo; son estadísticas impactantes cuando las comparamos a nivel internacional. El número de muertos es todavía muy alto y el número de víctimas que quedan con alguna minusvalía, es realmente impresionante. Por razones de carácter ético y de justicia, deberían existir algunas medidas de política de empleo para las personas que han sido las víctimas de las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo.

Ahora bien, si uno se propone de manera decidida reducir el desempleo y generar empleos, las medidas más importantes van por el lado de la reducción de la jornada de trabajo y la instauración generalizada de la posibilidad del trabajo a tiempo parcial. Son las dos medidas que a corto plazo pueden tener un efecto impresionante. Esto obviamente está vinculado con el problema salarial. Al comenzar el seminario, estábamos analizando que, como consecuencia de esta presión debido a la desocupación y dada la tendencia a la caída de los salarios reales de los sectores de obreros y empleados con menor calificación, lo que está ocurriendo es que no solamente aumentó la duración efectiva de la jornada de trabajo (mi experiencia en las fábricas de pequeña dimensión pone de manifiesto que hoy en día se trabajan numerosas horas extraordinarias y muchas veces sin cobrarlas, cosa que era algo impensable en los últimos años). En síntesis, se trabajan muchas más horas que antes y una parte de ellas ni siquiera se pagan como trabajo extraordinario.

A esto tendríamos que agregar la particularidad de que en nuestros países predomina el pluriempleo: coexiste un desempleo elevado y por otro lado al mismo tiempo el doble o triple empleo. Esto es realmente un fenómeno inquietante pues si el promedio de la duración de la jornada de trabajo se acerca casi a las doce horas en las fábricas y encima de todo hay personas que tienen dos o tres empleos es obvio que hasta que no haya un cambio cultural y una actitud para compartir el trabajo, es muy difícil que pueda hacerse una política para reducir sensiblemente el desempleo. Por ello, no solamente se debería reducir la jornada de trabajo e instaurar sistemas de trabajo de tiempo parcial; es necesario crear una mentalidad en virtud de la cual se busque compartir el trabajo como si fuera un bien precioso. La realidad Europea nos lleva a considerar esto como una medida importante. Es tal vez la causa por la que en algunos países nórdicos, y en el caso del Reino Unido y de Holanda en particular, se redujo tan rápidamente y de manera tan sensible la tasa de desocupación, debido a la reducción de la jornada y por la extensión del trabajo a tiempo parcial.

Estas son medidas que podrían calificarse como políticas laborales; pero es obvio que desde mi perspectiva la política laboral no tiene que quedar limitada solo a una política de social; la generación de más y mejores empleos tiene que formar parte de la política económica y ser un objetivo de la política económica tan legítimo como bajar la inflación, reducir los equilibrios fiscales, aumentar las exportaciones.

Para ello hay medidas que son casi banales: una de ellas puede ser el control del contrabando. Pero hasta hace no mucho tiempo Argentina pasó a la historia, dado que muy pocos países del mundo han dejado pasar libremente por su Aduana tantos miles y miles de contenedores que obviamente tuvieron un efecto sobre la reducción de los precios de los artículos que venían de países donde la mano de obra era más barata; pero al mismo tiempo generaron dificultades a las pequeñas y medianas empresas. Se debe combatir el dumping social, pero sobre todo, es necesario acelerar las reestructuraciones económicas para adoptar decisiones si todavía se está a tiempo. Cuando sabemos que un sistema económico está envejecido, que hay ramas de actividad que son obsoletas y sectores económicos que no tienen futuro, no hay que esperar que la globalización nos haga caer un rayo

sobre la cabeza, es necesario prever. La experiencia internacional es muy rica al respecto, se pueden prever las reestructuraciones y acelerarlas, pero que se ejecuten al mismo tiempo con programas de reconversión de la mano de obra. Un ejemplo de país que yo cito siempre es el de Noruega, un país donde los astilleros navales eran uno de los sectores de la actividad industrial más importantes; cuando se dieron cuenta que no podían competir a mediano plazo con los países con más performance del mundo, desarticularon totalmente la industria naval pero de manera coordinada con procesos de reconversión de la mano de obra y de formación profesional, generando poco desempleo. Pero cuando esta reestructuración nos viene impuesta por la globalización y no la hemos podido prever, el resultado es obviamente un incremento del desempleo.

Con respecto al tamaño de las empresas, en nuestro país hemos descubierto algo que ya se conocía en el exterior: es el esfuerzo para generar empleo recurriendo al dinamismo de las medianas y pequeñas empresas. Pequeñas y medianas empresas competitivas a nivel interno e internacional, pueden generar con bajos costos muchos nuevos empleos. Pero el problema es que, por lo general, los pequeños empresarios no son muy sensibles a toda esta problemática y no siempre las medidas de apoyo y de promoción a PYMES se traducen en más y mejores empleos.

Con respecto a la competitividad de la economía, yo no me sitúo entre aquellos que piensan que el desempleo es una consecuencia necesaria del cambio científico y tecnológico, por varias razones. Primero porque el desempleo fue previo al crecimiento de la implantación de estas nuevas tecnologías. En segundo lugar, porque lo más grave desde el punto de vista del empleo no son tanto las tecnologías "duras" (máquinas, herramientas, la robótica y la burótica, etc.) sino lo que se llaman tecnologías blandas, las nuevas tecnologías de organización y de gestión. Los cambios que se han operado en cuanto a la organización del trabajo, la organización de las empresas, la subcontratación, la irrupción de las técnicas japonesas de producción, etc. han generado muchos más problemas de desempleo que la introducción de las innovaciones tecnológicas. De modo que esto es importante puesto que hasta hace no mucho tiempo se hablaba de poner un impuesto al robot. De ninguna manera deberíamos volver a restaurar el movimiento ludista del siglo XIX.. No es la tecnología el enemigo del empleo, no es reduciendo el crecimiento de la productividad que vamos a encontrar una salida al problema del desempleo, porque nuestras economías tienen que ser mucho más competitivas, y ampliar sus mercados para crear empleos.

Hasta hace no mucho tiempo y desde esferas oficiales, se postulaba que la competitividad estaba vinculada directamente con los costos, y dentro de ello el tema central eran los costos salariales. Pero una política que busca mejorar la competitividad solamente por vía de la reducción de los costos salariales es una política que no tiene mucho futuro. Primero porque es muy difícil que podamos competir bajando los costos con todos los países emergentes del sudeste asiático; sería entrar en un ascensor que no tiene fondo, un largo tobogán que no tiene lugar de llegada. Tratar de competir por esa vía es una mala política. Primero porque la

competitividad en nuestros días esta más centrada que en los costos, en los problemas de la calidad, en los problemas de la variedad, en el cumplimiento estricto de los plazos de entrega, en la innovación en cuanto a los productos. Cuando un país quiere lanzarse a lograr una competitividad dinámica y de esa manera tiene que hacer un esfuerzo considerable en cuanto a la formación profesional, debe mejorar los salarios, porque si no hay mejores salarios e incentivos no monetarios, ¿porqué causas los trabajadores van a ser más productivos, cumplir sus compromisos productivos y sentirse responsables de la calidad de los productos que fabrican? Una mayor competitividad es lo que nos va a permitir generar más empleos, pero eso es erróneo tratar de buscarla por la vía de una reducción de los salarios directos e indirectos.

Reflexiones y perspectivas

Como conclusión de esta exposición, desearía insistir para que las diversas medidas pasivas y activas orientadas a la generación de más y mejores empleos se incluyan orgánicamente entre las medidas substanciales de la política económica y que el pleno empleo se considere una variable objetivo del modo de desarrollo. La utopía que explica el porqué de muchas de nuestras actividades es precisamente el deseo de instaurar un modelo de crecimiento que sea rico en empleos, que tienda al pleno empleo.

Pero al mismo tiempo cabe recordar que muchas de esas medidas pueden alcanzar un éxito parcial si al mismo tiempo no se controlan las condiciones y el medio ambiente de trabajo. En efecto, todas estas medidas pueden darse al mismo tiempo con una intensificación del trabajo, y en ese caso el efecto sobre el nivel empleo va a ser muy reducido.

DEBATE POSTERIOR

Javier Lindenboim

Muchas gracias, a todos los expositores. Antes de preguntar a los asistentes si tienen comentarios o consultas, quería hacer una muy breve reflexión. Ayer, los expositores nos dejaron un panorama severo (para usar un calificativo que no sea muy contundente) y en algunas de las exposiciones se nos decía que el horizonte de tiempo presumiblemente necesario para disminuir fuertemente los niveles actuales de desempleo, era desafortunadamente muy dilatado. La reflexión que se me ocurría mientras escuchaba las exposiciones es que, de ser veraces las afirmaciones que escuchábamos ayer, en el caso de Argentina (por las razones que expuso Adriana) no estamos en condiciones de acercar el horizonte de manera significativa.

Está abierta la instancia de preguntas o comentarios, u observaciones.

Pregunta

Algún comentario respecto de los objetivos implícitos de las políticas y en segundo lugar a la participación económica de los hogares donde hay desocupados.

Adriana Marshall

Yo mencioné que existen otros objetivos de las políticas, de acuerdo. A mí me interesaba enfatizar este aspecto, su rol como componente de la política de empleo, particularmente porque en las publicaciones oficiales (por ejemplo, las del Ministerio de Trabajo), se incluyen estos incentivos indirectos como parte de la política de empleo y se presenta una estimación del gasto, equivalente a los ingresos potenciales a los que el estado renuncia, como parte del gasto total en políticas de empleo. Si bien podemos pensar que hay objetivos macroeconómicos que trascienden la creación de empleo (y también habría que ver si las medidas han dado resultado en esos otros campos), de hecho en las publicaciones oficiales se les atribuye el objetivo de crear empleos y el rol de políticas de empleo.

Respecto a la participación económica de los hogares donde hay desocupados y el rol que pueden tener los ingresos familiares en distintos tipos de niveles de ingreso de los hogares, tal vez Ernesto, pueda contestar mejor acerca de la situación argentina.

Ernesto Kritz

¿Cómo sobreviven 2 millones de personas en una población de no mucho más de 30-35 millones, no se puede comprender si efectivamente no existen algunas fuentes alternativas de ingreso, en circunstancias en que (como bien lo señaló Adriana, y yo voy a hacer un comentario al respecto) el seguro de desempleo cubre no mucho más que el 5 por ciento de esos 2 millones de personas; y, creo que acá hay algunos problemas de medición (de captación) que vale la pena señalar y que cuando uno los trata de profundizar aparecen algunas respuestas posibles.

La EPH tal como está diseñada en la actualidad no capta las fuentes alternativas de ingresos; en unas investigaciones que yo he hecho en los últimos dos años traté de captarlas y encontré que casi el 25 por ciento de los desocupados tienen ingresos por trabajo, por changas, que son trabajos muy malos, trabajos extremadamente precarios pero que dan algún ingreso. Este ingreso en promedio no es tan pequeño y es un ingreso que tiene alguna significación en el ingreso familiar total.

Pero, además, me parece que hay otro tema que vale la pena señalar y es que en los hogares donde el desempleo ha aumentado como consecuencia de la mayor participación de los miembros del grupo familiar en el mercado de trabajo (es decir, por incorporación de inactivos a la actividad), cuando uno hace un estudio de panel creo que vale la pena señalarlo también, en aquellos hogares que no han modificado su composición- se encuentra con que efectivamente la incorporación de nuevos miembros, es decir, este aumento tan brusco que hemos tenido de la tasa de actividad en los años noventa se traduce en incrementos importantes del desempleo. Esto ocurre porque, precisamente, como son inactivos, la mayor parte sin experiencia laboral previa, la probabilidad de estar desempleado es muy elevada y es de $2/3$. Ello implica que dos de cada tres nuevos activos, efectivamente son desocupados, pero uno de cada tres encuentra empleo. El ingreso de cada uno de esos tres que encuentra empleo lleva a una situación extraordinariamente paradójica y que me parece que ayuda a explicar también esta situación que estábamos comentando: en los hogares donde ha aumentado la tasa de actividad y, como consecuencia de ello ha aumentado la tasa de desempleo, también ha aumentado la tasa de empleo. Y el ingreso per cápita de esos hogares, aún cuando la tasa de desempleo es mayor de lo que era antes de que se incorporaran estos nuevos miembros a la fuerza de trabajo, ese ingreso per cápita ha crecido, o sea, simultáneamente tenemos más desocupados y un mayor ingreso per cápita y esto es lo que financia a los desocupados.

Pregunta

Acerca del monto de los incentivos indirectos, ¿qué datos manejas?
¿Como se puede vincular eso con el fenómeno del clientelismo?

Adriana Marshall

Con respecto al monto de los incentivos indirectos, hay estimaciones oficiales. En las publicaciones del Ministerio de Trabajo hay una estimación del ingreso no recibido, que equivale aproximadamente al 1,2 por ciento del PBI. Y, con respecto al tema del clientelismo, de la descentralización, no sé si te entendí bien. En distintas coyunturas puede ser un programa centralizado el que da lugar a que sea desvirtuado o uno descentralizado (eso depende de las condiciones locales y de las condiciones del programa). Hay numerosos ejemplos y no sólo en la Argentina. Por ejemplo, también se ha constatado en Italia, concretamente en Sicilia, que programas de empleo directo estatal (obra pública), manejados localmente, estaban totalmente desvirtuados por usos clientelísticos. Aquí vemos este tipo de información a menudo en los diarios. Pero, además, yo me refería también a otros usos y no sólo los clientelares; por ejemplo, ante una real presión de falta de fondos en las provincias o municipalidades, los fondos de los programas de empleo pueden ser utilizados para pagar sueldos. No podríamos llamar a esto simplemente clientelismo, sino que hay otro tipo de problemas de desviación de fondos (aunque sea temporariamente) y por eso creo que colapsaron algunos de los primeros programas de empleo como el PIT (Intensivo en Trabajo).

Pregunta

Otra pregunta para Adriana Marshall, ¿Qué relación puede hacerse entre la modificación de la legislación y la flexibilización de hecho que se observa, tanto aquí como en Europa?

Adriana Marshall

Bueno, es diferente en la medida en que ya existía la contratación ilegal, en negro, en forma mucho más difundida que en los países avanzados, de esto no cabe duda. Pero yo creo que hay que diferenciar dicha situación de la promoción estatal de cierto tipo de políticas que va a establecer nuevas relaciones del trabajo, un nuevo sistema de relaciones industriales que va a regular de aquí al futuro, y que no sólo se va a aplicar a ese reducto de la ilegalidad que a lo mejor está concentrado en establecimientos con pocos empleados, sino que va a permitir modificar las relaciones colectivas del trabajo en el conjunto de la economía. Yo creo que esto, a pesar de que en la Argentina estén más difundidas las relaciones de empleo ilegales que en los países avanzados, es significativo.

Por otra parte hay experiencias muy diferentes en los distintos países, hay estudios comparativos internacionales, por ejemplo el rol de la descentralización de la negociación colectiva. Sobre eso hay todo un debate que viene dándose en los países industrializados acerca de que la performance económica de un país en términos de la moderación salarial y efectos

inflacionarios es mejor en los países con negociación altamente centralizada y totalmente descentralizada que en los países que tienen negociación a nivel intermedio o por rama. Pero también hay otros estudios que cuestionan esto, es decir hay distintos estudios que respecto a los mismos problemas llegan, con cambios metodológicos, a resultados diferentes. Hay múltiples estudios y ninguno de ellos llega a resultados concluyentes.

Pregunta

El planteo parece hacer excesivo énfasis en el tema de la educación, casi como si fuera la única política posible de llevar a cabo. Otra duda que se me presenta es acerca de si los desocupados que hacen changas no serían técnicamente subocupados en vez de desocupados.

Ernesto Kritz

Evidentemente no es la única, yo lo que pienso es que es la mejor política, y creo que tiene -si uno le pudiera poner pesos cuantitativos- una gran importancia. Pero ciertamente no es la única, y tiene que ir de la mano de la extensión del proceso de modernización a los sectores más atrasados. Mi opinión es que lo voy a poner en estos términos- en toda economía hay simultáneamente creación y destrucción de empleos, no es que o se crean empleos o se destruyen. Están pasando las dos cosas simultáneamente, la primera pregunta es cual de ellas predomina, si la creación o la destrucción, y lo segundo es la calidad del incremento neto de la ocupación.

Lo que yo marqué es que lo que ocurrió en la Argentina fue lo siguiente: primero, que se destruyeron más puestos que los que se crearon; pero mientras que los que se destruyeron eran puestos de baja productividad y con un perfil de calificaciones muy bajo, los que se crearon son puestos de alta productividad y perfiles de calificaciones más elevados. Efectivamente ha habido una concentración en el crecimiento de la productividad, y ese es un tema central, y por lo tanto si uno tuviera que sugerir líneas de política, yo le pondría mucho énfasis al tema de la educación, quizás porque estoy impresionado con la magnitud del problema, pero eso tiene que ir de la mano de políticas por el lado de la demanda que ayuden a desconcentrar el crecimiento de la productividad.

En el fondo lo que hay que hacer es extender el proceso de modernización a las PYMES. En lo que yo personalmente descreo es en las políticas estatales de creación de empleos temporarios, creo que eso no va solucionar mucho. Lo dicho no significa que no haya que atender a la gente que no tiene otra forma de subsistencia, pero no lo llamemos política de empleo, será un subsidio, al estilo de lo que en Francia es el Ingreso Mínimo de Inserción, una transferencia que hace la sociedad a los ciudadanos que no tienen posibilidades de mantenerse por sí mismos. Lo que quiero señalar es

que eso no es una política de empleo, por lo menos no lo es en términos de sustentabilidad, en todo caso, volviendo al punto inicial, no es la única pero si, posiblemente la mejor, en mi opinión.

Respecto a la pregunta pendiente referente a si los desocupados que hacen changas no son técnicamente subocupados, en el sentido estricto del término lo son, son subocupados. Lo que ocurre es que las fronteras entre la ocupación y la desocupación, en estos tiempos, son mucho más difusas de lo que eran a comienzos de los años setenta, cuando se diseñaron los instrumentos de captación actuales (la EPH tiene un diseño básico que proviene del año 1974, si recuerdo bien) y todavía en ese entonces las cosas eran más claras. Ahora, me parece que la cosa es un poco distinta, cuando uno analiza el mundo de los ocupados (la población ocupada) y al hecho de tener o no tener una ocupación le introduce otras dimensiones, que me parece que son de la mayor importancia; especialmente dos diría yo, que son, primero, la regularidad o estabilidad en la ocupación, y la segunda la legalidad de la relación laboral, ahí uno puede calificar la ocupación con mayor grado de precisión. Cuando uno hace esto encuentra que hoy en la Argentina, empleos de buena calidad laboral, es decir, empleos regulares y protegidos, cubren el sesenta por ciento de la población ocupada, no más, y no mucho más de la PEA. Dentro de la población ocupada hay un 20 por ciento de la gente que, o carece de estabilidad o de regularidad (como quieran) o carece de legalidad, básicamente carece de legalidad. Pero hay un 20 por ciento, es decir 1 de cada 5 ocupados en la Argentina, que tienen una calidad laboral francamente baja pues ni tienen estabilidad, ni tienen legalidad, su empleo es intermitente en el sentido en que no mantiene una regularidad y no está protegido.

Esta proporción, que es realmente importante, estamos hablando de 20 por ciento de la población ocupada, conceptualmente no se diferencia demasiado de los desocupados, los que están estadísticamente del otro lado de la frontera, de los que hacen changas. Lo que pasa es allí aparece la percepción que tiene la persona de su situación, para algunas personas tener una changa es no tener trabajo, por lo tanto se declaran desocupadas; para otras personas la changa es su trabajo, es lo que tiene, por eso se declaran ocupados. Pero en mi opinión, conceptualmente, es prácticamente lo mismo, hay una zona fronteriza que cubre alrededor de un 20 por ciento de los ocupados y un 25 por ciento de los desocupados que están en esa situación de intermitencia, una masa de trabajo flotante, que alterna periodos de ocupación con periodos de desocupación, con una altísima rotación. De hecho la tasa de rotación de la fuerza de trabajo en la Argentina ha estado creciendo. Acá tenemos un núcleo muy importante, alrededor de $\frac{1}{4}$ de la fuerza de trabajo, que conforma una población intermitente que si la encuestamos esta semana aparecerá ocupada y si la encuestamos la semana que viene probablemente aparezca desocupada y que un mes después, quizás, vuelva a aparecer ocupada de nuevo.

Javier Lindenboim

Me habían comentado que yo no había dicho nada y tal vez el expositor se ofende. Yo lo que diría como apostilla es que, en realidad, podría aproximadamente reproducir la frase que dije cuando terminó Adriana, porque con la argumentación de Ernesto, en realidad, no veo motivos para que el horizonte se nos acerque, a lo mejor (todavía) para que se nos alargue con la particularidad de que la acción que suele ser reclamada no es, desde el punto de vista del expositor, apta para el fin que supuestamente se propone; y, en algún momento pensé que así como de la exposición de Adriana uno podía inferir (como lo dijo explícitamente) la necesidad de recuperar para estos propósitos los roles del Estado necesarios para actuar en consecuencia; pareciera, en una primera instancia, que el planteo de Ernesto fuera transferir ese tipo de responsabilidades a la propia población por su ineptitud para adaptarse, aunque (desde mi punto de vista) eso se reacomoda con el planteo final: la escuela pública de excelencia o la actividad educativa pública de excelencia es, según su punto de vista, precondition a largo plazo.

Ernesto Kritz

Me parece muy bien que hayas hecho estos comentarios porque me permite a mí decir lo que pienso al respecto. De lo que yo dije, me parece que, no se desprenden necesariamente las conclusiones que saca Javier. Yo puse mucho énfasis en la calidad del trabajo, bueno, yo creo que ahí no vamos a tener demasiadas diferencias. Sin embargo, a mí me parece que no puede decirse lo mismo respecto de la cantidad de ocupaciones que se están generando; yo me atrevo a pronosticar que es plausible una baja rápida de la tasa de desempleo en un horizonte de 3 o 4 años, para eso me atengo a la experiencia internacional de países que han pasado por procesos iguales a los de la Argentina. No hay ningún país en el mundo que habiendo crecido de una manera sostenida, con una tasa alta (del 6 por ciento, por ejemplo), no haya experimentado una baja muy rápida de la desocupación después de completadas las reformas. Y además no hay ningún país en el mundo que en los últimos 10 años o en los últimos 20 años haya crecido a una tasa promedio del 6 por ciento, que tenga una tasa de desempleo mucho mayor del 3 o 4 por ciento (quizás el 5 por ciento), no hay ninguno.

Hay como un salto que se produce entre haber logrado una tasa de crecimiento rápida (y cuando digo rápida, digo del 6 por ciento como umbral) y el impacto de este crecimiento en las tasas de desempleo. Países que crecen al 3 o al 4 por ciento siguen teniendo tasas de desempleo elevadas; países que crecen al 6 por ciento o más tienen tasas de desempleo bajas, y el ejemplo, quizás más interesante y más cercano que tenemos, es el chileno. En Chile, en el año 1983, incluyendo el programa de empleo mínimo (que señalaba Adriana) había una tasa de desempleo del 30 por ciento; seis años después, en 1989, Chile había logrado bajar su tasa de desempleo, por todo concepto, al 7 por ciento en sólo seis años, y la condición para eso fue haber

mantenido una tasa de crecimiento económico superior al 7 por ciento. Chile es el único país de América Latina, y uno de los pocos en el mundo, que en la última década ha tenido un crecimiento promedio del 7 por ciento.

Yo creo que si nosotros mantenemos un crecimiento del orden del 6 por ciento en el 2000 podríamos estar bordeando un dígito de tasa de desempleo. Yo creo que este año vamos a terminar, todavía, con un punto menos; me atrevería a pensar que la medición de octubre de la EPH va a arrojar una disminución adicional de un punto; nosotros estamos generando este año 600.000 puestos de trabajo y, con una elasticidad empleo/producto del orden del 0,5; esto es típico de todos los países que han hecho procesos de reforma (sin ninguna excepción). Primero cae bruscamente la elasticidad empleo/producto y después sube bastante rápidamente. Chile tuvo una elasticidad empleo/producto del orden del 0,9 entre el año 1983 y 1989 y no porque el crecimiento del empleo se haya apoyado en los sectores transables; el crecimiento del empleo se apoya en los sectores no transables. En realidad el empleo en los sectores transables de Chile ha caído y sigue cayendo. El 88 por ciento del aumento del empleo en Chile hoy, se da en los sectores no transables, que tiene una elasticidad empleo/producto substancialmente mayor. La caída en la Argentina de la elasticidad empleo/producto a comienzos del noventa, entre el año 1992 y el año 1994, es decir, hasta la salida del Tequila, es la contrapartida de ese aumento tan brusco de la productividad que he señalado antes. Pero uno no va a esperar que la economía Argentina siga aumentando su productividad al 6 por ciento anual, yo creo que la mayor parte de los ajustes microeconómicos ya se han completado, particularmente en los sectores más estructurados de la economía.

Todo esto no dice nada acerca de la calidad de los puestos de trabajos que se están creando. Mi punto es que los puestos que se están creando, precisamente porque no se ha generalizado y es difícil, realmente, extender el proceso de modernización a los sectores de más baja productividad porque los que sobrevivieron ya se las arreglaron, el tema es si van a progresar o no. Y es difícil que eso ocurra. Por eso creo que una proporción importante de los puestos que se van a crear, van a ser puestos de una calidad restringida e incluso baja. Allí es donde yo soy pesimista, no soy pesimista en cuanto a que baje la tasa de desempleo y haya más gente que de una manera u otra tenga ingresos por trabajo.

Pregunta

Cuando hablas de los países que crecen muy activamente y de la vinculación de esto con el crecimiento del empleo...

Ernesto Kritz

Una de las características que tiene la creciente flexibilización de hecho o de derecho es precisamente que en la fase ascendente del ciclo mejora la capacidad de absorción de mano de obra y en la fase descendente acelera su expulsión, creo que se amplifican los fenómenos cíclicos, el tema es como estabilizar, por eso decía un régimen sostenido de crecimiento. El caso clarísimo entre nosotros fue el de la crisis de 1995 donde al proceso de creación y destrucción de empleo que había por razones estructurales se sumo de una manera amplificada los efectos derivados de la propia recesión, es decir se montaron sobre un proceso de reforma estructural.

Además, yo diría que hay otro punto, que es casi consustancial al modelo de crecimiento económico que hoy predomina en el mundo y es la pérdida de estabilidad en la ocupación y el aumento de la incertidumbre laboral. Esto ocurre por una razón bastante simple desde el punto de vista microeconómico: desde el punto de vista de las empresas, del lado de la demanda de trabajo, aparecen estas fluctuaciones y la agudización de la competencia, pero básicamente la fluctuación de la demanda dirigida hacia las empresas ponen como una condición central en las reglas de la competencia, transformar el costo laboral de fijo en variable. El costo laboral es un costo fijo, en el modelo tradicional del mercado de trabajo keynesiano, en un modelo postkeynesiano, por el contrario, el costo laboral tiene que variabilizarse. Esta es una condición microeconómica y hay una condición macroeconómica, y es que la incertidumbre laboral es una condición de la estabilidad de precios, pues modera las demandas salariales. El efecto que se logra, con una fuerte incertidumbre laboral, sobre las demandas salariales es equivalente al que con menor incertidumbre se lograría con una tasa de desempleo más elevada. Por lo tanto me parece que esta incertidumbre es consustancial al desarrollo del capitalismo en esta época.

Pregunta

Podría contarnos el Dr. Neffa, algo acerca de las experiencias de reducción del tiempo de trabajo en los países desarrollados, y el impacto que estas experiencias han generado en el nivel de las remuneraciones.

Julio Neffa

Ciertamente uno de los problemas planteados por las políticas de reducción de la jornada de trabajo es el de las remuneraciones. En algunos casos, se redujo la duración máxima legal sin disminuir el nivel de los salarios, como fue en el caso francés durante la década pasada.

En el año 1981, cuando asumió el gobierno socialista se decidió reducir la jornada de trabajo, pasando primero de las 40 a las 39 horas, para disminuir

una hora más cada año. Era una reducción de la jornada sin reducción del salario.

Más recientemente otros países hicieron experiencias diferentes, pero con reducciones espectaculares, como el caso de Alemania o el caso de Holanda, donde en algunas ramas de actividad la reducción ha sido espectacular. En estos momentos se están trabajando 32 o 35 horas en varias ramas de actividad. En estos casos hubo una reducción de los salarios pero no en la misma proporción que la reducción de la duración de la jornada. Esto se explica por varias razones. Primero, porque tal vez el nivel de ingresos alcanzado permitía eso sin deteriorar de manera sustancial el nivel de vida. En segundo lugar porque también se había iniciado un proceso de profundo cambio cultural. Nuevos valores se están gestando en la sociedad, tal vez como reacción al individualismo y al neoliberalismo que producen fracturas sociales: surge una especie de actitud más solidaria, de vivir de otra manera y el deseo de compartir el trabajo, que es un bien raro.

Los movimientos sociales y políticos impulsados por los ecologistas, los "verdes", si bien son todavía minoritarios cuestionan el productivismo alienante y la sociedad de consumo, y proponen dedicarle más tiempo al cuidado y educación de los hijos, a la vida familiar y a la amistad, a las actividades culturales y recreativas, al desarrollo de la participación política a nivel local, a proteger el medio ambiente del cual dependerá la calidad de vida de las generaciones que aún no han nacido. Es síntesis vivir de otra manera para lo cual se debe hacer otra asignación del tiempo, y trabajar menos horas aunque eso signifique reducir los ingresos.

Volviendo a la esencia de la pregunta, cuando la reducción del tiempo de trabajo es pequeña, puede darse sin reducir el salario, pero cuando la reducción es substancial, el salario disminuye pero de manera menos que proporcional.

De modo que hay dos casos, cuando la reducción es pequeña es sin reducción del salario, cuando la reducción es sensible, hay reducción del salario pero esta es menos que proporcional.

Pregunta

Si disminuyera la duración de la jornada sin reducción del salario, y por esa causa se generaran nuevos empleos, se estaría produciendo al mismo tiempo una redistribución del ingreso. Si se aceptara que la disminución de la jornada de trabajo vaya acompañada con una disminución del salario y la creación de nuevos empleos, se estará compartiendo el trabajo entre los ocupados (que ceden algo) y los desocupados. Es decir lo que está ocurriendo es una redistribución de ingresos dentro de la masa de trabajadores, de los ocupados a los desocupados. De modo que los que están subsidiando la vida de los desocupados, son los ocupados y resignan una parte de su trabajo a favor de

quienes no lo tienen. El otro comentario es el siguiente: cuando las empresas absorben la reducción de la jornada sin reducir el salario puede verse afectada seriamente su competitividad a nivel internacional, salvo que se compense con un fuerte incremento de la productividad. Así, las empresas pierden competitividad internacional, yo creo que las objeciones sobre esta política son absolutamente legítimas.

Pero acá hay una opción de hierro entre las políticas que se han instalado como una tendencia universal y casi sin excepciones de aumento de las presiones competitivas en todos los sectores transables por una parte y el problema de una reconversión industrial y económica muy acelerada que genera problemas de desempleo, creo que nadie ha podido zafar de ese dilema y se va resolviendo según las tensiones relativas entre los dos objetivos. Cuando el desempleo se hace muy grande, probablemente se disminuya el otro objetivo y viceversa.

Julio Neffa

Según lo que conozco del caso francés, la mencionada reducción de la duración de la jornada no provocó una catástrofe, sino que se dio junto con un incremento de la productividad por hora de trabajo. Así fue que desde el punto de vista del volumen de la producción, una reducción de una hora de trabajo en la semana no produjo una reducción proporcional en la producción y por lo tanto no creó muchos nuevos empleos.

Otra medida adoptada recientemente en muchos países fue el ofrecimiento de un subsidio directo del poder público a los empresarios que no despidan y creen empleos, reduciendo sensiblemente los costos laborales. La contradicción consiste en que siendo los empresarios quienes precarizan el trabajo, despiden personal y generan el desempleo, se ven beneficiados con estas políticas. La situación es dramática en las PYME, puesto que la presión del desempleo, la promoción de los retiros voluntarios y de las jubilaciones anticipadas, ha debilitado la organización y las actividades sindicales. En muy pocas PYME existe todavía una Comisión Sindical Interna, y se hace cada vez más raro encontrar delegados activos, puesto que son los primeros a quienes se ofrecen fuertes incentivos para partir. Ahora bien, independientemente de cuales son nuestras opciones políticas, debemos convenir en que el debilitamiento de la presencia sindical en las empresas no hace sino reforzar el autoritarismo y el paternalismo, obstáculos al fortalecimiento de la democracia, no solo económica sino también política.

Javier Lindenboim

Ernesto decía algo que, de tanta información que nos proveyó, a mí me quedó como dos cosas contradictorias, no se si las entendí bien. Por un lado el argumento era acerca de porqué difícilmente podía ser sensiblemente mayor la cobertura del seguro de desempleo, dadas las características del mercado

(cubre el 5 por ciento y podría llegar al 15 por ciento, pero no era eso lo que quería señalar). En otro momento, en otro contexto argumental, dijiste que sólo el sesenta por ciento son empleos regulares, protegidos, etcétera; si yo hago una traducción mala, digo: Ese 60 por ciento, ¿no está en contradicción con el 15 por ciento?, eso quería que me respondieras.

La última, que la comenté en el pasillo, y la dejo simplemente picando porque no hay tiempo, creo que hay en el esquema argumental de Ernesto un punto que, a mi juicio, es sensiblemente delicado, diría más, creo que débil, creo que en el esquema argumental del crecimiento del empleo, vis a vis, el crecimiento de la producción y por ende de la productividad, está, lamentablemente afectado también por la barbaridad que se cometió en la Argentina con la captación del Censo 1991, que modificó los criterios de captación, y produce, a mi juicio, muchos más errores de los que solemos darnos cuenta. Este argumento de que en la década del ochenta el empleo creció un 20 por ciento es, disculpame, insostenible. En realidad, entre censos, dice que creció la ocupación un 24 por ciento, yo sostengo que eso es insostenible, es insostenible históricamente en la Argentina, no hay ninguna razón, ni teórica, ni conceptual, ni cultural, ni de ningún tipo, que pueda justificar que eso sea así, excepto el cambio técnico habido en el censo.

Ernesto Kritz

No puedo menos que concordar con la apreciación general. Pareciera que existen diferencias acerca de lo que ha ocurrido en los años noventa y que distintos analistas tienen explicaciones que a veces son contradictorias entre sí. Uno de los argumentos en el periodo de auge del ciclo pretequila, el argumento del gobierno era: acá hay un efecto-aliento. Es decir, esta incorporándose gente al mercado porque hay nuevas oportunidades, cosa que quizás podría haber tenido sentido en el periodo 1991-1992, digamos, donde efectivamente hubo un aumento de la tasa de ocupación, realmente importante. Me parece que esto es mucho menos sostenible desde el año 1993 en adelante.

Hay otro argumento que es la hipótesis del trabajador adicional, que a mí me parece que tiene un peso más importante en el conjunto del periodo, pero tal vez no tan relacionado con el incremento del desempleo sino con el fenómeno de los ingresos. De nuevo la evidencia, evidencia parcial -que es la única evidencia posible, por lo menos que yo conozca- es la de estudios de paneles que se pueden hacer con la EPH. Estos estudios sugieren que el aumento de las tasas de actividad no está ligado, en una proporción importante, a incrementos previos en el desempleo de esos mismos hogares - en realidad creo que eso no es mucho más que un 10 por ciento de los casos- sino a bajos niveles de ingresos familiares. Aparentemente el factor de inducción más fuerte, que ha habido en estos últimos años, a aumentar la participación en el mercado de trabajo es un ingreso familiar más fuerte, con independencia de los niveles de ocupación del jefe.

En realidad, en solo una proporción pequeña de los casos, el desempleo del jefe es el que lleva a otros miembros del hogar a incorporarse al mercado. En la mayor parte de los casos eso no ocurre, el jefe sigue trabajando y sin embargo se incorporan más personas a la actividad, y eso está ligado, como digo, a los niveles de ingreso familiar, donde más se concentra el aumento de la actividad es en los bajos niveles de ingreso familiar. Esto tiene que ver posiblemente, con la trayectoria esperada de los ingresos del jefe, que en condiciones de combinación de alto desempleo con reestructuración y debilitamiento de la capacidad de negociación de los sindicatos, hace que esa trayectoria esperada sea más plana de lo que las mismas familias podrían haberse imaginado en una situación pre-reforma. Creo que esta es la hipótesis más plausible, de ahí no se deduce que regulaciones respecto de los niveles salariales podrían mejorar esto. A mí me parece que la forma de mejorarlo va a ser si como consecuencia de un proceso más o menos sostenido de crecimiento se reducen los niveles de desocupación, aparecen escaseces relativas en algunos mercados (en algunos casos ya está ocurriendo) y eso me parece que va a tener un efecto al alza de los salarios. También es cierto que los sectores donde ha habido crecimiento de salarios, éste ha estado por debajo del crecimiento de la productividad. Yo tengo la impresión de que esto va a seguir ocurriendo, aunque por supuesto esto es una afirmación demasiado general, decir que los salarios puedan crecer por debajo del aumento de la productividad.

El problema es la magnitud de la brecha, la impresión que da es que en estos últimos años la magnitud de la brecha ha sido importante, tenemos una dispersión muy fuerte salarial, creo que hoy la polarización es mayor que la que era en el pasado. Pero esto está ligado no sólo al debilitamiento de los espacios de negociación colectiva, como señalaba en mi intervención anterior, sino también a la tendencia que ha habido desde el comienzo de la reforma económica en adelante, a la concentración del crecimiento de la productividad. Hay sectores donde, a mí me parece, los salarios han crecido mucho más que en el promedio, otros donde han crecido mucho menos que en el promedio, y esto ha llevado a brechas quizás mayores de los ingresos que las que teníamos antes de la reforma.

Lo pondría en estos términos: esto puede llegar a persistir incluso aún con niveles de desempleo más bajos, como el caso que mencionaba Julio Neffa en su exposición de la economía de los Estados Unidos, que tiene una situación prácticamente casi de pleno empleo pero con una desigualdad creciente. Yo creo que podemos recorrer un camino de este tipo, ahí sí, me permito insistir en lo que señalaba, que una de las formas que hay para contribuir esta brecha es mejorando substancialmente la empleabilidad de la gente.

Adriana Marshall

A mi me gustaría hacer un par de comentarios, me dio la impresión como que estuviera presente cierta contraposición entre dos posiciones, por algunos comentarios del público. Aparece la disyuntiva entre la posibilidad por un lado de modernizar la economía y, por el otro, el crecimiento del empleo o el hacer algo para reducir el desempleo. En este sentido creo que es muy importante lo que planteó Julio Neffa, no es que uno diga que no hay posibilidades de modernizar la economía, sino que hay mayores posibilidades de administrar la modernización, que el estado tenga un rol más fuerte en la administración de la reforma económica. Hay ejemplos en Europa, como el de los astilleros noruegos, y hay muchos otros ejemplos de este tipo, donde se gradúan y se administran los programas de reconversión de la mano de obra para paliar en parte las consecuencias de este proceso de modernización que es necesario.

Otro punto, que tiene relación con lo que planteaba Ernesto, que quedaba la idea de que basta el crecimiento, como lo que sucedió en Chile, para finalmente tener un efecto (dada la elasticidad empleo-producto) sobre el empleo. Sin embargo en el caso de Chile, yo no se si es correcto plantear lo que pasó entre 1983 y 1989 solamente. Es cierto que Chile tenía un 30 por ciento de desocupación en 1983 y que bajó muy sustancialmente a lo largo de la década, pero en realidad Chile empezó la liberalización de la economía en el año 1974, y entre 1975 y 1983 tuvo cifras muy altas de desempleo; y 1982-1983 marca un período de crisis económica muy fuerte ligado a la crisis de la deuda externa y demás. En realidad Chile reconvirtió su política económica en parte debido a la crisis de la deuda, en 1982-1983, incluso devaluó y tomo una serie de medidas que administraron un poco el proceso de liberalización de la economía y que tuvo como resultado una inserción internacional de Chile, en la economía mundial, donde adoptó un patrón mucho más trabajo intensivo, incluso en el sector industrial y eso tuvo efectos muy fuertes sobre el empleo. Y el sector exportador, si bien no generó todos los puestos de trabajo tuvo efectos multiplicativos muy importantes. De modo que hay un cambio de política, en realidad estamos hablando de casi 20 años para llegar a un nivel de desempleo parecido al que había antes del proceso de liberalización.

Y otra cosa que quisiera decir para concluir: evidentemente todavía no están muy claras, en el caso argentino, las causas del desempleo. Yo lo oía a Ernesto plantear el poco peso del sector formal en la generación de despidos y en la generación del desempleo, si no entendí mal. Creo que hay distintas posturas, me da la impresión que eso se contrapone a muchos estudios del sector industrial en particular que mostraron una fuerte reconversión debida en algunos casos a aumentos de la productividad y en otros casos a la necesidad de cerrar empresas, que produjo una fuerte caída en la demanda de mano de obra en la industria. Me gustaría saber un poco más donde se origina esta afirmación de Ernesto, si en preguntas de despido pues eso no me parecería muy convincente, o bien en otro tipo de metodología.

Otro punto que quisiera que se debatiera es lo siguiente: Ernesto planteaba por un lado la importancia de las políticas para aumentar la empleabilidad de la mano de obra porque, y estoy de acuerdo, la escasa capacitación y el bajo nivel educativo hace que no se puedan satisfacer ciertos requerimientos; pero al mismo tiempo estas planteando que todos los puestos de trabajo que se generan son de baja productividad, de baja calidad y precarios, entonces ¿dónde estaría la demanda para esa mano de obra reconvertida y capacitada? Eso plantea todo otro problema sobre la viabilidad, la capacitación, la demanda agregada, etc.

Ernesto Kritz

Un comentario muy breve con referencia a lo que acaba de decir Adriana, es verdad, como acaba de señalar, que los estudios sobre el sector industrial muestran una caída de cierta importancia, en el empleo, no solamente del sector industrial sino del conjunto de los sectores transables, después de 1991. Entre el año 1991 y el año 1994, durante el período pre-Tequila, la caída del empleo en los sectores transables fue del orden del 6 o 7 por ciento aproximadamente.

Sin embargo, lo que a veces no se tiene igualmente en cuenta, es que en este mismo período, y como parte del mismo proceso de modernización que llevo a la disminución de la ocupación industrial o en algunos otros sectores transables, se produjo un aumento espectacular de la ocupación en los servicios modernos. El sector de los servicios financieros, y a las empresas (que por razones estadísticas van juntos, pero que creo que en realidad deberían desagregarse, porque lo que quiero marcar, y lo que importa verdaderamente es lo que pasó en los servicios a las empresas) creció de una manera espectacular, creció un 66 por ciento entre 1991 y 1994. De modo que la disminución de la ocupación en los sectores transables fue más que compensada por el incremento de la ocupación en los servicios modernos, formales, de modo tal que el conjunto del empleo moderno entre 1991 y 1994 creció un 10 por ciento.

Insisto, no es contradictorio que en algunos sectores se esté destruyendo empleo y en otros se este creando empleo. Este es un fenómeno universal, el sector industrial en todas partes del mundo esta perdiendo peso. Eso ocurrió en Chile también, en Chile la minería, como sector transable, disminuyó su ocupación en términos absolutos; la agricultura, como sector transable, disminuyó su ocupación en términos absolutos y el sector industrial, aun después de la devaluación, a duras penas logró mantener su proporción dentro del empleo total pero con una extraordinaria disparidad y heterogeneidad entre ramas y entre estratos de tamaño. De nuevo me permito recordar la cifra, en Chile el 88 por ciento del empleo se generó y se sigue generando en sectores no transables. Lo que importa, cuando uno habla del grueso de estos sectores, lo que interesa saber es si se trata de servicio

modernos o servicios autogenerados, servicios de subsistencia, de refugio, de muy baja productividad, este es el punto. En el caso nuestro lo que yo digo es que en el margen, los buenos empleos van asociados claramente a perfiles de oferta mucho más elevados que el promedio y los empleos de baja calidad son ocupados por las personas de un nivel de calificaciones y de educación también bajos. Pero en las ocupaciones modernas, claramente está predominando este efecto.

Julio Neffa

Con respecto al tema de la productividad yo coincido con Ud. en que su crecimiento ha sido considerable en los últimos años. Pero por varias razones yo relativizaría el alto valor de la tasa. En primer lugar porque cuando el PBI crece, con una población ocupada que decrece, obviamente el resultado es un crecimiento considerable de la productividad. Segundo debido a que muchas veces el cálculo se realiza exclusivamente sobre industria, mientras que muchas de las actividades que antes se hacían en la industria ahora figuran contablemente en el sector servicios, como consecuencia de la tercerización. Eso me parece importante, por ejemplo, en el caso de la industria automotriz: si se calcula el número fabricado de vehículos por trabajador el mismo ha crecido tremendamente, pero eso esconde el proceso de subcontratación de la fabricación externa de piezas. Si se trata el problema en su conjunto el crecimiento real de la productividad aparente del trabajo existió, pero no es tan elevado como pareciera. De todas maneras, dado el estancamiento que precedió al Plan de Convertibilidad, se trata de un fenómeno positivo.

A nivel micro, la estimación de la productividad es más compleja, como lo hemos observado en varios estudios realizados en el PIETTE del CONICET. Se han recolectado, procesado y analizado los nuevos convenios colectivos firmados desde la promulgación del Decreto N° 1334 hasta fines del año 1996 preguntándonos a qué se consideraba un aumento de productividad, evaluación que no surge de lo que dice el patrón o el obrero, dado que hay una oficina del Ministerio de Trabajo, donde trabajan técnicos competentes, que monitorean la discusión y homologan los resultados.

Pero la sorpresa aparece cuando se comienza a analizar a qué se considera incremento de la productividad, pues de hecho, la mayor parte de los indicadores conciernen pura y simplemente a la intensificación del trabajo. Por ejemplo la nueva consigna es "máquina-no-para": antes, a mitad de la mañana o de la tarde, en cualquier fábrica paraban las máquinas y los trabajadores tomaban su merienda. Ahora la máquina sigue andando continuamente, y los trabajadores se turnan para manejarla o supervisarla, intensificando su trabajo. La aceptación de ciertas modalidades de la flexibilidad laboral, por ejemplo aceptar el principio de que deben hacer horas extraordinarias cuando lo disponga el empresario por razones diversas, se considera un incremento de la productividad. La aceptación de la polivalencia o de una movilidad interna, reemplaza la rigidez del puesto de trabajo

estipulado en el convenio colectivo. Ahora se entra a trabajar en la empresa, no a un puesto específico de trabajo, y la aceptación de esta movilidad y de la polivalencia, la introducción de cláusulas de remuneración según el rendimiento, de primas por productividad es lo que se considera productividad, y explica en parte ese crecimiento tan importante del cual hablaba Ernesto Kritz.

Ernesto Kritz

Bueno yo me refería no solo al industrial, sino que estaba hablando de productividad definida, de una manera muy gruesa, en general, como producto no agrícola por hombre ocupado urbano, o sea que incluye los servicios.

Julio Neffa

Casi no hemos hablado del Estado y de sus funciones en la economía. Me parece importante vincular esto también con una política de tipo macro que tiene que ver con la política científica y tecnológica. Hoy en día se habla de que la economía está fundada en el conocimiento, pues todos sabemos que la principal fuerza productiva social es el progreso científico y tecnológico, más que el trabajo, el capital o la tierra. Varios estudios encargados por la OCDE a fines de la década de los sesenta, hechos por Madison, demostraron que en la economía norteamericana el crecimiento de la productividad se debía sobre todo a la innovación tecnológica; que en esa época se llamaba el **factor residual**. Pero después de hacer cálculos econométricos resultó que ese factor explicaba el 75 por ciento del crecimiento de la productividad, fortaleciendo los estudios sobre el capital humano y la economía de las innovaciones .

En el caso argentino un tema que nos preocupa es la falta de articulación entre los sistemas científico, universitario y productivo. No tenemos todavía un sistema nacional de innovación, y por ende las innovaciones son lentas o se prefiere comprar la tecnología. Buena parte de la modernización a la cual asistimos es el producto de una importación de tecnologías, como si fueran "cajas negras", pues hay muy poca innovación tecnológica generada en la Argentina. Pero esto generará un handicap en el futuro, ya que solamente en aquellos países donde se generan innovaciones es donde se las pueden utilizar más eficazmente, como lo sugería E. Kritz al hablar sobre la importancia de la educación. Para que un sistema nacional de innovación funcione se requiere mano de obra calificada, porque la más importante no es la innovación de tipo "radical", como diría Schumpeter, sino más bien las innovaciones "incrementales" que ocurren todos los días. Esa innovación incremental es básicamente el resultado de la educación que permite asimilar, absorber y difundir las innovaciones, lo cual tiene consecuencias importantes sobre la productividad y la calidad. Dentro de una política coherente de empleo, inserta en la política macroeconómica, es obvio que el sistema

científico y tecnológico tiene algo que decir, pues sin innovación difícilmente se pueda crecer, generar nuevos empleos y ser competitivos.

Javier Lindenboim

Muchas gracias, como suele pasar en estas cosas cuando los temas se están poniendo álgidos y movidos, es hora de concluir. Por hoy tenemos que cerrar, empezando por el agradecimiento a los expositores y siguiendo por el agradecimiento a ustedes y diciéndoles que mañana continuaremos con el tercer panel y esperamos contar con todos ustedes.

PANEL 3

MERCADO DE TRABAJO Y POLITICA ECONOMICA. PERSPECTIVAS

Exposición de la Dra. Silvia Montoya

Básicamente, mi idea era comentarles mi punto de vista, que obviamente no considero que sea excluyente, sobre cómo veo el mercado de trabajo y la situación de ingresos en el mismo. Deseo abordar el tema de evolución del empleo, de la evolución del producto, ver cómo han evolucionado los ingresos y, finalmente, tratar el tema de pobreza. Este es un tema que siempre es actual y donde hay discusiones acerca de si realmente estamos ante niveles de pobreza que son más altos e intolerables socialmente y que puedan ponernos, desde algún punto de vista, en peligro de crisis social. Mi idea es tratar de presentar esta visión del mercado de trabajo y además hacer un poco de referencia al tema de política económica. Al analizar la evolución del mercado de trabajo argentino no puede dejar de analizarse ni la política económica, ni la política regulatoria del mercado de trabajo, que es totalmente pertinente a la hora de ver cómo han evolucionado el empleo y los salarios.

Como punto de partida, lo primero que quiero mostrar es lo que ha sido la evolución del empleo en millones de personas y del producto bruto a costo de factores. El primero está medido en el eje de la izquierda y el segundo en el eje de la derecha, en los ejes verticales, allí se ve la evolución desde el año 1960 hasta el año 1995. Allí se ve claramente la tasa de crecimiento del empleo, cuando uno la analiza a nivel agregado y trata de traducirlas en términos de elasticidades, en cuánto ha cambiado el empleo en respuesta al cambio del producto. Allí uno se encuentra con que las elasticidades históricas empleo/producto en la Argentina, no son demasiado bajas a nivel internacional, y que son compatibles de alguna manera con los países con mercados de trabajo altamente regulados, versus la fuerte respuesta del empleo a cambios en el producto que se produce en países con mercados de trabajo altamente desregulados como en el caso del mercado de trabajo norteamericano.

Lo que uno puede apreciar, al analizar la evolución cuantitativa del empleo en la Argentina y el grado de respuesta que ha tenido el empleo al cambio en la variable macroeconómica principal, que sería la evolución del producto, es que hay una cierta estabilidad a través del tiempo, que incluso se torna inentendible para los últimos años. Desde el noventa en adelante la tasa de crecimiento del producto ha sido altísima y, sin embargo, el empleo no ha logrado responder con el mismo grado de velocidad a este crecimiento en el producto.

¿Cuáles son los factores que pueden llegar a explicar esto?. Al discutir el tema de cuánto ha crecido el empleo y cuánto ha crecido el producto y tratar de entender por qué el empleo no responde al producto y el desempleo sube, uno trata de analizar diferentes razones. La primera, es decir que es el mercado de bienes el que tiene algún grado de responsabilidad en el crecimiento del desempleo o en la falta de crecimiento del empleo, pero esa no parece ser la realidad de la economía

argentina de los últimos años.

¿Cuáles son los otros factores que se buscan para tratar de explicar este fenómeno? Son las regulaciones en el mercado de trabajo las que afectan de alguna manera el grado de respuesta del empleo al producto y por ese lado provocan aumento del desempleo. Parece como una cuestión interesante de analizar pero que resulta una visión totalmente extremista cuando hay posiciones que culpan totalmente a las regulaciones del mercado de trabajo de cualquier problema que haya en el mercado de trabajo y que se traduce en falta de dinamismo en el empleo y de crecimiento del desempleo.

Otro grupo de teorías apunta a ver qué sucede con la oferta de trabajo, de repente nos hemos encontrado con que la oferta de trabajo tiene una elasticidad o un alto grado de respuesta a las condiciones imperantes en los niveles salariales y en el mercado de bienes. Eso podría ser una explicación, pero también sería completamente extremista considerar que la oferta es totalmente responsable de los problemas que suceden en el mercado de trabajo.

Por último está la visión que asigna los problemas existentes en el mercado de trabajo a la existencia de desbalances, todas estas teorías del "miss much", donde en realidad dicen que el problema del mercado de trabajo no es la falta de dinamismo por el lado del mercado de bienes ni de exceso de oferta de trabajo, sino que el problema nace en que hay un desajuste entre el tipo de mano de obra que es demandada y el tipo de mano de obra que es ofrecido. Desbalance que se extiende, no sólo al mercado de calificaciones o al mercado educativo, en el sentido en que, por ejemplo, se demande más gente con terciario completo que la que hay dispuesta a ofrecer sus servicios, sino que adicionalmente hay problemas de desbalance regional en la oferta y demanda de mano de obra. Es decir, hay mercados donde hay exceso de demanda de trabajo y hay otros mercados donde hay exceso de oferta de trabajo.

¿Por qué la gente no se desplaza entre mercados de trabajo? Porque hay costos de traslado muy altos, porque hay políticas, no sólo referentes al mercado de trabajo, que son relevantes a la hora de explicar qué es lo que sucede y por qué hay efectos-riqueza importantes (por ejemplo, a mí me costó mucho comprar una vivienda en una región geográfica y trasladarme a otro lugar implica un costo muy alto ya sea en concepto de alquileres o compra y por ende no estoy dispuesto a dejar mi riqueza en una región para trasladarme a otra).

Yo creo que desde este punto de vista, el mercado de trabajo argentino, para los que hacemos economía laboral, ofrece un campo de prueba bastante fértil para tratar de esgrimir estos análisis. Hay problemas relacionados de alguna forma al mercado de bienes y a la política económica, problemas relacionados a un crecimiento vertiginoso de la oferta, otros relacionados a la regulación del mercado de trabajo y también vinculados a los desbalances que hay entre los distintos tipos de mano de obra. Yo creo que adoptar exclusivamente alguna de las cuatro posiciones no es totalmente recomendable, lo hemos estado viviendo de alguna forma en algunos hacedores de política que posiblemente han culpado a las

regulaciones del mercado de trabajo del crecimiento del desempleo y de repente cambia alguna regulación que fue culpada por eso y nos encontramos con que el mercado de trabajo no reaccionó en la dirección que se esperaba .

Creo que en gran parte las cuatro teorías están funcionando de alguna manera en el mercado de trabajo argentino y que adicionalmente se están acumulando cuestiones de largo plazo. Gráficamente se puede observar que, por ejemplo, el empleo siguió creciendo a pesar de que el producto bruto crecía por debajo y que hay momentos en que el producto bruto ha crecido más y el empleo ha seguido creciendo a la misma tasa y que hay momentos en que el producto bruto cayó y el empleo siguió creciendo. Hay algo que está funcionando ahí, de la misma manera que cuando el producto creció y empezó a crecer a una tasa vertiginosa como pasa del noventa en adelante (que vemos en la línea de abajo que es una pendiente claramente positiva) que el empleo sigue creciendo a la misma tasa, suave sin marcar una respuesta tan contundente a este crecimiento del producto.

¿Por qué sucede este tipo de comportamiento? Porque en este mercado de trabajo hay dos problemas. En primer lugar la política económica que ha sido aplicada durante las últimas décadas, por cuestiones inherentes no sólo al funcionamiento de la economía argentina sino también al funcionamiento de los mercados internacionales, ha tenido ciclos muy variantes. Una de las políticas económicas típicas de nuestra economía ha sido todo el ciclo de “stop and go”, de “pare y siga”, con la política cambiaria que ha afectado en forma permanente con permanentes oscilaciones en los niveles de salarios y que ha provocado distintas reacciones a nivel de empleo. Este tipo de política está relacionada con que hay cierto grado de incompatibilidad, entre comillas, entre el nivel del tipo de cambio real y los salarios de la economía porque los salarios están relacionados de alguna manera al nivel de los precios externos y al nivel de los precios internos por el tipo de productos que exporta Argentina. De modo que mantener un tipo de cambio real alto implica tener un salario real bajo. Como esto ha sido insostenible desde el punto de vista de la situación social, se ha estado permanentemente en ciclos donde se ha devaluado el tipo de cambio y se ha perjudicado la situación salarial y distributiva, pero como eso era insostenible se ha vuelto a otro ciclo donde se ha permitido un cierto grado de atraso cambiario para que los salarios reales crecieran, pero como eso es a su vez intolerable desde el punto de vista del equilibrio del balance comercial, esto a su vez ha generado otro ciclo de devaluación y caída de salario real y problemas distributivos.

El grado en que la política económica ha afectado, de alguna manera, la situación del mercado de trabajo, está documentado en algunos trabajos que han hecho un análisis de esto, como el trabajo que hizo Juan Llach en el año 1986 sobre los determinantes de los salarios en la Argentina, donde se ve claramente cómo ha sido la evolución de los salarios y cómo ha estado relacionado esto con los tipos de cambio y con los términos de intercambio externo.

¿Con qué otros factores se relaciona este tipo de evolución? Con los factores regulatorios que hay en el mercado de trabajo, pues en el mercado de trabajo no sólo

hay problemas de restricciones distributivas (que Adolfo Canitrot llamó como restricción externa de la economía argentina), también se han sumado aspectos regulatorios que han afectado y que de alguna manera determinan esta senda de comportamiento del empleo. Estos factores se vinculan con que en momentos en que el producto bruto cae, debido a los costos que tiene contratar y despedir gente, los empleadores no inmediatamente responden despidiendo gente. Los costos de entrenar gente, los costos de entrada al mercado de trabajo son altos, no solamente desde el punto de vista del trabajador por el tiempo que tiene el desempleo, sino desde el punto de vista del empleador. Está documentado en algunos trabajos de nivel internacional, que el trabajador recién llega a un nivel de productividad media razonable después de 5 o 6 meses que está trabajando en una empresa. Incluso lo que está documentado, desde el punto de vista de estos autores, es que estos costos son inclusive superiores a los costos de despido muchas veces. Este costo regulatorio hace que el empleador, cuando la situación económica es mala y se espera que el shock no sea permanente, el shock negativo, prefiera - antes que despedir gente - quedarse con los trabajadores. Este fenómeno es lo que se llama "atesoramiento de mano de obra" en la literatura, y no es un fenómeno de la economía argentina, es un fenómeno que sucede a nivel internacional. Es decir, cuando el mercado de trabajo es regulado explícitamente, o bien por la existencia de costos de entrada, el empleador no inmediatamente despide trabajadores, sino que prefiere reentrenarlos, mandarlos a cursos de capacitación, reducir la cantidad de horas trabajadas pero no inmediatamente reducir el quantum de empleo, es decir, la cantidad de empleo. De la misma manera, estos mismos costos regulatorios hacen que, cuando el shock sea positivo, no inmediatamente los empleadores respondan con un crecimiento del empleo por el sencillo motivo que cuando el producto cayó, como puede observarse en algunos periodos, el empleo siguió creciendo a una tasa suave, con tasa de crecimiento del producto negativo. Esto implica que el empleador se quedó con los trabajadores, no los despidió inmediatamente, y cuando el nivel de actividad se recuperó, en realidad no expandió el empleo porque el empleador volvió a emplear a los trabajadores a un nivel de utilización más cercano a la capacidad utilizada máxima y no recurrió a la contratación inmediata de mano de obra.

Desde el punto de vista de la evolución de los últimos años, lo que uno pensaría intuitivamente es que durante la última parte de la década pasada, debido a los vaivenes de la situación macro, posiblemente el empleador ha estado atesorando mano de obra y por ende, en la primera etapa de recuperación del producto, tanto el empleador como la economía lo que han hecho es expandir la utilización de los trabajadores en cuanto a tiempo trabajado. Eso es lo que aparece documentado de alguna forma a nivel de la cantidad de horas trabajadas y no de expansión del empleo. Uno de los datos de la economía argentina del noventa en adelante es que ha aumentado fuertemente la cantidad de horas trabajadas, y no, sin embargo, en la misma medida, la cantidad de trabajadores empleados. Inclusive en los dos últimos años, donde ha habido, a partir del efecto Tequila, algún grado de recuperación, lo que uno advierte claramente es reducción de horas trabajadas durante el efecto Tequila, posterior recuperación de las horas trabajadas y después expansión del empleo a través de modalidades de contratación que tienen costos de entrada y salida menores. Ello se da aún en tipos de trabajo donde los costos de capacitación

a los que yo hacia alusión no son tan altos. Es distinto contratar un ingeniero para realizar algún tipo de tarea calificada que requiere un tipo de capital humano específico y acostumbrarse a la tarea, que expandirlos en tareas más satelitales de la empresa donde en realidad el costo de capacitación no es tan alto, de modo que cuando viene la debacle o el retroceso de la actividad económica es menos costoso despedirlos, no sólo desde el punto de vista de lo que hay que pagar al despedirlos sino desde el punto de vista de lo que se pierde en términos de entrenamiento de la mano de obra.

Yo creo que está subyacente en lo que vemos en el gráfico un tipo de comportamiento de este tipo, donde nosotros podemos ver que no siempre el empleo responde. Lo que encontramos es que la elasticidad empleo/producto de la economía argentina no es lo que esperamos, tenemos un producto creciendo a una tasa del 5 ó 6 por ciento en algunos años y, sin embargo, el empleo creció a una tasa, realmente, que apenas alcanzaba a absorber la cantidad de mano de obra que se iba incorporando al mercado de trabajo.

Ahora, básicamente, lo que quería mostrarles es cuál es la evolución de los salarios en el período que va de 1983 a 1996. Ustedes pueden ver -relacionado con el análisis que yo hacía recién respecto al fenómeno de atesoramiento de mano de obra- por un lado, que el empleo parece haber crecido todo el tiempo, desde el sesenta en adelante, a una tasa que ha sido bastante constante. En los últimos años la elasticidad no ha cambiado substancialmente, por supuesto que detrás de ese comportamiento hay subyacente un montón de cosas como aspectos regulatorios del mercado de bienes o del comportamiento de los gobiernos provinciales. Y esto último porque a nivel de las provincias (lo vivimos nosotros en el interior en muchas provincias) a pesar de que la situación ha sido peor inclusive que a nivel macroeconómico, el empleo, sin embargo, creció de forma importante porque en muchos casos el sector público ha salido a contratar mano de obra, actuando como un tipo de subsidio de desempleo disfrazado. Por eso en muchas provincias se hace difícil reconvertir, de alguna manera, la mano de obra, si bien algunas lo están haciendo en forma muy inteligente tratando de reorientar hacia el sector privado sin provocar un conflicto desde el punto de vista social.

Ustedes pueden ver en este gráfico, de alguna forma, el tema de la evolución del salario, lo que queda documentado un poco es que de 1989, 1990 en adelante no solamente el empleo siguió creciendo a una tasa suave, mucho más suave que la que tenía el crecimiento del producto, sino que el salario creció en forma importante para muchos de los trabajadores que estuvieron en el mercado. Este crecimiento del salario, de alguna manera, está relacionado con el crecimiento de la productividad que tiene implícito esta recuperación en el nivel de actividad económica. Se recupera el nivel de actividad económica y los trabajadores son usados más intensamente, hay una fuerte inversión en capital, la productividad crece y el salario, que teóricamente está relacionado con la productividad, crece en forma importante pero para los que están dentro del mercado de trabajo.

Este crecimiento del salario provoca (salvo la caída que se observa en el año

1994 y una pequeña recuperación en el año 1995 y caída en el año 1996) dos tipos de efectos, por un lado un crecimiento de la oferta, es decir, si el salario medio de la economía crece, yo, como potencial oferente de mis servicios en el mercado de trabajo, tengo un costo objetivo más alto de permanecer afuera del mercado de trabajo y no ofrecer mis servicios. Yo creo que a esto, que ha operado en muchos casos, se adiciona el caso de ciertos hogares que, por el tipo de cambio en los patrones de demanda que ha tenido la economía argentina, han perdido empleo, como son la gente de menor calificación. Ello ha llevado a que en muchos hogares una parte importante del crecimiento de la oferta se deba a que han salido de alguna manera a suplementar el nivel de vida del hogar, debido a la pérdida del puesto de trabajo del jefe o de algunos miembros del hogar o la caída de salarios de alguno de los miembros del hogar.

Creo que las dos cuestiones están superpuestas, sería muy extremista decir que lo que operó fue un efecto de que el salario creció, y que los que están acá fue porque el costo objetivo creció. Lo que nosotros vemos claramente es que el cambio del noventa en adelante ha sido un cambio con incorporación de tecnología de capital que ha sesgado la demanda de mano de obra claramente hacia gente con alta calificación. Eso se aprecia en la EPH, donde se ve que va creciendo la cantidad de gente ocupada con niveles educativos más altos, en desmedro de los que tienen niveles educativos más bajos. Esto, combinado con el cambio tecnológico, hace que trabajadores en cierta etapa de la vida (de 35 ó 40 años en adelante) que vienen acumulando menores niveles educativos, sumado al cambio tecnológico, sean las víctimas del desempleo, entre comillas. Y este tipo de trabajadores, por la etapa la vida en que están, son difíciles de reconvertir porque no tenemos nuestro aparato educativo, nuestro aparato de calificación preparado para reconvertir y recapacitar este tipo de mano de obra y por otro lado porque son jefes de hogar en la mayoría de los casos. Los trabajadores de 35 ó 40 años generalmente son jefes de hogar y tienen problemas importantes de reinserción laboral ligados no solamente a los niveles de calificación sino también a la falta de una infraestructura institucional que esté preparada para recapacitar y reconvertir esta mano de obra. Por eso yo creo que están operando en el crecimiento de la oferta, respuestas a ese cambio en los salarios pero también a ese tipo de efecto que se ha producido.

Otra cuestión vinculada con esto es que en gran medida lo que nosotros tenemos es que en el marco de economía cerrada como la que teníamos hasta el año 1989-1990 en realidad las políticas -no solamente económicas sino todas las políticas institucionales- muchas veces estuvieron acostumbradas a una economía cerrada. En el marco de esa economía cerrada teníamos una política educativa que no era demasiado competitiva a nivel internacional o siguiendo los nuevos lineamientos de desarrollo educativo y de capacitación. Más allá de los esfuerzos positivos o negativos que se pueden estar haciendo en ese sentido, lo que está claro es que en el caso del sistema educativo, del sistema de capacitación, son inversiones con un proceso de maduración. Todo lo bien que estemos haciendo la política educativa ahora recién va a repercutir en el próximo siglo y no ahora, y todo lo mal que lo hayamos hecho hace una década está repercutiendo en las condiciones ahora.

Yo creo que, en gran parte, todo lo que fue la política económica, la falta de inversión y tecnología, afectó no sólo al aparato productivo sino al desarrollo de Argentina como país, a nivel institucional y cultural, y que de alguna manera son cosas que estamos recogiendo en el mercado de trabajo. ¿Por qué en el mercado de trabajo? Porque invertimos mal en salud y en educación hace dos décadas y tenemos problemas de enfermedades que no podemos erradicar en población adulta, tenemos problemas de tasas de mortalidad que no bajan como nos gustaría, tenemos problemas en el sistema educativo en cuanto a la calidad más allá del avance en cantidad de años de la población y tenemos un sistema productivo que ha incorporado tecnología en forma importante y que a pesar de estar demandando trabajadores en algunos sectores se quejan porque no encuentran del otro lado el tipo de oferta o la calificación de los oferentes que necesitan.

¿Cómo se traduce esto en términos de la calidad de vida de la población? El tema de pobreza está muy relacionado con el tema salarial, al trabajador que está desempleado no se le puede dar como explicación de que en realidad está pagando las consecuencias de lo que en realidad fueron malas decisiones de política económica y social de hace dos décadas.

De alguna manera lo que quería tratar de demostrar es cómo está relacionado el nivel de salarios con las posibilidades de comprar una canasta de bienes, que es lo que en este caso define la línea de pobreza. Lo que ustedes tienen en el gráfico es la relación entre el ingreso per cápita de los hogares y el valor de una canasta alimentaria y no alimentaria. Lo que pueden ver son dos barras en el primer gráfico, en la primera barra ven el porcentaje de pobres a nivel de población, de cantidad de gente, y en la barra más oscura ven la cantidad de hogares pobres. Ustedes ven que, claramente, salvo el año 1989 que tiene un pico muy alto y que está tomado como base y por eso llega a 100 (es un índice con base igual a 100), por eso en el caso de hogares y de población es igual a 100. En el resto de los casos vemos que a mediados de la década del setenta, en el año 1974 (que es el que está recogido en la encuesta) para el Gran Buenos Aires los niveles de pobreza eran inferiores a los que estamos viendo nosotros desde el noventa en adelante, independientemente de los vaivenes que haya. El año 1989 tiene muchos problemas desde el punto de vista de la medición (los que trabajamos con encuestas lo sabemos) porque en épocas de inflación, inclusive ni siquiera podría decir que es relevante comparar una canasta. Los salarios (los que estuvimos en el año 1989 y teníamos que comprar porque teníamos un hogar, nos acordamos que cobrábamos y salíamos corriendo al supermercado a comprar), o que el salario sea mensual o quincenal sería totalmente relevante de conocer en este caso, y salvo por motivos anecdóticos o políticos (que no es el caso que me interesa) por eso el año 1989 está ahí. Pero no me interesa decir “estamos mejor que en el año 1989”, creo que eso es obvio, entre comillas. Lo que quiero tratar de mostrarles en el gráfico, es que si bien ustedes ven que en el año 1991, después tienen el 1994, los porcentajes tanto de hogares como de población han caído y después han vuelto a subir, tanto en mayo de 1996, como en octubre de 1996, el punto relevante es que las mediciones de pobreza en general están íntimamente relacionadas con la situación salarial del momento que se está

viviendo. Como lo que se toma es un valor normativo de la canasta, de alguna manera es un valor arbitrario, si se quiere, porque yo digo la canasta vale 150 y el INDEC lo hace lo mejor posible y le asigna un valor a la canasta. Pero que es lo que me dice a mí que la gente que tiene un valor per cápita de la canasta con 151, y es definida estadísticamente como no pobre, está mejor que alguien que tenga un ingreso de 148 o 143 o 140. Entonces el valor es un valor de corte, totalmente arbitrario, y muchas veces las discusiones de política económica, sobre todo a nivel político, se concentran demasiado en el valor puntual que tenga el nivel de pobreza, pero tiene subyacente una definición que es técnicamente hecha lo mejor posible, pero que tiene cierto grado de arbitrariedad.

Los datos, de alguna manera, estarían mostrando que los niveles de pobreza desde mediados de 1974 en adelante han crecido. Y que de alguna manera, a pesar de la recuperación en los niveles de la actividad económica (el año 1994 quizás es el mejor porque es pretequila) es como que hay un límite estructural, en este momento, en la economía argentina a la disminución de la pobreza. Límite estructural que está relacionado, de alguna manera, a factores subyacentes al funcionamiento del mercado de trabajo. Los hogares pobres, básicamente, consiguen sus ingresos de la venta del trabajo propio de sus miembros. De ahí el análisis directo del mercado de trabajo, qué sucede en situación de empleo, qué sucede en situación de salario y cómo se traduce esto en calidad de vida de la gente.

Los hogares pobres, en general, tienen contextos donde tienen alta tasa de fertilidad, una cantidad de niños alta, tienen niveles educativos bajos, entonces se conforma un círculo vicioso donde a su vez tienen menores posibilidades de mandar los chicos al colegio, los chicos no terminan el colegio, los chicos no pasan entre ciclos educativos en la manera que lo hacen los demás hogares. Todo eso va marcando un círculo que perpetúa las condiciones de pobreza y que, bueno, después de dos décadas ha habido una tendencia bastante estructural a un retroceso en su situación. Si ustedes piensan, del año 1974 al año 1986, el hogar que no pudo mandar sus hijos al colegio primario, bueno, son como 7 años, es mucho tiempo de bajo nivel educativo, de bajas posibilidades de asistencia.

Por las características de la medición de pobreza, lo que a nosotros nos interesaba un poco más es comparar lo que está en el gráfico de abajo, que es tratar de ver cómo se acumula, lo que ustedes tienen medido en el plano izquierdo es el porcentaje acumulado de población hasta el 100 (que debería suceder, pero no sucede, a la derecha porque los ingresos están cortados en mil) y en el eje horizontal lo que está medido es el ingreso per cápita de los hogares, por supuesto que hay hogares que tienen ingreso per cápita superior a 1000\$ por persona (por eso no llega a 100 el gráfico acumulado). Y de alguna manera lo que están comparadas son las distintas líneas referentes a los distintos años. ¿Cómo se lee esto? Es un poco relacionado a lo que les hacía referencia respecto al valor arbitrario de la canasta, con lo cual no discuto con el valor, creo que está técnicamente bien hecho, sino que, al hablar de pobreza y decir es 30 o 25 por ciento en ese 5 por ciento estamos diferenciando hogares que tienen dos pesos per cápita de diferencia de ingresos. Todo depende de alguna manera de cuál es el punto de corte que le demos a la

línea.

Nosotros en el momento, a pesos de octubre de 1996, teníamos una línea de pobreza que era de 172,5\$ per cápita, incluidas necesidades alimentarias y no alimentarias. ¿Y cómo comparamos los distintos años? Está todo expresado en la misma moneda, son valores constantes, entonces uno ve que cortando en 172,5; la línea más gruesa, que es la de abajo, muestra el porcentaje de población acumulada en ingreso per cápita. Y mientras más abajo este la línea, mejor está la población, es decir, tenemos menos población con menores ingresos. Lo que uno claramente ve es que, independientemente del valor de la línea de pobreza (que le demos 150, 200, 300 si queremos o 1000) el año 1974 está más abajo que los restantes años. No solamente la población dependía de cuántos estaban en un valor más o menos cercano a la línea de pobreza, sino que el conjunto de la población, de alguna manera, estaba mejor porque estaba más hacia el eje horizontal.

Después están los demás años, está octubre de 1991, noviembre de 1986 lo tienen casi pegado a mayo de 1994, mayo de 1994, inmediatamente siguiendo a octubre de 1974 y noviembre de 1986 que es una línea muy delgada que es más o menos parecida. Y después tienen octubre de 1991, octubre de 1996 y octubre de 1989 que es la que está más arriba y la más alejada de todas, de todo el eje, que es la que indica que la población estaba peor.

¿Cuál es el sentido de esto? Que tiene la virtud de comparar a la población no referida a un valor normativo, que es el de la línea, sino comparar el conjunto de la situación de la población. Y de allí uno puede claramente inferir que la población hasta 1000\$ de ingreso per cápita, expresado a valores constantes, estaba decididamente mejor en octubre de 1974 que en los restantes años que hemos puesto en la comparación. Y eso de alguna manera depende del valor que uno tome de la línea, según el porcentaje de la población acumulada, más que en si el valor de la línea, lo que importa saber es cuánta gente tenemos en el espectro de estar casi al lado de la línea, un poquito arriba y un poquito abajo. Como es sumamente sensible a la situación de salarios del mercado, si el salario sube un 3 o un 4 por ciento, posiblemente (si tenemos una gran concentración de gente al lado del valor que le asignamos a la línea), de repente nos encontramos con que la pobreza ha bajado muchísimo, pero la población no ha alterado, básicamente, sus condiciones de vida. De alguna manera, lo que trato de capturar, no reniego de decir la pobreza es 30 o 35 por ciento, de hecho trabajo siempre con cuestiones de pobreza, lo que pasa es como que hay que relativizar en sí el valor que se le da y tratar de comparar de alguna forma lo que está comparado abajo, que es una acumulación de ingresos que considere todo el espectro de la población y no solamente relacionado a un valor normativo. Lo que importa es la distribución, porque si yo tengo el 50 por ciento de la población, un poquito arriba y un poquito abajo del valor normativo de la línea, entonces un pequeño cambio en la situación salarial me altera terriblemente la medición sin que se halla alterado en forma contundente la situación de esta población.

La idea era tratar de cerrar acá pero básicamente quería tratar de mostrar la

visión que yo tengo del mercado de trabajo, donde yo creo que hay problemas relativos a política económica y al mercado de bienes pero que no son necesariamente de ahora sino que también están relacionados con lo sucedido en las últimas décadas. Eso ha tenido impacto en el aparato productivo y también ha tenido impacto en las políticas relacionadas al mercado de trabajo y básicamente en las políticas relacionadas a capital humano, a la inversión en salud, a la inversión en educación, a la inversión en entrenamiento, y que de alguna manera eso repercute en las situaciones de empleo y salario que tenemos ahora. De ninguna manera quisiera quitar relevancia al tema del crecimiento de la pobreza, que parece haberse instalado en un valor, que por mejor que ande la cuestión, menos del 20 o 22 o 23 por ciento no baja de esa medición, lo cual indica que el problema es importante. Tampoco como solución es echarle al pasado la culpa de todo lo que está sucediendo.

La idea es tratar de pensar las políticas no sólo relacionadas al mercado de trabajo y al mercado de bienes, sino adicionalmente pensar en todos los otros mercados relacionados, como la política de inversión en educación, la política de capacitación e inclusive la política impositiva. Un ejemplo de esto último son las políticas relativas al mercado de vivienda, a nivel internacional se encuentra que, en Inglaterra, el mercado de vivienda es tan importante al retener a la población en los lugares donde han comprado una vivienda o han alquilado, por los costos de compra de la vivienda o por los costos de entrar a un alquiler, que la gente prefiere no desplazarse y no perder su riqueza antes de ir a otra región donde saben que hay trabajo. Todo eso termina de alguna manera afectando el mercado de trabajo y afectando las condiciones de vida de la población.

La cuestión es tratar de ver al mercado de trabajo como un mercado integrado al resto de los mercados y tratar de pensar en las políticas relativas al mercado de trabajo como todas las políticas, no solamente referente al mercado laboral, o la regulatoria (ver si sacamos o no una indemnización por despido o la bajamos, etc.) creo que la cuestión va un poquito más allá de eso y es bastante más comprensiva. De ninguna manera podemos cerrar los ojos ante la gente, aunque haya sido culpa de 15 o 20 años anteriores de política económica y política de inversión en recursos humanos, pero la gente está allí y hay que tratar de pensar cuál es la mejor salida para la transición.

Exposición del Dr. Claudio Lozano¹³

Trabajo y Civilización

Yo voy a tratar de centrarme un poquito en el título que tiene el panel, “Mercado de trabajo, política económica. Perspectivas” y tratar de plantear cuatro o cinco cuestiones que por lo menos son parte de las preocupaciones que nosotros tenemos.

En primer término, la primera cuestión es que el análisis de la información contenida en la EPH recientemente publicada (la correspondiente a mayo de 1997), por lo menos a nosotros, no nos permite abrigar expectativas favorables respecto a la evolución futura del mercado laboral en lo que hace a la calidad del empleo y los ingresos, en tanto la dinámica general de la economía argentina y los términos de su política económica se mantengan de esta manera.

En efecto, ya entre 1991 y 1994 un modelo de crecimiento del PBI a altas tasas con incrementos sustantivos y simultáneos de la tasa de desocupación y de subempleo se había hecho presente y evidente.

Dichas tasas de crecimiento del PBI no implicaron, en modo alguno, una similar evolución de las mismas en lo que se refiere al empleo total y al empleo pleno. La constatación no implica una afirmación de sentido ni ilumina una cadena de causalidades determinada. Por cierto, hay que reconocer que no existe un diagnóstico único para considerar este fenómeno.

Una interpretación sostiene que los problemas del empleo local son la emergencia de una modificación sustantiva de los mecanismos de acumulación del capitalismo a nivel planetario que implica la sustitución de trabajo vivo por máquinas y que junto a ello operarían efectos locales como los procesos simultáneos de apertura económica y racionalización estatal.

Desde otra perspectiva, sin desdeñar las tendencias de la evolución de la economía mundial, puede afirmarse que esta *nueva regularidad* identificada en los problemas del empleo tiene mucho más que ver con la crisis de la propia estructura económica doméstica, con las políticas aplicadas para reconfigurar la oferta productiva y la inserción internacional de la Argentina y con el resultado del balance de poder entre sectores sociales.

Para decirlo claramente, el modelo de apertura, los precios relativos de la economía, la modificación del patrón de intervención estatal y el debilitamiento de

¹³ Problemas técnicos insalvables impidieron recuperar la exposición original. Por tal razón el Dr. Lozano la reconstruyó utilizando un texto posterior, elaborado en el marco del Instituto de Estudios y Formación de la CTA en colaboración con otro investigador del mismo, el licenciado Martín Hourest. Por tal motivo incluye algunas cifras del año 1998. [N. del E.]

ciertas organizaciones sociales y políticas explican gran parte del *tipo de problemas de empleo* que presenta nuestro país y mucho más en perspectiva, que la repetición trivial y acrítica de los condicionamientos que impone el sistema mundial.

Resulta obvio, por otra parte, que el capitalismo a nivel global intenta desembarazarse de las limitaciones que en buena parte de los siglos XIX y XX le impusieron tanto los estados nacionales como los movimientos sociales encabezados por la clase trabajadora y ello impacta grandemente sobre el propio concepto de civilización de nuestras sociedades.

En realidad, el escenario mundial muestra el final de un proceso *corto* de la historia del capitalismo donde el empleo tuvo un valor ordinal (tanto en su acceso masivo, como en su defensa y en la calificación de sus funciones) en la configuración de las instituciones sociales.

Mas allá de los debates abiertos sobre la sociedad del “fin del trabajo” lo cierto es que en todo el mundo aún se debe trabajar para vivir y el empleo, en alguna de sus formas, sigue siendo la vía mayoritaria para la reproducción de las sociedades.

En esa misma línea de pensamiento resulta difícil concebir un proyecto de sociedad en común sin abordar en su complejidad el problema del acceso al empleo en la medida en que el mismo define un umbral de integración para los individuos sea a partir del acceso al mercado de bienes, al de crédito, al reconocimiento social y a la propia afirmación de la personalidad. El trabajo aparece así no sólo en su aspecto material, como movilización de la energía personal, sino también como instrumento creador de relaciones y articulador de comunicaciones; en definitiva, como un lenguaje de un determinado tiempo social.

La degradación o la negación del trabajo pasan a convertirse en mecanismos de exclusión ya no sólo del consumo sino también de los factores que permiten el desarrollo de la propia identidad. Si el trabajo merece ser reivindicado, no como suma de movimientos repetitivos o rutinarios ni como tiempo perdido para acceder a otro tiempo y otros bienes, resulta por lo menos complejo al pretender su disponibilidad para todos desconocer que estamos en un mundo que necesita de menos tiempo de trabajo vivo para producir las mismas cosas.

Una pregunta, aunque parezca paradójico, ayuda a situar la discusión tanto a nivel internacional como local. *¿Este fenómeno de crisis del trabajo tiene que ver con cualquier distribución del ingreso o sólo con la que existe en buena parte del mundo y en nuestro país?*

Planteado rudamente: ¿las asimetrías en la asignación de recursos, la insuficiencia de la demanda, el subconsumo no son la contracara necesaria de la crisis del empleo si a la vez se impugnan los procesos de regulación estatal y pretende mantenerse con un crecimiento sistemático la tasa de ganancia del capital?

Una nueva pregunta se encadena inmediatamente con la anterior. Si se considera al trabajo como productor de bienes, de relaciones y de comunicaciones, *¿no merece considerarse al desempleo y al subempleo como un claro ejemplo de despilfarro de energías sociales e individuales? ¿Mujeres y hombres parados o subempleados dispuestos a construir cosas y relaciones pero impedidos de hacerlo no son una muestra de desperdicio fenomenal de energía?*

Finalmente un tercer interrogante contribuye a cerrar un panorama general, *¿no es el desempleo y el subempleo, un producto y un productor, de la sociedad de la desigualdad?*

Si el desempleo, el subempleo y el sobreempleo no son tratados con la resignación de una catástrofe natural o asumidos como un destino inevitable del determinismo tecnológico sino encuadrados en la órbita del manejo consciente y colectivo de las sociedades pueden identificarse tres vías para intentar resolver en términos generales los problemas del empleo:

- Aumentar la tasa de crecimiento de la economía por sobre la tasa de crecimiento de la productividad y garantizar que dicho crecimiento, difícil de verificar, se realice en los sectores con capacidad de absorción de mano de obra tanto en su fabricación como en su realización y atención posterior.
- Disminuir la tasa de crecimiento de la productividad en algunos sectores no directamente expuestos a la competencia internacional impidiendo que este fenómeno que contradice buena parte de las leyes de desarrollo del capitalismo se trasvase a los sectores que sí son transables internacionalmente. No se derrota al desempleo y al subempleo, y sí a la civilización, si se pretende retroceder en los avances tecnológicos o producir una sustitución masiva de trabajo consolidado en la forma de máquinas por trabajo vivo.
- Redistribuir el trabajo a partir de negar la consolidación de una sociedad dual y utilizar la redistribución de la riqueza como sostén de dicho proceso que puede incluir desde modificación en el tiempo de jornada laboral hasta empleos compartidos. En esta tesitura se aleja la visión de la exclusión como hecho inevitable que reclama la redistribución de la riqueza por parte del Estado de Bienestar para asistir a los excluidos. Modelo, este último, que viene siendo desafiado por la lógica del despliegue internacional de los capitales y su creciente capacidad de elegir dónde producir, dónde investigar, dónde ensamblar, dónde facturar y dónde pagar impuestos.

Los datos centrales de la cuestión del empleo en la Argentina

El punto central para evaluar el desempeño del mercado de trabajo es la creación de empleo pleno por parte de la economía. En efecto si la tasa de creación de empleo pleno –entendido como trabajo que alcanza a las 35 horas semanales– supera o iguala el efecto combinado de la tasa de crecimiento de la población total y

las variaciones de la población económicamente activa puede afirmarse que el mercado laboral está operando dentro de una lógica de inclusión social aunque para este razonamiento no se haga mención, en esta instancia, a los niveles de salario.

En realidad, resulta aconsejable abandonar mecanismos de medición que hacen eje en la tasa de empleo o la de desempleo porque estos agregados se conforman con las degradaciones más evidentes del mercado de trabajo.

Si se asume como correcto que el trabajo es no solamente una institución destinada a la reproducción de la fuerza de trabajo sino un poderoso integrador social y productor a la vez de sociabilidad de los individuos en la presente etapa histórica el acceso a una ocupación plena determina un sistema de oportunidades abiertas.

La elección del empleo pleno como elemento ordinal no es antojadiza ya que las otras opciones implican:

- si se elige la variación de la tasa de empleo se superpone la creación de la tasa de empleo pleno con la subocupación con lo que se oculta una de las particularidades más significativas y regresivas del mercado de trabajo local que es la figura del asalariado eventual o interino.
- Si se elige la tasa de desocupación como mecanismo de medición se focaliza el análisis sobre el fenómeno más epidérmico y evidente pero no el más demostrativo de la crisis entre crecimiento económico y empleo ya que por fuera de ella quedan la subocupación y la sobreocupación.

Debe anotarse, sin embargo, la persistencia de una limitación analítica toda vez que dentro del empleo pleno se computan tanto los planes de asistencia a los desocupados que impliquen contraprestación en el uso de la fuerza de trabajo por parte del beneficiario como las ocupaciones de baja productividad y ,también , la existencia de sobreocupados sean o no demandantes.

De modo tal que, aunque es el mejor indicador referido a la evolución del mercado laboral, debe matizarse el nivel de creación de empleo pleno con dichas limitaciones; este argumento no es baladí ya que algunos planes oficiales implican la extensión de ese beneficio a más de 110.000 personas (alcanzando a más de 225.000 en algunos casos) y ello podría significar, en realidad, que el actual número de empleados plenos apenas supere a los existentes en 1993 con un PBI 23 por ciento superior.

El siguiente cuadro ilustra la evolución dispar del PBI, los movimientos de la población y la situación del mercado laboral y permite iniciar un abordaje con un enfoque integrado para un período significativo que presentó variaciones en el nivel del ingreso y con ello facilita la observación del comportamiento del empleo en las fases expansivas y recesivas del ciclo.

TASAS DE VARIACION

	PBI	PEA	OCUPACION PLENA	SUB OCUPACION	DESEMPLEO	EMPLEO
1991	10,5	3,6	5	-6	2,1	3,8
1992	10,3	3,7	2,4	-5,2	18,8	2,7
1993	6,3	2,7	-0,5	12	28,7	0,7
1994	8,5	1,8	-3,1	15,3	31,6	-1,2
1995	-4,8	3,2	-4,9	21,8	40	-1,7
1996	4,8	2,3	0,5	9,7	4,5	1,9
1997	8,6	4,4	9,1	1,9	-13,8	7,9
1998	6,9	0,7	4,7	0,8	-18,0	4,5

Antes de ver más en detalle los componentes del mercado de trabajo recordemos que los movimientos de la población configuran un dato estructural significativo a la hora de indagar el comportamiento futuro del mercado de trabajo. Por cierto, el efecto combinado del crecimiento demográfico y la tasa de actividad hace que la población que demanda empleo crezca a un 2,6 por ciento anual y ello, a su vez, configura un piso para lo que debiera ser la tasa de crecimiento del empleo pleno para mantener constantes los valores de la tasa de desocupación y subocupación actuales.

Hay que destacar que en lo que va de los años noventa la variación media anual de la PEA fue del 2,6 por ciento mientras que la de los ocupados plenos se ubica por debajo del 0,5 por ciento.

Desde 1991 a la fecha pueden señalarse algunos datos agregados que configuran nuevas regularidades en el comportamiento del mercado de trabajo. Resulta relevante identificar a las mismas ya que –dejando de lado la visión de que el crecimiento solucionará por sí solo los problemas de creación y calidad de los puestos de trabajo– ésa es la mejor forma de ordenar políticas públicas tendientes a superar las graves distorsiones que presenta el mercado de trabajo en la Argentina. A lo largo de los noventa pueden observarse períodos bastante marcados en materia de empleo.

En el primero de ellos que abarca desde 1991 a 1993 se produjo una importante expansión del PBI con una variación importante pero decreciente del empleo pleno (a tasas anuales de 5 por ciento, 2,4 por ciento y -0,5 por ciento), una variación importante y creciente del desempleo (a tasas de 2,1 por ciento, 18,8 por ciento y 28,7 por ciento) junto a una evolución también significativa y creciente de la subocupación (a tasas de -7,6 por ciento, 5,2 por ciento y 12 por ciento). En este período se condensan tanto la política de privatización y racionalización del sector público como los impactos plenos del proceso de desindustrialización.

En realidad la búsqueda de una recuperación sostenida de la tasa de ganancias en un contexto de ganancias fáciles de productividad, de apreciación cambiaria y de reconfiguración del set de precios relativos evidencia una nueva dinámica del mercado de trabajo.

En el período subsiguiente, que llega hasta 1996, se observa por primera vez, desde 1976, un proceso de destrucción neta de puestos de trabajo acompañado de itinerarios negativos en materia de evolución del empleo pleno (a tasas anuales negativas del 3,1 por ciento, 4,9 por ciento y positiva del 0,5 por ciento), de desempleo (a tasas del 31,6 por ciento, 40 por ciento y 4,5 por ciento) y de la subocupación (a tasas del 15,3 por ciento, 21,8 por ciento y 9,7 por ciento). En este escenario se registraron los “picos” que otorgaron centralidad a la cuestión del empleo en el debate público; empero la significatividad de las cifras concurrió a opacar el dato más grave ya que el efecto combinado de la recesión de 1995 disparó la tasa de desempleo y la subocupación pero sobre un nuevo piso configurado en el período anterior.

En realidad, resulta obvio que en condiciones de caída o ralentización de la evolución del PBI el desempleo y el subempleo son sensibles a dichas variaciones pero el dato es que dicha sensibilidad impacta sobre niveles que, aún con producción récord como la registrada en 1994, implicaban un fenomenal proceso de exclusión.

En el período siguiente que se extiende desde 1996 a la fecha la recuperación del PBI (al cierre de ese ejercicio era igual al de 1994) fue paralela a una incipiente recuperación de puestos de trabajo (sin ponderar el tipo de ocupación recuperada) que derivó en una ampliación importante pero declinante del empleo pleno (9,1 por ciento para 1997 y 2 por ciento para el primer registro de 1998), una tendencia a la reducción pero declinante del desempleo (-13,8 por ciento para 1997 y 3,8 por ciento para la primera parte de 1998) y finalmente una recuperación de la tendencia creciente de la subocupación (1,9 por ciento para 1997 y 2,1 por ciento para la primera onda de 1998).

Una primera regularidad a advertir es que existe un mecanismo de ajuste del mercado de trabajo que encuentra su centralidad en la evolución de la subocupación, toda vez que la capacidad de crecimiento del empleo pleno va por detrás de la evolución de la economía y de la población y que los incrementos sobre la tasa de desocupación “estabilizada” en un umbral del 13 por ciento están directamente asociados a caídas del producto.

Una segunda regularidad, también asociada a la subocupación es su tasa de crecimiento constante, al punto que por primera vez desde 1992 supera a la desocupación.

Una tercera regularidad es la pérdida de participación que la categoría de empleo pleno ha experimentado desde 1991 registrando 4,5pp con los valores de la primera medición de 1998 haciendo nuevamente la salvedad sobre el impacto en

estos números de los programas de empleo públicos y también de los sobreocupados.

El efecto combinado de estos factores nos permite afirmar que 3 de cada 4 personas que concurren al mercado de trabajo entre 1991 y 1998 tuvieron por destino el desempleo o el subempleo en una etapa económica con tasas de crecimiento difíciles de repetir y sostener por las debilidades de la configuración productiva local y la existencia de un marco internacional muy favorable.

		Ocupación Plena
1991	junio	9.591.439
	octubre	9.828.787
1992	mayo	9.850.317
	octubre	10.031.600
1993	mayo	10.014.489
	octubre	9.975.314
1994	mayo	9.799.000
	octubre	9.595.708
1995	mayo	9.160.103
	octubre	9.051.122
1996	mayo	9.148.948
	octubre	9.083.848
1997	mayo	9.422.804
	octubre	9.865.447
1998	mayo	10.018.386

Economía y empleo

El comportamiento agregado del mercado laboral ilustra sobre el proceso de exclusión y desintegración social e individual pero no alcanza a describir con precisión los procesos de desestructuración e informalización –con el riesgo sistémico que ello comporta– habilitado en el período bajo análisis.

Los procesos de creación y destrucción de empleo no son neutrales en el tipo de comportamiento que, con relación a la organización de la sociedad para acumular y distribuir las riquezas, presentan.

Resulta evidente que a una misma tasa de empleo pleno no son iguales las perspectivas de una sociedad con un poderoso sector manufacturero integrado al proceso de investigación y desarrollo, con servicios relacionados a sus productos y procesos; que otra, con un sector de trabajadores en servicios personales, altos niveles de informalidad y actividades productivas locales crecientemente marginales.

La denominada “terciarización” de los empleos como efecto producido por el crecimiento del sector servicios en detrimento de la manufactura no debe tener una lectura idéntica en sociedades que integran los servicios a la atención de sus cadenas productivas hacia delante o hacia atrás; o en otras donde los servicios se convierten en actividades refugio de trabajadores expulsados del proceso productivo por economías que se asemejan a armaduras o a plazas de consumo de la producción importada.

La experiencia argentina reciente indica que precisamente las actividades manufactureras y los servicios formales son los sectores que han liderado el proceso de destrucción de empleos plenos y hasta el de destrucción de empleos en términos absolutos. Manteniendo como eje interpretativo la evolución del empleo pleno puede afirmarse que la manufactura explica dos tercios de la pérdida de empleos, seguida por comercio y construcción, afectando básicamente a hombres y en un 50 por ciento de ellos a jefes de hogar.

Cantidad de personal ocupado en la industria

ocupados	1974		1985		1994		variación %		
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%	1973/8	1985/94	1973/94
De 1 a 10	331.337	21,7	300.522	21,9	225.361	22,4	-9	-25	-32
De 11 a 50	297.943	19,5	329.815	24,0	247.635	24,6	+11	-25	-17
De 51 a 100	142.980	9,4	148.562	10,8	119.969	11,9	+4	-19	-16
Más de 100	752.997	49,4	594.274	43,3	414.944	41,2	-21	-31	-45
Total	1.525.257	100	1.373.173	100	1.007.909	100	-10	-27	-34

La estrategia de desindustrialización y concentración económica fortalecida desde 1991 se presenta aquí como una causa directa.

Cabe consignar, por otra parte, que el proceso de creación de empleo general cercano al 5 por ciento verificado en la última medición, correspondiente a mayo de 1998, se encuentra dentro de la misma lógica señalada más arriba a la hora de graficar la evolución de las ondas agregadas independientemente del sector de actividad en la forma de una marginal, tenue y tardía recomposición del empleo frente a un aumento sustancial del ingreso.

Un comportamiento interesante para el análisis lo presenta la contribución del proceso de racionalización del sector público a la destrucción de puestos de trabajo. En lo que puede ser equiparado a un tratamiento de shock éste habría contribuido con 2pp al incremento de la tasa de desocupación dando un envión a la tasa que luego se licuaría por los ajustes producidos en el sector privado. Pero, en realidad, lo peculiar de ese proceso es que representando efectos relevantes en el período 1992-1995 no se produjo ningún tipo de absorción que implicara una reinserción directa de esos trabajadores en actividades formales.

Esta misma lógica explica la oferta de trabajadores secundarios (mujeres y jóvenes) que concurren al mercado de trabajo para mantener el ingreso familiar disponible. Pero la necesidad de la defensa del ingreso también ayuda a componer

otra tipología característica que tiene que ver con el tipo de empleo de los ocupados a partir de la vertiginosa expansión de la categoría de los sobreocupados (los que trabajan mas de 45 horas semanales) síntoma de una fuerte degradación en el mercado laboral.

La sobreocupación se presenta en algunos casos como búsqueda de un ingreso superior extremando la utilización de la propia fuerza de trabajo o también como una defensa de la propia fuente de trabajo aumentando la tasa bruta de explotación (mayor cantidad de horas a igual salario).

Este fenómeno dista de tener dimensiones marginales ya que alcanza al 42,6 por ciento de los ocupados en el Gran Buenos Aires dentro ellos uno de cada tres ocupados realiza semanas laborales de mas de 62 horas.

Como se señaló mas arriba la sobreocupación está integrada, por definición, al crecimiento del empleo pleno pero si se resta este fenómeno a la tasa de evolución de las ocupaciones plenas –aún manteniendo incorporadas a las plazas creadas por los planes públicos– el comportamiento del empleo pleno sería negativo.

**Intensidad de la disponibilidad para la actividad laboral:
Grupo de población según gradación de la intensidad**

Año	Onda	PEA ¹	Desocupados ²	Variación entre ondas	Demandantes de empleos ocupados ³	Variación entre ondas	Subocupados no demandantes ⁴	Variación entre ondas	Ocupados plenos y sobreocupados no demandantes disponibles ⁵	Variación entre ondas	Total ⁶	Variación entre ondas
			%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1990	mayo	100	8.60		13.30		4.83		11.95		38.71	
	octubre	100	6.00	-30.2	12.83	-3.5	5.41	12.0	11.91	-0.3	36.14	-6.6
1991	mayo	100	6.31	5.2	12.40	-3.4	4.70	13.1	11.23	5.7	34.64	-4.2
	octubre	100	5.30	-16.0	10.94	-11.8	4.81	2.3	10.89	-3.0	31.91	-7.9
1992	mayo	100	6.70	26.4	12.80	17.0	4.47	-7.1	9.64	-11.5	33.56	5.2
	octubre	100	6.70	0.0	12.40	-3.1	4.03	-9.8	9.37	-2.8	32.48	-3.2
1993	mayo	100	10.61	58.4	15.27	23.1	4.56	13.2	9.18	-2.0	39.59	21.9
	octubre	100	9.63	-9.2	13.92	-8.8	5.32	16.7	8.75	-4.7	37.64	-4.9
1994	mayo	100	11.06	14.8	16.02	15.1	5.60	5.3	9.00	2.9	41.69	10.8
	octubre	100	13.12	18.6	16.70	4.2	4.73	-15.5	9.71	7.9	44.25	6.1
1995	mayo	100	20.20	54.0	21.20	26.9	4.00	-15.4	8.60	-11.4	54.00	22.0
	octubre	100	17.34	-14.2	20.82	-1.8	4.76	19.0	8.57	-0.3	51.49	-4.6
1996	abril	100	18.00	3.8	20.60	-1.1	4.60	-3.4	7.70	-10.2	50.9	-1.1
	octubre	100	18.80	4.4	22.30	8.3	5.30	15.2	8.30	7.8	54.7	7.5
1997	mayo	100	17.05	-9.3	22.97	3.0	4.72	-10.9	8.17	-1.6	52.91	-3.3
	octubre	100	14.31	-16.1	22.00	-4.2	5.20	10.2	7.71	-5.6	49.22	-7.0
1998	mayo	100	14.00	-2.2			5.10					
Incremento	Oct '90- Oct '97		138.50 %		71.43 %		-4.62 %		-35.21 %		36.08 %	
	Mayo '91-Mayo '98		121.87				8.51					

¹ Población Económicamente Activa

² Desocupados abiertos (no tienen ocupación y la buscan activamente)

³ Ocupados que buscan activamente otra ocupación (incluye también subocupados demandantes)

⁴ Subocupados (ocupados que trabajan menos de 35 hs. y están dispuestos a trabajar más) que no buscan activamente otra ocupación

⁵ Ocupados plenos y sobreocupados (trabajan 35 o más horas semanales) que no buscan activamente otra ocupación y están dispuestos a trabajar más.

⁶ Calculado sobre la PEA

Fuente: INDEC.

El mapa de las modificaciones experimentadas en el mercado de trabajo incluye también los cambios en el tipo y tiempo del desempleo que responden a las regularidades subrayadas más arriba situaciones que son acompañadas o determinadas según el caso por la reconfiguración del perfil productivo doméstico.

En efecto, se observan sustanciales cambios en lo que a tipo de desempleo se refiere ya que se evidencia una participación declinante de los nuevos trabajadores entre los desempleados. Para 1991 de cada 100 desempleados 83 reconocían una ocupación anterior y 17 eran nuevos trabajadores. En la actualidad los desocupados que reconocen una ocupación anterior superan a los 90.

En lo que se refiere al tiempo de desempleo también se registra una modificación de singular importancia ya que en el período bajo análisis viene cayendo sostenidamente la participación del desempleo de hasta dos meses de duración, se estabiliza la participación del que incluye de 2 a 6 meses pero crecen sustantiva y sostenidamente los que incluyen un período de desempleo de 6 meses a un año y de más de un año.

¿Dónde y para quiénes habrá empleo?

Descomponer la demanda de trabajo por tipo de empleador, tipo de actividad y tipo de trabajador (que incluye sexo, edad y nivel de instrucción) resulta un ejercicio útil para desentrañar el comportamiento que puede esperarse del mercado de trabajo a la luz de la experiencia acumulada y del patrón productivo vigente.

El tipo de empleador encuentra dos categorías básicas como son el sector público y el sector privado. A la luz de la experiencia acumulada (privatizaciones, reducciones de plantilla de personal, procesos de descentralización, etc.) y de la situación fiscal vigente no parece que el sector público esté en condiciones de liderar la creación de puestos de trabajo plenos.

En este punto sin embargo, conviene volver a destacar el rol de los planes nacionales, provinciales y comunales de empleo ya que estos pueden crear “una ilusión estadística” que asemeje ocupaciones transitorias (de hasta seis meses) con puestos de trabajo por el artilugio de imputar a esas “ocupaciones” una duración de la semana laboral de mas de 35 horas.

En lo que se refiere al sector privado, que es en quien recae la mayor participación en lo que a creación de empleo se refiere, conviene aproximarse a él a partir del tipo de actividad que registra mejores rendimientos en materia de creación de empleos.

Los servicios personales son la rama de actividad que concentra la mayor cantidad de empleados. Si se descuenta de ella a los planes públicos de empleo, se

encuentra un sinfín de ocupaciones (kioscos, peluquerías, lavanderías, comidas, etc.) que en gran medida han operado como refugio en el proceso de expulsión de mano de obra del sector manufacturero y formal. De hecho el proceso de expansión de este agregado está sometido a una doble dinámica. Por un lado una explosión de actividades “novedosas” como la cuida de autos, ventas callejeras, cuida de jardines y casas, etc., tiende a ampliar los espacios desde donde las familias defienden el ingreso familiar, por el otro lado, ese mismo tipo de actividades sufre un efecto de saturación cuya velocidad no está determinada por el tipo de innovaciones sino por las tendencias a la exclusión del sistema.

La expansión del agregado servicios personales, junto con el trabajo en negro al que está íntimamente asociado, habla a las claras de la disimilitud existente entre la terciarización del empleo en las economías desarrolladas y en la Argentina.

La creación de puestos de trabajo en el sector formal, bien que con diferentes grados de cumplimiento de los mecanismos de integración (aportes, seguros, etc.), en el que confluyen el comercio, la construcción, la industria y el sector financiero presenta las siguientes peculiaridades:

- Una fuerte asociación, con algún rezago temporal, con la evolución del ciclo. En realidad las expulsiones son mas fáciles y abruptas que las incorporaciones y esto se halla promovido por el tipo de mecanismos de contratación. Esta última afirmación no debe ser circunscripta a la legislación laboral ya que ella cubre sólo al 50 por ciento de la fuerza de trabajo.
- Las reservas de creación de empleo (entendidas como áreas de crecimiento potencial) están sometidas a la lógica de los precios relativos y las rentabilidades de los distintos sectores. La presencia de los actuales niveles de desocupación y subocupación y la incapacidad dinámica de la economía por superarlos demuestra con claridad que en este contexto no cabe esperar un comportamiento expansivo del empleo.

Finalmente la evolución del servicio doméstico viene experimentando una caída sostenida de los niveles de participación junto a altas tasas de desocupación explicables, en gran medida, por el deterioro de los ingresos de los sectores medios.

En síntesis, el sector de servicios personales aparece como el vector dinámico en materia de creación de empleo (representando en la última onda una variación positiva que supera la suma de todas las otras ramas de actividad) y sea que predomine en él los planes de empleo público subsidiados o la creación de empleos de baja calidad y productividad los efectos de saturación e informalización se harán cada día mas presentes y duraderos configurando un mercado laboral con tendencias crecientes a la degradación. Puede analizarse también la evolución del mercado de trabajo, en particular de la demanda, desde la perspectiva del tipo de trabajador requerido.

El efecto del cambio en el peso relativo de cada rama de actividad ha producido toda una serie de transformaciones en la demanda laboral:

- La reducción del peso del comercio minorista, el sector público y las actividades manufactureras ha marginado a varones adultos (jefes de hogar) y ha producido una incorporación al mercado de trabajadores mujeres y jóvenes como principales o secundarios rotando el tipo de empleo predominante del grupo familiar.
- Las actividades que crean empleo demandan contingentes de jóvenes de ambos sexos con una formación educativa media y con ello se fortalece el proceso de marginación de adultos mayores de 40 años en su mayoría jefes de hogar.
- En general no se advierte una asociación fuerte entre niveles de instrucción y creación de empleo. El sesgo del tipo de demanda, que se utiliza para argüir lo definitorio del bagaje educacional para el acceso al empleo, no representa el requerimiento específico, mínimo imprescindible, para el puesto sino la elección dentro de un contexto de sobre oferta de trabajadores con idéntica pretensión salarial y mayor nivel de instrucción. Donde si parece verificarse una influencia importante en los mecanismos de acceso al empleo es en la red de relaciones sociales.

La revisión del comportamiento del PBI y el empleo en el período bajo análisis no deja lugar para el optimismo ya que con una elasticidad cercana al 0,3 (tomando en cuenta que como cociente la elasticidad no califica el tipo de empleo generado o si se refiere a planes oficiales) se requieren tasas sostenidas de crecimiento superiores al 6 por ciento para compensar el incremento de la población económicamente activa manteniendo constantes las deformaciones del mercado de trabajo. Dicha evolución, si bien se verificó en el período 1991/94, se hace difícilmente reproducible a la luz de la creciente vulnerabilidad externa y del cambio en el escenario económico internacional.

Algunas conclusiones

La cuestión del trabajo se ha convertido en el principal problema de la sociedad argentina. Es un fenómeno estructural, de largo alcance, que no puede ser tratado con políticas aisladas o soluciones milagrosas.

La primera tarea para afrontarlo es imponer su centralidad en el debate público rescatando que es un eje civilizatorio que concurre a determinar aún la inclusión social y las identidades personales y colectivas.

La segunda tarea es subordinar la lógica de la formulación de políticas a la satisfacción del objetivo del empleo. El empleo no puede ser un saldo, querido si se crea o repudiado si se destruye, de estrategias de desarrollo impuestas sin tomarlo en cuenta. La dinámica de este patrón de sociedad destruye el mundo del trabajo y en consecuencia las decisiones no se toman en el vacío sino en relación a ese rumbo predominante.

La tercera tarea pasa por reconocer que, si está en duda la capacidad de trabajo pleno por integrar a las sociedades como en el pasado, la alternativa no pasa por la dualización y la beneficencia sino por el reparto equitativo del trabajo y el paro. Un nuevo eje civilizatorio no debe ser fundado sobre la desigualdad que es lo que explicó las luchas y las impugnaciones de los trabajadores a la propia civilización del trabajo.

DEBATE POSTERIOR

Javier Lindenboim

Podemos iniciar la instancia de diálogo. ¿Quién desea empezar?

Pregunta

Quería hacer una reflexión respecto de lo dicho por Claudio sobre este tema del desempleo y sobre la política económica. Vos habías planteado que esto se relaciona también con el carácter de las importaciones y las exportaciones, con la desustitución de importaciones y con la primarización de las exportaciones. Mi reflexión es la siguiente: yo creo que esto se relaciona mucho con la política económica y particularmente con la forma en que se llevaron adelante las reformas estructurales en la Argentina, creo que este es un tema clave, y creo que también se relaciona con el comportamiento de las variables macroeconómicas. Es decir, se vincula con el tipo de reforma estructural que se hizo en la Argentina. En la Argentina se hizo una apertura abrupta, muy rápida (entre 1989 y 1991 hay una caída muy fuerte en los niveles tarifarios de protección), con tipo de cambio fijo, que nos lleva, sobre todo en los primeros años del proceso, a una creciente valorización del tipo de cambio (o sea una sobrevaluación del tipo de cambio); eso ya genera un problema de precios relativos y, además, se dieron tremendas fallas de mercado como el problema del crédito, etc.

Por eso me parece que es muy importante reflexionar sobre este tipo de apertura, la secuencia y la modalidad de la apertura: muy abrupta, con fallas de mercado muy profundas (sobre todo en el tema financiero para PYMES) con los problemas de información sobre mercados externos, y muchas más, pero además sin tener un uso de las variables macroeconómicas. Es decir, sin poder manejar el tipo de cambio, con restricciones en el uso de la política monetaria, yo creo que todo esto tiene efectos muy importantes. Y el tema de los precios relativos creo que se relaciona también con uno de los incentivos que se pretendió dar, que fue el régimen de bienes de capital. Vos te encontrás con una caída a cero en la importación de bienes de capital, una caída total de la protección, en un contexto de precios relativos, dados por la sobrevaluación cambiaria, que hace que la relación de precios entre salarios/bienes de capital, crezca mucho, y además, sea una relación distorsionada, lo que también ataca el empleo. Y lo ataca de una manera irreversible, porque una vez que vos echás gente por una nueva máquina, aunque el salario caiga, no volvés a emplearla, porque tu función de producción cambió en esa empresa.

Creo que hay una modalidad de apertura que no toma en cuenta políticas activas para tratar de corregir todos estos elementos y lo que todo esto hace es que vos tengas una penetración muy fuerte de las importaciones

y que tus exportaciones tiendan a primarizarse, creo que no es una casualidad; ése es el comentario respecto a lo que había dicho Claudio. Con respecto a Silvia, habíamos empezado a conversar afuera un tema que para mí es clave. Yo le hacía una pregunta muy ingenua, le decía que el tema de las provincias es un tema terrible, y en general se ha tratado de resolver por la vía del ajuste, es decir, reducción del empleo público en las provincias para reducir el déficit. Pero creo que hay un tema clave en las provincias, no políticas regionales cualesquiera, no trasladar una empresa con rueditas a una provincia y que se instale ahí, sino cómo movilizar a los actores de esas provincias para que, de acuerdo con las potencialidades de cada una de las regiones, esos actores puedan empezar a interactuar y se pueda generar un nuevo tejido económico o reactivar un tejido económico existente y decaído.

Yo lo que le preguntaba a Silvia era cómo lo veía ella, claro cada región tiene sus características, pero seguramente debe haber una potencialidad muy grande en distintas regiones del país como para hacer este tipo de política de reactivación de los actores sociales, para poder generar tejidos que generen empleo y reactivación en esas zonas.

Claudio Lozano

Yo comparto plenamente el comentario que hace Marta, por razones expositivas no detallé demasiado. Pero un poco la idea mía era ligar el tipo de características del mercado laboral con el patrón económico y productivo que tiene la Argentina, que es el patrón económico y productivo resultante del proceso de transformaciones estructurales que se dio del noventa en adelante. Yo entiendo que existe un punto de inflexión muy marcado a partir de ese momento, en donde se establecen modificaciones muy severas en la relación entre el crecimiento del producto o evolución del producto y evolución del empleo, que están ligadas a todas estas transformaciones y alteraciones de precios relativos y a los cambios en el funcionamiento macroeconómico.

Creo que también una de las cosas que mencioné fue que en el contexto de una apertura predominantemente unilateral, y bajo un contexto de privatizaciones y racionalización en el caso del sector público, la tendencia fue que los excedentes derivados de las ganancias en productividad tuvieran por destino o el sector financiero o actividades de producción con bajo contenido de fuerza de trabajo. Creo que eso es, de algún modo, el tipo de reasignación de recursos que se opera en el marco de las transformaciones y define un patrón resultante que, en este contexto, combina tasas de crecimiento importantes con un desempleo estructural sumamente significativo, porque el patrón resultante tiene estas características.

Respecto al tema de los límites en términos del instrumental de política económica, creo eso está en directa relación con los límites que supone, para el manejo de instrumentos de política económica, la adopción de la convertibilidad. Creo que esto es así, más allá de la discusión bizantina sobre

si salir o no salir, lo cierto es que la convertibilidad supone un rasgo de pasividad en un conjunto de instrumentos de política económica, es decir, limita el manejo de la política cambiaria, decreta la ausencia de política monetaria. En el caso particular de la Argentina, por el manejo de la apertura, también decreta una pasividad manifiesta en el manejo de la misma, en orden a una estrategia de tipo productiva, dado que la función que la apertura cumplió, fue de otro tenor, básicamente de disciplinamiento en materia de precios y no de otro carácter. Y en cuarto lugar, en el ámbito fiscal, habida cuenta de los límites que exhibe lo que podríamos denominar una estrategia tributaria activa (que significaría cobrarle a aquellos que tienen capacidad contributiva) y habida cuenta del mecanismo que caracterizó al proceso privatizador (que fue más un proceso dirigido a canjear la buena voluntad de los sectores empresarios en el apoyo al plan, más que una estrategia dirigida a reorientar el proceso económico y productivo del país). La consecuencia de todo esto es que uno tiene pasividades muy manifiestas en política cambiaria, política monetaria, política fiscal y política comercial, por lo tanto el tipo de inserción en el escenario internacional que decreta este régimen es de una absoluta pasividad. Consecuentemente este es un problema que obviamente se nota cuando uno intenta discutir cómo resolver esta cuestión.

Respecto al otro punto que es la sustitución de fuerza de trabajo por la incorporación de bienes de capital o nueva tecnología, yo lo que sí creo es que -más allá del fenómeno que ocurrió, y de las razones por las que ocurrió- en muchos casos tienen que ver con la incorporación de tecnología en grandes firmas, me parece que ahí es donde hay que discutir el tema de la regulación de las relaciones laborales, como un elemento que no es que te transforma la cosa en reversible pero que sí permite discutirla. En los ámbitos en donde esto ocurrió, donde vos tenés grandes firmas que han sustancialmente incrementado su productividad y su tasa de beneficio, pero que al mismo tiempo tienen estrategias de extensión de la jornada laboral en lugar de inclusión de mano de obra, ahí hay una discusión sobre la regulación del mercado laboral en donde el tema de la jornada, como discusión importante, parece como relevante a tomar en cuenta.

Silvia Montoya

Respecto a lo que mencionó Marta, no creo que la pregunta sea ingenua, yo creo que es totalmente relevante, pero no sólo a nivel de las provincias sino también a nivel de toda la sociedad. Creo que el cambio ha sido bastante relevante, del noventa en adelante, a nivel idiosincrático y a nivel cultural. A nosotros nos sacó de una economía totalmente cerrada, desde el punto de vista regulatorio y desde el punto de vista del sistema educativo, y desde todas las instituciones que teníamos en la economía argentina que corresponden a otro modelo de economía que viene del cincuenta en adelante y se extendió por cuatro décadas prácticamente. En ese contexto las provincias se acostumbraron a que cada vez que había algún problema con sus producciones locales (exceptuando tres o cuatro provincias que tienen una

estructura bastante diversificada, el resto dependen de uno o dos cultivos), cada vez que sus cultivos tenían algún problema porque había sequía o alguna cuestión estacional o el mercado respectivo no funcionaba, salían a contratar empleo público.

En ese contexto la idiosincrasia de muchas provincias es que la gente se siente realmente con el Estado como padre, mucho más de lo que sucedía a nivel de la media nacional. Yo creo que a nivel de sociedad en general nos ha costado adaptarnos a un cambio de patrón donde nosotros somos mucho más protagonistas, de lo que éramos antes, de las decisiones individuales. Es como cuando nosotros decidimos salir de la casa de nuestros padres y tenemos que empezar a defendernos solos, bueno, en cierta manera, eso pasó en un montón de cosas. Yo vengo de un instituto que es financiado (básicamente, no totalmente) por empresarios, y hace rato que estamos yendo todos los lunes a almuerzos, y uno ve que a los empresarios también les cuesta, a nivel de sector privado, adaptarse a la competencia. Para ellos es distinto estar en un mercado donde tengo que competir, mejorar la calidad del producto, que en un mercado donde yo iba y negociaba una regulación y el Estado me protegía; y de esta manera yo lograba vender un producto de menor calidad y más caro de lo que salía en el mercado internacional.

Entonces si uno lo ve en el sector privado, por qué no habría de suceder eso en el sector público, yo creo que reconstruir eso cuesta bastante, porque si cuesta a nivel social, más cuesta en algunas provincias que dependen mucho del Estado. Creo que a nivel de recuperación, discrepo totalmente con respecto al culpar de todo al cambio de modelo, yo creo que la economía tiene realmente un problema grande, y que hemos tenido permanentes vaivenes de los precios relativos en las últimas 2, 3 o 4 décadas y que eso nos ha dado un modelo de economía donde estamos acostumbrados a una estabilidad y donde el único que estabilizaba, de alguna manera, era el Estado.

Hay un montón de regulaciones que a nivel provincial nos afectan, un ejemplo de ello es el instituto en el cual trabajo, tenemos 8 o 10 filiales y el centro lo tenemos en Córdoba. Debe ser uno de los pocos lugares donde el centro no está en Buenos Aires sino que Buenos Aires es una filial nuestra, y tenemos problemas, por ejemplo, de regulación de honorarios profesionales. Les puedo contar un caso: salió una desregulación (del colegio) de los honorarios de los escribanos y en Córdoba, como los honorarios no han sido cambiados a nivel de regulación provincial, los empresarios lo que hacen es instalar la sede, el domicilio en Capital Federal. O sino vamos a Santiago del Estero o a Buenos Aires, traemos (en banda negativa) un escribano de la Capital Federal, que tiene que pagar 30 o 40\$ para ser habilitado en la provincia, el escribano viaja en ese primer vuelo, paga esos 30 o 40\$, certifica y vuelve a la Capital Federal. Eso tiene un efecto terrible sobre la economía provincial, porque los ingresos que podían ser cobrados por un escribano en Córdoba, van a ir al escribano de Santiago del Estero, que va a consumir en

Santiago del Estero, o va a consumir en la Capital Federal, es decir, genera todo un efecto “spill-over” sobre el resto de la economía local.

A nivel de las provincias hay toda una serie de esquemas regulatorios, no solo a nivel del mercado de trabajo, sino también a nivel de la regulación del mercado de bienes, de los colegios y servicios relacionados, que hacen que las provincias estén mucho más afectadas por este tipo de cosas. Por eso yo creo que estamos en un esquema regulacionista con una protección mal entendida, que termina perjudicándonos. En Córdoba, en lo que va del año, se han hecho muchas más escrituras con este sistema que las que se hacen por escribanos locales, o sea el cambio de regulación ha tenido un efecto importante. Se ha hecho un trabajo de Mac Kingsey a nivel internacional que trató de buscar en las regulaciones en los otros mercados qué es lo que estaba sucediendo a nivel de las economías locales. Este trabajo encontró (no comparando a Europa a nivel agregado y Estados Unidos), comparando distintos países de Europa que, sufriendo los mismos shocks (sobre todo los que son de la Comunidad y tienen cosas parecidas), tuvieron diferencias en sus tasas de crecimiento. Es decir, el trabajo encontró que las regulaciones diferentes en los mercados de bienes -cuántos trámites tengo que hacer para instalar mi empresa productiva, cómo funciona la justicia, cuán creíble es, si tengo que coimear a algún funcionario para acelerar el trámite de apertura de mi establecimiento, toda la burocracia relacionada a la instalación del aparato productivo, etc.- son terriblemente decisivas a la hora de explicar las diferencias en el crecimiento. Eso hace que nosotros tengamos, cada vez más, el PBI de la Argentina concentrado más en la Capital Federal que en otras regiones. Lo cual no quiere decir que la Capital Federal genere más, sino que decididamente (nosotros tenemos muchas empresas en Córdoba, como Aceitera General Deheza, Arcor y un montón de empresas cordobesas que están recogiendo ahí, y tienen su sistema de facturación acá porque es más fácil exportar, porque es mucho más barato el tema de pago de honorarios, etc.) hay un montón de cuestiones idiosincráticas a nivel general -que en el caso de las provincias se hace peor- que generan estas diferencias.

A nivel de generación de empleo yo todavía veo que hacen falta un montón de cambios, no relacionados al mercado de trabajo, que están afectando en forma negativa. Por ejemplo, cuando la gente de la embajada americana va a Córdoba y habla con nosotros nos dice que las empresas no quieren instalarse en Córdoba porque tienen la sensación de que la justicia está manejada por el gobernador de turno y que entonces los fallos son arbitrarios, y no hay seguridad jurídica. Parece que son cosas que no son relevantes, pero sí son relevantes a la hora de explicar qué está sucediendo a nivel de las provincias. Creo que el punto de vista sobre el cambio cultural que necesariamente acompaña a un proceso de apertura, es un tema relevante de estudiar (tal vez sea un tema más sociológico que económico, pero es un tema relevante), no me parece que la pregunta haya sido ingenua.

Pregunta

Parece que aquí hay como dos paradigmas, hay quienes sostienen que hay una especie de ley de gravedad de la economía mundial que lleva a que las economías funcionen interconectadamente, dentro de cierta dinámica. La posición del ingeniero aeronáutico frente a esa ley de gravedad es: modifiquemos el diseño del avión porque no podemos modificar esa ley de gravedad. Es decir, si un país, incluso como Estados Unidos, tiene que hacer ajustes -y yo creo que los está haciendo- en términos de generar capacidades competitivas internacionales (no hablemos del caso europeo que tienen una preocupación sistemática sobre ese problema), es obvio que cada país está tomando como un dato, como una exogeneidad perfecta, la dinámica de la globalización. Hay un paradigma que empieza por decir: ¿podemos modificar esto o no lo podemos modificar?. Si partimos de la hipótesis de que eso es un dato inmodificable, la lógica es rediseñar nuestros aviones porque la ley de gravedad no se va a modificar.

El otro paradigma intenta, de alguna forma, plantear todo este contexto de globalización con una presión, o con un peso mucho menor, entonces da muchas más posibilidades a trabajar en esquemas de política que son inconsistentes últimamente con ese paradigma. Es bastante difícil discutir entre dos paradigmas, hay un pensador norteamericano que planteó que grandes discusiones en la teoría científica, en todas las ramas, no se resuelven porque parten de paradigmas que son irreconciliables. Me parece que las posiciones que se plantean tienen ese problema, que razonan a partir de dos paradigmas totalmente distintos. No obstante, y sin querer hacer una transacción, estuve 20 años en el Ministerio de Economía viendo como en la práctica funcionaban las políticas activas, salí con la impresión (y estuve desde 1967 hasta 1987) de que realmente las políticas activas son mucho peores de lo que uno cree que son, inclusive yo mismo que estuve contribuyendo a diseñarlas o aplicarlas.

Pero la reflexión en este punto viene a lo siguiente, no hay ninguna duda, me parece, si somos prudentes en el razonamiento y no nos entusiasmos con reformas espectaculares, que la economía argentina vino funcionando dentro de un paradigma que era consistente con la economía mundial pero que ahora no es vigente, pero que además, aún dentro de ese paradigma, vino funcionando mal, porque Corea funcionó en ese mismo mundo en que funcionó la Argentina, y si uno analiza el caso coreano se da cuenta de que la dinámica de crecimiento es totalmente distinta, esta bien, hay ingredientes culturales, políticos, etc., que convergieron en ese resultado. Pero lo que quiero decir es que no podemos ignorar el cambio paradigmático en la economía mundial.

El segundo punto, yo estoy de acuerdo con Lozano en que hay aspectos de la administración de política, dentro de este paradigma de la

globalización, que podrían ser mejorados, y ahí mi comentario, también desde mi experiencia en el gobierno, es que uno a veces quiere hacer las cosas mejor pero tiene restricciones de tiempo y de alternativas. A veces hay cosas que se hacen mal porque surgen de cierta manera, yo creo que las privatizaciones en la Argentina se hicieron bastante mal porque en el año 1989 o en el año 1990, los oferentes para privatizar empresas no eran los que podían ser hoy, entonces uno hace negocios peores de lo que podrían ser, idealmente.

Yo estoy de acuerdo en que hay aspectos de la administración, de lo que podríamos llamar el programa de reformas de la economía argentina, que tienen posibilidad de mejora y que se hicieron de manera imperfecta, pero me parece muy peligroso que volvamos a plantearnos una serie de medidas que desde el punto de vista de las intenciones y desde el punto de vista de algún fundamento pueden ser interesantes pero que, en definitiva, nos retrotraen a una experiencia de política económica que no sólo fue desafortunada por razones específicamente locales sino que era ajustado a un paradigma que ahora ha cambiado fundamentalmente.

Claudio Lozano

Bueno, algunas cuestiones que seguramente no resolverán el tema, ni la discusión. En primer lugar creo que efectivamente, por lo menos por lo que escuché de lo expuesto por Silvia, hay un planteo ubicado en dos paradigmas distintos. Yo tengo una natural resistencia a transformar un fenómeno histórico, social y económico en una ley de gravedad, creo que en tanto es histórico es muy discutible y por lo tanto es una definición distinta.

Por eso yo intenté plantear al final de la exposición que la globalización, por lo menos en mi opinión, tiene hoy, en la década del noventa tres ejes: un eje que es la privatización y la transnacionalización de los flujos financieros internacionales, otro eje que es el nuevo complejo o paradigma tecnológico y productivo vigente, y un tercer elemento que es que todo este proceso se desarrolla sobre la base de la primacía de conglomerados en general de propiedad asociada y no de tal o cual nacionalidad.

Creo que el modo de vincularse con estos tres elementos no necesariamente es el mismo, según la experiencia que uno tome, y consecuentemente la vinculación que uno tenga con cada uno de estos ejes principales que estoy mencionando, decreta el tipo de inserción que ese país adquiera en la economía-mundo de la que estamos hablando. Si uno asume que el movimiento del capital, con independencia de frontera alguna y con la exclusiva cuestión que tiene que ver con la maximización de la tasa de beneficio, tiene impactos complejos a nivel regional y social, eso lleva, en muchos casos y en muchos países, a darle una primacía importante al papel de las instituciones públicas, para que alguien se haga cargo de lo que no se hace cargo ese movimiento de capitales. De hecho las políticas regionales que

promueven determinadas economías hoy (el propio caso de los Estados Unidos, o de la economía alemana), tienden a organizar los espacios regionales en orden de compensar los efectos complejos que el funcionamiento de la globalización les genera como economía nacional. Me parece que una política pública de carácter pasivo, es decir, una ausencia de política pública es una cuestión que nos deja mal parados para insertarnos en ese escenario.

En segundo lugar digo, si el complejo productivo y tecnológico tiene el impacto objetivo de reducir el consumo de fuerza de trabajo por unidad de producto y uno no incluye, en la aplicación de ese complejo productivo y tecnológico, algún tipo de regulación social, el efecto natural es más desempleo y menor nivel salarial. Consecuentemente, esto exige algún tipo de discusión regulatoria diferente, y si el complejo productivo y tecnológico implica disminuir el uso de materia prima sobre unidad de producto, también una especialización de carácter primario del país en el mundo, no nos augura una perspectiva futura medianamente venturosa. O sea que en realidad yo estoy planteando hacernos cargo en serio del nuevo proceso de globalización, no creo que las condiciones en que tenemos que pensar la inserción de la economía argentina hoy, tengan que ver con las condiciones en que se pensó la inserción de la Argentina en la década del sesenta, ni mucho menos. Digo sí, que hay que hacerse cargo de estas tendencias en serio; en realidad, si yo pienso en la Argentina que teníamos hasta mediados de la década del setenta, en términos de tejido productivo e industrial, y veo el tipo de desarrollo que tenía el sector de la electrónica y de la metalurgia, o del sector de producción de bienes de capital, y veo que tipo de reestructuración se dio, lo primero que tengo que decir es que el tipo de reestructuración que se dio implicó una involución respecto a los términos de la tendencia mundial. Nosotros no debíamos haber roto el sector productor de bienes de capital, ni debíamos haber roto el sector productor de electrónica, porque era casualmente el núcleo donde se condensa el desarrollo tecnológico de la etapa. Hicimos exactamente lo contrario, y ahí voy a un punto donde, además de la diferencia de paradigmas, yo la escuchaba recién a Silvia, a mí me cuesta que el corte lo hagamos solamente en 1989, me cuesta pensar que en 1989-90 digamos que estamos hablando de una economía cerrada y de una economía donde funcionaba todavía el proceso de sustitución de importaciones. Me parece que eso se rompió antes, yo creo que la reestructuración argentina comienza a mediados de la década del setenta del mismo modo que lo señalan los cuadros que presentaba Silvia anteriormente respecto de la evolución del mercado laboral.

Las diferencias entre 1974 y 1986 que ella marcaba reflejan el tipo de tendencia que se abre, con diferencias de política económica, pero hay cuatro cuestiones que desde 1976 en adelante se mantienen con bastante claridad. Primero el proceso de apertura, el proceso de apertura en la Argentina no comienza en 1989-90, comienza en 1976. En la Argentina el proceso de distribución regresiva de los ingresos no comienza en 1989-90; el cambio en el

funcionamiento del Estado no comienza en 1990 con las privatizaciones, hay todo un proceso de cambio en el funcionamiento en el Estado, de asociación del Estado con los grupos empresarios mas importantes, de configuración de un capitalismo asistido y de procesos de privatización periférica sobre el ámbito de funcionamiento público que están presentes desde el año 1976 al año 1989. Y hay un fenómeno de endeudamiento externo que también recorre todo el proceso desde 1977 para acá.

Es decir que hay cuatro claves de la Argentina actual, que me parece que recorren etapas más largas que la que supone el período del 89 en adelante, y me parece que hay que tratar de visualizar que alguna relación existe, sobre todo cuando alguno de los enfoques en materia de política económica, que caracterizaba a quienes asumieron la conducción de la política económica en el 76, eran muy similares a los enfoques de aquellos que asumieron a partir de 1989.

Además agrego: es cierto que hay un usufructo inadecuado de las políticas activas en la historia económica argentina, pero también habría que preguntarse acerca de quiénes condujeron, en esos procesos, las políticas económicas que vos mencionás, y en muchos casos no se trata de gente que creía activamente en dichas políticas.

Silvia Montoya

En primer término me alegra ver que nos movemos antes del noventa, porque lo que me había preocupado de la exposición de Claudio es que parecía que la cosa se destruyó desde 1990 a 1997, y que antes no había pasado nada. Me alegra porque yo me remonté desde mediados de la década del setenta, e incluso mostré el tema de pobreza como evolucionando a través de tiempo y no como un quiebre, incluso me negué a interpretar el año 1989 como un dato estadísticamente bueno, por los problemas de medición de ingresos.

Yo creo que el cambio de rol del Estado puede haberse dado en algunos periodos pero que el tema de apertura y cierre, el manejo de los tipos de cambio, cuando yo hablé de los ciclos "pare y siga", de las políticas salariales cambiarias, no fue un período sostenido de apertura y de cambio sino que fue un período de voy y vengo que están documentados y uno lo ve al manejo del tipo de cambio, de los salarios relacionados. Creo que no hubo una política coherente como la que hay desde el noventa en adelante, criticable o no, pero coherente al fin, destructiva -si lo querés ver así- pero coherente. Yo lo que estoy tratando de ver es la coherencia y las señales que se le dan al aparato productivo, versus la no coherencia e inestabilidad del periodo anterior. Si nosotros queremos planear, a nivel personal, cosas en función de variables ciertas, o a nivel del aparato productivo, es muy difícil planificar si permanentemente están habiendo cambios de señales de política económica, de señales de precios relativos, y yo no me puedo adaptar a eso.

Yo creo que hay que retrotraer el análisis, incluso yo me voy antes, pero el cambio de rol del estado, y sobre todo en cuanto a su función protectora es dramático en el caso de algunas provincias y de las economías regionales. Yo veo que muchas veces -y sin ser crítica con respecto al tema- desde la Capital o desde Buenos Aires se habla de políticas regionales desde un sentido que no tiene relación con lo que nosotros vivimos en las provincias. Incluso el uso de la política activa, que se reclama en los últimos tiempos, si las provincias hubieran podido sacarle plata, de alguna forma, al Ministerio de Economía, en los últimos años, hubieran seguido aumentando el salario y hubieran seguido aumentando el empleo público y nunca se hubieran replanteado por qué gastan casi el 100 por ciento del gasto en personal e invierten muy poco en infraestructura.

La política regional fue muchas veces enfocada como sigue: tratemos de darle algún incentivo, descontemos el IVA, el 30 por ciento a la empresa X si va y se instala en San Luis. Nosotros a nivel de provincia tenemos un montón de regulaciones y tenemos un Estado que nos oprime con impuestos. En Córdoba, por ejemplo, pagamos una de las energías eléctricas mas caras del país, por el sencillo motivo de que la empresa provincial se niega a comprar, porque EPEC es la caja de la provincia de Córdoba, y como resultado nosotros pagamos una tarifa mucho más alta que la del mercado interconectado pues hace falta la recaudación para pagar los sueldos. Creo que esto nos ha llevado a serias distorsiones, donde a nosotros como provincia no nos han obligado a rever nuestra estructura. Y tenemos ejemplos como el de la provincia de Santa Fe, que es el típico caso de estructura impositiva totalmente fuerte, cuya industria esta desmantelada. Y con el costo que implica sacar una empresa de un lugar y trasladarla a otra provincia, las empresas prefirieron hacer eso, porque la energía eléctrica es mucho más cara, porque el precio de los servicios es mucho más caro, porque los impuestos son mucho más caros, esa es la penosa historia de Rosario y Santa Fe. Cuando nosotros vemos a nivel regional la presión impositiva de la provincia de Santa Fe, eso tiene una lógica total. Entonces lo que yo veo a nivel de política regional es que por primera vez en la historia se ha obligado a que las provincias revean su política. Cuando lo comparo con Estados Unidos, un problema que tiene Estados Unidos en términos de políticas regionales es que los municipios y los estados tienen tan claro que tienen que competir por atraer al sector productivo, llegan a bajar tanto los impuestos que terminan desfinanciados por culpa de eso, porque dan tantos incentivos. Pero nosotros a nivel de provincia no lo tenemos ese punto claro, siempre hemos esperado alguna ley de promoción industrial (que además el Ministro de Economía de turno con buena voluntad pensó que era la solución), pero es la primera vez que se nos ha instado de alguna forma, nos han dicho: "Traten de ser competitivos". Yo creo que a nivel de provincia nunca entendimos que pagamos impuestos tan altos porque tenemos un nivel de empleo público que es alto y tienen un nivel salarial, que acá en Buenos Aires desconozco pero que por lo menos en Córdoba es mucho más alto que la media del salario

privado, y para financiar eso nosotros pagamos impuestos, y como el Estado cuando no le alcanzaba iba y pedía plata, y alguien se la daba porque tenía forma de hacerlo, nos hemos acostumbrados a no ser competitivos.

Yo creo que gran parte de los cambios dependen mucho del cambio de concepción del Estado y yo no veo que ese cambio de concepción del Estado, sobre todo a nivel de provincias que se llevan una parte importante del gasto (y sobre todo tienen los gastos en salud, educación y nutrición el porcentaje mas alto), estén tomando conciencia, como desde el momento en que se le dijo desde el Ministerio de Economía: "no le damos un peso mas a menos que ustedes redimensionen el estado". Inclusive yo no quiero reducir el Estado, porque nuestro nivel de empleo público es quizás hasta mas bajo que el de Estados Unidos y de algunos países desarrollados, pero tenemos un claro problema de eficiencia ahí. De alguna manera hay que dar las señales y reconvertir y eso yo no lo noto en la parte anterior de historia económica argentina.

Creo que es un problema de paradigmas, creo que hay un montón de cosas perfectibles, ahora, la pregunta que uno se hace: En la historia argentina, siempre estuvimos hablando de una apertura de la industria naciente, ¿cuántos años tuvimos de industria naciente?, se nos jubilaron algunos sectores industriales de industria naciente. Entonces yo creo que los modelos extremos no sirven para nada, veo un exceso de culpa, por eso me alegro que nos hallamos ido antes, porque vi desde el noventa a 1997 como que la cosa empezaba ahí, y yo lo que veo es que el cambio del rol del Estado, recién, en las provincias sobre todo, está comenzando desde hace dos o tres años seriamente.

Claudio Lozano

Simplemente para aclarar algunos puntos, por lo menos para que quede clara la discusión. En primer lugar yo no creo que el fenómeno del "stop and go" que ha sido característico de la economía argentina lo podamos extender hasta 1989, creo que eso es falso. El fenómeno de "stop and go" se quiebra a partir de mediados de la década del setenta y lo que abre un fenómeno nuevo de dependencia estructural y de insolvencia permanente -de un cuello de botella estructural- es el fenómeno del endeudamiento externo y es un elemento totalmente distinto respecto al caso anterior.

En segundo lugar, me parece que a partir de 1976 ya no tenemos la posibilidad de seguir hablando de sustitución de importaciones, cambian los mecanismos de protección entre los previos a 1976 y los posteriores al 1976. Si antes de 1976 los mecanismos de protección tendían a proteger, por ejemplo, bienes de capital, a partir de 1976 tienden a proteger bienes intermedios de uso difundido en un contexto de apertura general, eso cambia abruptamente, o sea que la sustitución no se sostiene.

En tercer lugar el Estado que tenía cierta función de redistribución a mediados de los setenta es modificado por una función de redistribución al revés, donde lo que hay es un proceso de profunda regresividad tributaria, que se afirma desde 1976 en adelante. Ello se lleva a cabo con un conjunto de nuevos mecanismos: compras públicas, promociones, privatizaciones periféricas y especulación financiera con cargo en el Estado, mecanismos que terminan definiendo una asociación directa entre la generación de déficit público y la acumulación de beneficios privados por parte de ciertos conglomerados empresarios que desde 1976 en adelante asocian este funcionamiento a su expansión permanente.

Por otra parte, además, muchos de estos conglomerados son los mismos que van a ser beneficiados con la política activa que el sector público lleva adelante en esta etapa del noventa en adelante, que es la política de privatizaciones. En realidad son beneficiarios directos, muchos de esos conglomerados, de ese proceso de privatización.

Lo otro que me parece importante -y creo que está bien romper todas aquellas regulaciones que supongan la afirmación de privilegios absolutamente inadecuados (como esto que comentaba Silvia sobre el tema de las escribanías) es que tengo la sensación de que debe estar mucho más en la base de la crisis cordobesa, toda la reformulación de la estructura industrial y los cambios y el impacto de la modificación, por ejemplo, del complejo automotriz, que la discusión sobre las regulaciones de los escribanos; me parece que hay que tratar de ubicar los temas en la relevancia que tienen.

Por otra parte me parece también que si hay un problema que plantea el modelo actual para las economías regionales -no es estrictamente el caso de Córdoba- es que en tanto coloca como dinámico el segmento exportador, bajo las condiciones actuales que tiene la salida exportadora argentina, hay una proporción muy alta de provincias que tienen dificultades manifiestas para insertarse en ese núcleo exportador. De hecho el grueso de las exportaciones se concentra en apenas tres provincias: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y además de esto, el único caso de la región que mayor participación relativa ha tenido en el último tiempo en el sector exportador, que es el caso patagónico, los términos bajo los cuales se da esta inserción no le dejan incorporar dentro de su circuito regional interno los beneficios de esa incorporación.

En concreto, si nosotros vemos que la explotación petrolera y gasífera, y la explotación pesquera -que son los aportes concretos a la salida exportadora de la región patagónica- son realizados por grupos empresarios con sede extraregional o por buques factoría que pagan un canon a nivel del Estado nacional y que en muchos casos ni siquiera los trabajadores son de la propia región, la dinámica de ingresos que se genera a partir de las actividades en la zona no tiene ninguna contrapartida en términos de generación de actividad.

Y digo, para cerrar el asunto en este punto, a mi me parece que efectivamente se instala a partir de 1989-90, con mucha mas coherencia, esa estrategia de política económica, pero esto no es fruto de la casualidad. Me parece que lo que hay que tratar de hacer, en un análisis más completo, es no eliminar todos los ingredientes políticos y sociales del tipo de transformación general que vivió la Argentina. Me parece que se desmontó una estructura a partir de 1976 y por lo tanto la aplicación de ciertas políticas que eran tributarias tanto de las propuestas de apertura, como de las propuestas de desregulación y de las propuestas de privatizaciones, tuvieron que ver con un fenómeno de ir desmontando progresivamente las resistencias que esto generó en el proceso económico local, ése es el fenómeno de la inconsistencia de políticas económicas que tenemos desde 1976 a 1989.

Casualmente luego de la represión y luego de la hiperinflación se sientan condiciones políticas y sociales que son nuevas y que le permiten otorgar al modelo que se aplica, un nivel de coherencia que no podría haber tenido nunca, porque lo que ocurrió a partir de ese momento es que no tuvo ningún tipo de oposición, como sí la había tenido anteriormente. Esto me parece que es vital, porque si no, hacemos un análisis de la economía desgajado de un proceso que involucró cuestiones políticas y sociales sumamente serias. Es absolutamente imposible desvincular la ruptura del tejido industrial del cambio concreto en los actores sociales, los protagonismos políticos y el tipo de desarrollo institucional que ha tenido la Argentina de las últimas dos décadas.

Me parece también, que es absolutamente difícil desligar la acumulación inflacionaria del periodo 1976-1989 de los pingües beneficios que en ese proceso de acumulación realizaron muchos sectores, en muchos casos también, sectores hoy triunfadores del proceso de transformación que se abrió desde 1989 en adelante.

Y digo por último, me parece que efectivamente la corrupción es un mal extendido, mi pregunta es si el problema de la corrupción lo vamos a seguir pensando en términos estrictamente individuales, como fenómeno de la coima que percibe algún funcionario y que consecuentemente traba la aplicación óptima de tal o cual política. Me parece que en un contexto social donde se observan niveles de concentración de la riqueza y los ingresos de esta magnitud y una capacidad de lobby y de influencia que determina que las políticas que se llevan adelante están fuertemente orientadas hacia los poderosos de este país, lo que eso genera es, naturalmente, la primacía de los intereses individuales dentro de los sectores políticos y hace perder de vista la capacidad de, en función de un programa de mayor redistribución, garantizar una estrategia en donde la construcción de un espacio común para el conjunto pueda tener viabilidad. La corrupción no me parece un fenómeno individual sino que es un fenómeno estructural de la ausencia de un programa que permita redistribuir ingresos para que en este país pueda haber un

modelo que incluya al conjunto y no solamente a algunos.

Pregunta

Yo quería decir dos cositas. Una es que estoy de acuerdo con Claudio en que el problema de las provincias va mucho más allá de las regulaciones, ojalá pudiéramos ser optimistas y pensar que con resolver el problema de las regulaciones -que es muy serio obviamente- se resuelve el problema de las provincias. Esto va mucho más allá, está ligado a la posición de cada provincia con respecto al proceso de reconversión y, si bien puede ser cierto lo que dice Silvia, que si se aumentan los fondos a las provincias lo que pasa es que se destina más a los sueldos, esto no quita que necesitemos políticas activas frente a distintas actividades productivas de las provincias, porque hay cosas que el sector privado no las va a hacer. Por ejemplo, tal vez un agricultor yerbatero no sabe que su tierra sirve para otras cosas y que tiene otras potencialidades, entonces ahí tiene que haber políticas activas y ver cómo se modifica ese estado provincial.

El otro aspecto que quiero decir es que para mi el "stop and go" no se acabó en la Argentina, es más, creo que es más grave que antes. Antes este fenómeno dependía de si aumentaban las importaciones por el aumento de la actividad productiva entonces bueno, nos pasamos un poco en el consumo, en la absorción, reduzcámoslo. En este momento creo que el tema es mucho más grave, creo que el Tequila lo ha demostrado, y creo que sigue habiendo elementos internos en la continuación del "Stop and go" porque no hemos tenido capacidad de consolidar una expansión exportadora. Sabemos que están creciendo mucho más las importaciones que las exportaciones, sabemos que en algún momento el sector externo nos va a hacer limitar el nivel de crecimiento, que vamos a tener un problema en la cuenta corriente.

Entonces acá hay elementos internos dados porque no aumentamos suficientemente las exportaciones para evitar este cuello de botella, pero además digo que es más grave porque a esto debemos sumarle el tener que rezar por el comportamiento de los capitales externos. Tenemos un problema que limita nuestro nivel de actividad en algo que es totalmente independiente a nosotros que es: qué va a pasar con la política monetaria de los países del norte, entonces creo que es mucho más grave.

Silvia Montoya

Lamento que el tema regional se entienda así. El problema de regulación es mucho más grave que lo que lamentablemente se supone. Nosotros hace 5 ó 6 años estamos estudiando la regulación del empleo público y observamos que es mucho más grave en San Juan que en Córdoba, en Santa Cruz que en Córdoba, y en Santa Cruz que en San Juan, por el porcentaje de empleo que tenemos en el sector público. Yo como empleador público (en un trabajo que se hizo en el Instituto y que salieron

comparadas las jornadas del empleo público en las distintas provincias con respecto al sector privado comercial, y veo que tengo un 30 por ciento menos de jornada más un 30 por ciento más de salarios) estoy dando una señal importante como formador de precios. El impacto de las regulaciones llega a todos los niveles y por ejemplo una medida preciosa como es tratar de dar créditos hipotecarios para el sector construcción (que es privado, y su reactivación al ser un sector típicamente mercadointernista, permite generar ingresos que se van a consumir dentro del país), se hace tan caro hacer hipotecas que en muchas provincias no me conviene hacerlo. Eso lo estamos viviendo y en la última revista Novedades, que está comparando los costos hipotecarios entre distintas jurisdicciones, vemos que realmente es espantoso el costo. Entonces este costo no es anecdótico, lamento la falta de conocimiento de la situación de Córdoba, y sobre todo en el sector automotriz y autopartista la instalación de Fiat anda muy bien y se está integrando con otros sectores.

Hay un montón de políticas que ni siquiera llegan a las provincias, que incluso están a nivel de PYMES. Uno va a la DGI en Córdoba -y estoy hablando de la segunda o la tercera ciudad del país- y la agencia central de la DGI no sabe cómo tenemos que descontar algún impuesto que es muy popular como el de ganancias, y en la agencia central, así que imagínense que si no lo saben allí que es la central, qué posibilidad hay que lo sepan en alguna provincia mas chica. Con las sedes de la ANSES pasa lo mismo, hay gente que no accede a subsidios o a distintos programas de empleo porque van al lugar y no saben.

Creo que hay una carencia de políticas, pero también hay un problema claro de comunicación a nivel de la llegada de las políticas existentes, lo cual es terriblemente preocupante a nivel del desarrollo provincial. Pero aun con todo esto, veo que si no se impulsan a abaratar algunos costos que están íntimamente relacionados con el factor regulatorio (porque la regulación esta de escribanos no parece tan importante pero afecta, por ejemplo, el hecho de hacer hipotecas porque si yo quiero 6000 \$ tengo que pagar 1200 \$ de honorarios –lo cual es una locura- y haciéndolo con el banco oficial, con el Banco Hipotecario, con la línea de crédito que me conviene, con todas las facilidades) lo que hago es no facilitar la reactivación de la economía interna porque el sector construcción no puede funcionar.

En las provincias quisiéramos, aunque sea, tener la misma regulación - en muchos aspectos- que tienen aquí en Capital, por ejemplo, la ley de conciliación obligatoria. Así por un lado tengo el tema de que faltan políticas, por el otro lado tengo el tema de que las políticas que están no necesariamente llegan de la manera adecuada -en esos dos temas coincidimos- pero el tercer tema es que aun cuando estén y lleguen de la manera adecuada, me empiezan a fastidiar las regulaciones, son costos altos los que están imponiendo. Yo creo que no hay que limitarlo al tema regulatorio pero tampoco hay que minimizarlo porque son las del colegio de escribanos y

las del colegio de abogados y de innumerables corporaciones.

El tema de corrupción, ninguna economía no tiene corrupción, incluso Rafael Di Tella había hecho un estudio para ver si la Argentina estaba a un nivel razonable de corrupción o no y parece ridículo pero hay un nivel razonable de corrupción (y nadie nos trate de vender que en Estados Unidos no hay corrupción, ni en otros países), creo que el tema va mucho más allá.

Yo lo que veo es economías provinciales muy castigadas y por más que se intenten pensar las mejores políticas hay una serie de trabas que son implícitas a las economías provinciales -y que no tienen que ver necesariamente con la corrupción- y que no sólo están trabando el desarrollo del aparato productivo sino que traban también a los sectores de menores ingresos. Nosotros en el Instituto, el año pasado, hicimos un estudio para la Municipalidad de Córdoba, y pensamos en las actividades que pondría la gente pobre (como poner una zapatería) elegimos 5 o 6 actividades. Fue una becaria del Instituto haciéndose pasar por la persona que quería instalar alguna de estas actividades y tuvo que pasar tantas trabas burocráticas (lo trataba de hacer en blanco) que la única forma era ir e instalarlo en negro, con el riesgo de clausura y multa. Entonces creo que esto está afectando no sólo a nivel de la reconversión del aparato productivo en general sino también a nivel del tejido social, de tratar de funcionar de alguna manera y de recuperar la actividad de estos sectores.

Javier Lindenboim

Yo creí que Marta, al pedir nuevamente la palabra, iba a retomar el tema de los actores sociales porque a mi como 'preocupado' más que como estudioso de los problemas regionales, me sigue dando vueltas una inquietud y es hasta donde, cuando uno hace los análisis de tipo regional, se pueden aislar las cuestiones hasta el punto de no incluir los mecanismos por los cuales puede haber (o no se verifica la existencia de) un sector empresario de raigambre local, con dinámica propia, que sea ése y no la becaria del IERAL, el que exprese las demandas que el Estado no satisface.

Me parece que lo de Hernando de Soto pasó ya, más allá de que hay mucha gente que sigue pensando de la misma manera, pero creo que la dimensión de los problemas y la forma particular que en América Latina, en Argentina en este caso, se da el proceso de acumulación merece alguna mirada adicional. Yo lo digo desde el punto de vista regional; durante algún tiempo se solía decir -salvo las primeras épocas en Tucumán o Mendoza como Balán decía: 'las burguesías locales del siglo pasado'- o mencionar en las décadas de postguerra a la provincia de Río Negro como un ámbito que ejemplificaba la existencia de un sector, que si ustedes quieren lo llamamos 'burguesía local', con dinámica propia que tenía la peculiaridad de crecer en su mismo terreno de nacimiento y que era un elemento muy específico y no difundido. Yo creo que ése es un punto que todavía lo tenemos pendiente en

la agenda de los debates porque (me hago cargo yo de lo que digo aunque uso el nombre de Claudio) Claudio puede decir con ironía el tema de las regulaciones y demás -a uno le puede causar mas gracia, compartirlo o no- pero honestamente me parece, quizás por no pensar que la dinámica económica y social tenga como nudo principal el tema de las regulaciones (honestamente no lo creo), sigo insistiendo en buscar respuestas a entender cómo se verifican los procesos de acumulación y de crecimiento con capacidad autónoma en cualquier sociedad.

Aunque en este caso estemos discutiendo la problemática regional, creo que lo podemos analizar a escala nacional, creo realmente que uno no puede decir que la sociedad argentina, entre todas las cosas que nos han pasado en las últimas décadas, tuvo un sopor demasiado grande. Un ejemplo de ello fue cuando la mayor parte de la gente decía que estaba bien que se vendiera todo, que las cosas no funcionaban y eran caras, entre otras cosas lo que estaba profundamente tapado -según mi modesto punto de vista- era quién era el principal beneficiario de ese torpe e inadecuado funcionamiento. No me cabe ninguna duda de que debe haber habido una banda de dirigentes llamados sindicales que se apropiaron de mucho de eso, pero honestamente no creo que sean ellos los principales responsables. Por ejemplo, si uno estudió alguna cosa vinculada con YPF, que extrañamente se decía que era la única petrolera del mundo que perdía plata, cómo no va a perder plata si producía a un costo -razonable como costo- pero le vendía a las empresas privadas SHELL y ESSO mucho más barato de lo que producía y eso era una decisión del Estado, en el cual los lobbies funcionaban en esa dirección, entonces YPF perdía plata. Digo, el mecanismo social va más allá y perdonen que me haya metido pero son temas que me interesan desde hace tiempo y por eso tomé la palabra.

Claudio Lozano

Te podés meter todo lo que quieras. Para que se entienda el enfoque, primero, vuelvo a insistir, a mí me parece absolutamente conveniente eliminar todas las regulaciones que halla que eliminar si eso permite restituir espacios de competencia. Mi preocupación es que, al amparo del discurso desregulador, lo que se eliminó en la Argentina son las condiciones de competencia y se han conformado niveles de oligopolización y concentración en la economía que son monumentales. Me parece que eso hay que verlo porque define beneficiarios y perdedores y consecuentemente da como resultado el tipo de realidad que hoy estamos discutiendo y, entre otras cosas también, impacta en el mercado de trabajo que fue lo que dio origen a toda esta discusión.

En segundo lugar no estoy para nada en desacuerdo con Silvia respecto de la actitud natural de buena parte de los gobernadores provinciales de dilapidar recursos. Lejos de ello, estoy absolutamente al tanto, estoy vinculado a organizaciones que padecen esas estrategias, en realidad creo

que hay una notoria irracionalidad en la asignación del gasto. Creo que hay una notoria desidia al no cobrarle impuestos a quienes deben cobrarle, creo que hay una natural tendencia -hoy eliminada de la peor manera, en mi opinión- a transformar los bancos públicos de provincia en la caja chica del gobierno de turno y lo mismo con la caja de las empresas. Ahora, si ese tipo de distorsión -que efectivamente hay que reconocer- se transforma en que para eliminarla yo tengo que privatizar el banco público, eliminar la empresa, concentrarla en pocas manos, reducir el gasto y no transferirle recursos, en realidad le estoy haciendo pagar al conjunto de la comunidad lo que es, en todo caso, la actitud delictiva de un conjunto de funcionarios y en todo caso de los que tienen capacidad de lobby sobre ese tipo de políticas que se llevaron adelante, porque por detrás de todo ese dinero que se fueron hay actores concretos que se beneficiaron.

En tercer lugar comparto lo del 'stop and go' de Marta, lo que quise decir es que hay un cambio cualitativo en el tipo de 'stop and go' que tenía la economía Argentina antes de las transformaciones que se abren a mediados de los setenta y lo que pasa a partir de ahora. Me parece que hay una situación de desequilibrio estructural permanente sobre el sector externo, vinculado al fenómeno del endeudamiento y que nos hace dependientes de manera casi absoluta de la situación que atraviesan los mercados financieros internacionales. En ese sentido digo que cualitativamente es distinto al 'stop and go' anterior, pese a que, por debajo de este, el anterior se agravó. El déficit en divisas del sector industrial a partir de la industria de armadura que se ha ido conformando es mucho peor que el que teníamos con antelación.

Hay otro elemento que me parece importante, efectivamente yo comparto el tema de la irracionalidad en las plantas de los empleo públicos, pero también a uno lo tienen que preocupar las formas de resolución sobre esa cuestión. Si uno toma, por ejemplo, lo que ocurrió con el Estado Nacional, éste, entre 1989 y 1996 eliminó de su responsabilidad como patrón a 535.000 personas, pero la masa total de salarios pagada por el Estado Nacional subió, no bajó. La pregunta es qué pasó con esto, si uno se fija en la planta administrativa del Estado Nacional se encuentra con que, a pesar de que el promedio -no sé si es lo mismo lo que pasa en las otras provincias pero si pasa en la planta del Estado Nacional- que uno puede rápidamente obtener es de 1200 dólares por trabajador público, cuando uno se fija la distribución interna resulta que el 80 por ciento de esos trabajadores gana menos de 700 pesos y hay una franja sumamente reducida que gana salarios sumamente significativos. Me parece que estos son fenómenos que no le han dado al problema del empleo público una vía de resolución adecuada.

Con estas cosas, a veces uno queda entrampado en un debate que no quiere tener, decir que el problema no es el gasto público no quiere decir que el gasto público esté bien. Yo no creo que el monto de gasto público que tiene la economía argentina sea el problema que tiene la economía argentina, lo cual no implica que yo convalide la irracionalidad del gasto público. Y si uno

toma el Estado Nacional y hay 42.000 o 43.000 millones de dólares de gasto y uno hace la distribución de ese gasto, resulta que uno tiene 7200 millones de dólares que se van en salarios, tiene 20.000 millones de dólares que se van en pago de jubilaciones, tiene 6000 millones de dólares que se van en pago de intereses por deuda.

Lo que quedan libres son apenas 10.000 millones, ese es el gasto real del Estado Nacional para hacerse cargo del conjunto de sus funciones, lo cual lleva a que realmente el gasto neto, en términos de inversión, para seguridad, justicia, defensa, salud y demás sea bajísimo. Es decir que la capacidad de poder tener políticas en ese marco es sumamente limitada, lo cual no quiere decir que lo otro se está gastando bien, pero asumamos que luego de las transformaciones este Estado es un Estado que paga salarios y jubilaciones y además los intereses de deuda y punto, no pasa mucho más que esto dentro del Estado Nacional.

El quinto punto es que comparto, tal vez parezco algo irónico con esto de la regulación de las escrituras, no quise ser irónico pero con lo de la zapatería me pasa lo mismo porque, por ahí si le autorizan la zapatería pero después, como el déficit comercial de la industria del calzado es el que es, la zapatería se la destroza la apertura. Yo estoy de acuerdo en que hay que evitar eso pero hay que ser cuidadoso porque sino en realidad estás transformando el emprendimiento o el microemprendimiento en una especie de microentrenamiento donde le prolongás la agonía para que se funda tres meses después.

Ese tipo de cosas tienen que ver con el tipo de discusión que hay que agregar a los debates que se plantean y de última lo que decía Javier, el tema de los agentes, de los actores, a mi me parece que tenemos sobre nuestras visiones, muchas veces una imagen invertida sobre lo que es el funcionamiento de la economía. ¿Qué quiero decir con esto?. Se nos plantean los problemas del desequilibrio fiscal, como si esos problemas no fueran la resultante del comportamiento de agentes concretos. Yo creo que en la Argentina hay un problema muy serio; acá hay algunos agentes, que para colmo de males tienen bastante poder, que tienen una tendencia a retacear su aporte impositivo bajo mecanismos concretos de elusión fiscal (ni siquiera de evasión) vinculados a un sistema impositivo que lo permite y a, simultáneamente, demandar cuotas importantes de subsidio para su funcionamiento. Esa lógica de comportamiento rentístico determina, naturalmente, un balance fiscal desequilibrado en tanto no hay una autoridad pública que pueda ponerle límites a esos comportamientos, y además, lo que define es que si yo respeto esa lógica, si convalido que no aporten tributariamente lo que corresponde, y quiero cerrar la brecha fiscal, la cierro sobre el resto de la sociedad, y consecuentemente la cierro de una manera injusta.

Lo mismo digo para el balance externo, si el comportamiento

económico y productivo de determinados agentes económicos privilegia un tipo de estrategia que se asocia con la explotación de rentas naturales de manera dominante, que no privilegia inversión en tecnología y desarrollo productivo de manera adecuada y al mismo tiempo tiene niveles de demanda de importados y endeudamiento externo altamente significativos, naturalmente el resultado de esto es un balance externo desequilibrado en divisas. Allí también está pesando la lógica de estos sectores, sobre la cual no hay una autoridad pública, que en tanto dirija y administre la política económica, pueda regular estos comportamientos. Una vez más, si uno cierra la brecha externa sin alterar esa lógica, la cierra sobre las espaldas del resto de la comunidad.

Por lo tanto lo que creo que hay que discutir en esta Argentina, es esa lógica, porque para lo que sirve la política económica y la regulación pública es para discutir si la lógica de comportamiento de estos agentes tiene que ver con la direccionalidad de la conformación de una economía para el conjunto.

Silvia Montoya

Vamos a estar hasta la medianoche discutiendo con Claudio. Lo único que voy a decir es que coincido en el último punto, eso te va a sorprender. Con respecto a la zapatería, diría que no sería demasiado pesimista pues en caso de que la política comercial fuera culpable de que no se produzca y se importe en todo caso el zapato se te va a romper y vas a ir a la zapatería para que te lo arreglen. No sería pesimista respecto a ese microemprendimiento.

Y con respecto al tema del gasto público el tema de lo que se gasta, el estado se ha convertido en pagador de eso en gran parte por la forma en que los servicios que tenía el estado –como salud y educación- han sido descentralizados. Yo no le puedo pedir al Estado, el Estado es regulador y hacedor de regulaciones en la política de salud, pero todos los hospitales, las clínicas, la atención primaria y secundaria, prácticamente (salvo trece hospitales), están en manos de las provincias. Y en el caso de la educación son solamente las universidades y algunos colegios nacionales secundarios entonces no le puedo pedir al Estado Nacional que gaste mucho más en salud y educación por el sencillo motivo de que en salud y educación prácticamente se ha quedado con la actividad regulatoria por el tema descentralización.

Y comparto plenamente el último punto y el interés de Javier por ese tema, a nivel de las economías provinciales, la idiosincrasia cuando uno va hablar con los empresarios es bastante particular. Y a nivel de regulaciones, yo siempre me pregunto -y eso lo estuve viendo ahora que la oportunidad de irme dos meses con una beca afuera- hasta dónde la idiosincrasia nuestra no lleva a ese exceso de regulaciones que tenemos. Nos quejamos del exceso de regulaciones pero hasta dónde la institucionalidad nuestra no responde a problemas culturales e idiosincráticos nuestros. Porque nos asemejamos más a Italia o a España que son altamente regulados que a Estados Unidos. Uno ve que los comportamientos sociales son totalmente distintos, lo cual no

quiere decir que ellos sean mejores y nosotros peores, solamente que veo que existe cierto grado de relación entre la estructura económica, la estructura institucional y factores culturales, lo cual nos saca meramente de la economía y nos conduce a cuestiones más sociológicas. Pero yo veo que hay cuestiones que no están reguladas en otros países por el sencillo motivo que existe cierto grado de confianza social en que las cosas funcionan de esa forma, y en el caso nuestro como no tenemos claro cómo funcionan muchas cosas tenemos la regulación ahí respondiendo a eso, que nos trata de orientar en esa dirección. Comparto plenamente este último punto.

Pregunta

Yo creo que el 'stop and go' en el sentido tradicional se terminó en los sesenta, no en los setenta, tengo argumentos en ese sentido. Es más, yo rescato mucho el periodo anterior, comparto con Lozano que 1975 marca el quiebre, pero rescato mucho lo que pasó los 10 años anteriores, porque a pesar de todas las frustraciones institucionales que tuvo la Argentina en ese periodo, ése fue un periodo donde hay una serie de cosas que empezaron a funcionar bien. Y comparto lo que dice Claudio sobre el disparate que hicimos con la electrónica y con los bienes de capital. Lo que no estoy tan de acuerdo es que esta apertura con tipo de cambio sobrevaluado, indiscriminada, salvaje, sin política sea el principal causante del desempleo, digo para volver a hablar del desempleo. Mi impresión -y no soy un especialista en el tema, simplemente repasé algunos números- es la siguiente: el principal afectado en esto es el sector industrial, por lo menos en forma directa, estamos hablando de un millón y medio de empleos (o algo por el estilo).

Ahora, cuanto de eso puede haber sido producto de esta política de apertura, no lo sé, pero mi impresión es que es bastante poco. Vos mencionás los 500.000 empleados públicos menos, ahí supongo que vos estás metiendo todas las empresas del Estado, bueno estos 500.000 no se convirtieron en cero, se convirtieron en bastante más que cero, de ahí saco la mitad, y sumo estos dos pedazos y no llego a los 3 millones, yo sé que hay una cuestión de aumento de la tasa de actividad, quisiera tener algún comentario con respecto a esto.

Claudio Lozano

Un solo detalle: la diferencia entre la actividad industrial 1974 versus la de 1994 es de 500.000. Nada es neto. Si tomás lo que estamos diciendo por ajuste del sector público y privatizaciones, estamos hablando del impacto del proceso de desindustrialización y tenés en cuenta el aumento en la PEA y la debilidad en la capacidad de generación de empleo, te da el resultado del crecimiento en la expansión de la desocupación...

Pregunta

Bueno esto no lo vamos a dirimir ahora. Con respecto a lo que decía Silvia Montoya con respecto al efecto de las regulaciones: ¿Qué parte del sector privado en este momento contrata mano de obra en negro?

Silvia Montoya

El 40 por ciento del empleo es en negro.

Pregunta

De lo cual tengo que bajar el sector público, porque el sector público, salvo en casos como el mío, no contrata en negro. El decreto 92/95 es un caso típico de contratación en negro, esto es clarísimo que es así. Ahora mi pregunta es, si tenemos un sector privado que alegremente contrata tanta mano de obra en negro, yo no veo el peso de las regulaciones en este punto, un punto. Segunda cuestión, Silvia mencionaba que el salario promedio del sector público es más alto que el del sector privado, yo vi este dato y me fui a mirar el censo: los empleados del sector público tienen mucho más nivel educativo en promedio que los empleados del sector privado.

Silvia Montoya

Tiene una sobrerrepresentación de mujeres por el tipo de servicios que presta.

Pregunta

Bueno el hecho es que hay mucha más incidencia de gente con educación secundaria completa y por una razón muy sencilla: el sistema educativo. Yo encuentro que está justificado, ceteris paribus, que en promedio el sector público pague mas salarios que el sector privado, por una cuestión de capacitación (si es cierto algo de lo que dicen las teorías de capital humano).

Silvia Montoya

En el caso del sector industrial, yo no esperarí demasiada reactivación, porque no es un fenómeno de la economía argentina, es un fenómeno de la economía a nivel mundial. El sector industrial en las últimas décadas, en el mejor de los casos, lo que más llegó a representar del empleo fue el 23 al 25 por ciento. Así que por más que sustituyamos, protejamos, etc., no podemos esperar mucho del sector industrial cuando la economía internacional es una economía de servicios. Lo que queremos es que el sector sea productivo y eficiente pero no podemos esperar a nivel de la generación

de empleos una cosa desmesurada porque es bastante falso afirmar que si protegemos ello repercutirá de modo importante sobre el empleo.

Yo de regulaciones laborales no hablé porque me refería a las regulaciones del mercado de bienes, yo con respecto a las regulaciones laborales tengo una posición que no es desregulacionista pero creo que hay que modificar varias cosas. Creo que los convenios colectivos de trabajo son los que están marcando, lo mismo que en el tema del empleo público, controlando por capital humano hay mucho más nivel de capital humano en el sector protegido del mercado de trabajo que en el sector no protegido. De modo que dado que los convenios colectivos están fijando un mínimo, que es superior al salario mínimo general de la economía, yo creo que marcan un corte de productividad de modo que hacen que la mano de obra que sea menos productiva que ese mínimo, más todos los costos regulatorios, quede afuera y quede en negro.

Creo que en el tema regulatorio, sobre todo en lo referente al mercado de trabajo, está claramente indicando que la regulación no funciona. No funciona porque no la respetamos, porque es inadecuada, porque no es vigente para un porcentaje importante, y porque estamos segmentando el mercado de trabajo, dejando un grupo sumamente protegido que tiene todos los derechos, que le damos un montón de leyes, y dejando un grupo, que es casi la mitad, que está sin nada. En ese caso creo, sin caer en un desregulacionismo total, que hay algo que nos está indicando socialmente que hay un problema entre las regulaciones y la realidad de las regulaciones. Si no vamos a terminar pareciéndonos a Colombia, que tiene un grado de incumplimiento de las regulaciones del ochenta por ciento, pero los colombianos dicen 'Bueno, mientras saquen la ley', la ley esta ahí aunque sepan que nadie la cumple.

En el caso del empleo público, hay varios trabajos hechos que muestran que hay un problema, por el tipo de jornada laboral y por el tipo de ventajas que tienen, en términos no necesariamente salariales sino en el tema de regulaciones. A todas las ventajas que la ley nos otorga a las mujeres (y soy bastante crítica porque creo que al darnos tantas ventajas y protecciones a las mujeres, en vez de protegernos, nos desprotegen pues a la hora de competir por un puesto de trabajo tenemos desventajas, porque el empleador piensa que somos más caras y no mas baratas; a pesar de que creo que somos mejores) como periodos de excedencia, y otro montón de cosas que tiene la mujer en el empleo público son superiores a las regulaciones que el empleo privado tiene. Entonces hay un corte, hay mucha más sobrerrepresentación de mujeres en el sector público que en el privado, y son con nivel educativo alto, son servicios que no necesariamente se pueden comparar, pero el mismo hecho que vayan tantas mujeres indica que hay alguna una ventaja adicional. Es anterior a la distribución de empleo, el tipo de servicios son educación o salud, es decir, servicios que reclaman alto nivel de capital humano, pero hay condiciones de trabajo que claramente son

ventajosas o superiores, entre comillas, con respecto al sector privado.

Claudio Lozano

En primer lugar, si se me escapó alguna visión negativa del periodo anterior de 1964 a 1974, yo la descarto, creo que el tipo de orden social que se lograba conformar en la Argentina era bastante mas interesante que el que tenemos hoy.

En segundo lugar me parece que hay expulsión de mano de obra del sector industrial, expulsión de mano de obra en general de todos los sectores transables, expulsión por parte del sector público, innovación tecnológica en el sector de servicios y crecimiento de la PEA.

Tercero, los cálculos que nosotros manejamos nos indican que de la fuerza de trabajo urbana, hoy disponible, en realidad el 62,5 por ciento no es asalariado formal. Este porcentaje incluye desocupados, trabajadores clandestinos, trabajadores bajo las nuevas modalidades promovidas e incluye cuentapropismo de subsistencia, es decir, toda esa masa de gente involucra el 62,5 por ciento de la fuerza de trabajo urbana disponible. Los únicos que tienen contrato formal de larga duración, típico de la economía argentina anterior, involucra el 37 por ciento de la fuerza urbana, ése es el espacio donde actúan, pero que sobre la dinámica de esos sectores es poco cierto que los convenios estén siendo el problema que dicen que es. Esto lo afirmo porque en los propios convenios, primero, el 75 por ciento de los convenios colectivos no se cumplen y en aquellos que funcionan y se negocian: se negocian todos hacia la baja, es decir incorporando pautas concretas de flexibilización al interior de los propios convenios.

Lo que quiero decir con esto es que la flexibilización es una práctica corriente del mercado laboral argentino y que en todo caso el debate respecto a nuevas normas que la sancionen jurídicamente, hablan de esto, de sancionar jurídicamente algo que existe y no de incluir novedades en el funcionamiento laboral. Es más, Argentina ha vivido en los últimos dos años claros escenarios de discusión y negociación de salarios a la baja, hablo del salario de bolsillo. Y por supuesto comparto la necesidad de una reforma integral del sistema de relaciones laborales que incluya modificaciones en los términos de la negociación colectiva, lo que probablemente tengamos como diferencia es la escala que esto deba tener. Yo creo que la negociación por rama, que fue la que caracterizó la dinámica argentina, es una negociación que está agotada, cuando la primacía en la configuración del poder económico en la Argentina la tienen unidades multiarticuladas y que consecuentemente esto exige patrones-piso, a nivel social, establecidos a partir de concertaciones mas globales y que exige pensar en negociaciones por grupo empresario y no solamente por rama de actividad. Mi idea de modificación de la negociación colectiva es al revés, no es hacia el individuo, atomizando más, sino agregando un escenario mayor en el debate acerca de los niveles

salariales y los mínimos que deben caracterizar a las condiciones laborales.

Pregunta

Silvia decía que nuestras regulaciones son más altas que en otros lugares del mundo, una discrepancia en este sentido: la regulación de los servicios públicos en Estados Unidos es fuertísima y es un aspecto en que la Argentina es muy floja, en todo caso es al revés.

Silvia Montoya

Una cosa es regulación de servicios públicos y otra condiciones laborales.

Pregunta

Vos habías hablado antes de regulaciones en general, que nosotros necesitábamos más regulaciones que otros países por características nuestras.

Silvia Montoya

Regulaciones en general, normas de comportamiento social, no me refería a regulaciones de servicios públicos.

Pregunta

Pensé que estabas hablando de todas las regulaciones de la economía. Mi observación es que esto es una discusión que se está teniendo hoy en la Argentina, si se deben regular los servicios públicos o no. Hoy leí en el diario que se decía que regular los servicios públicos era llevar a la corrupción, eso salió de alguien del FMI que decía que lleva a la corrupción. Yo creo, ésta tiene que ser una discusión porque si hay un aspecto clave en este momento es regular y proteger a los consumidores.

Javier Lindenboim

En primer lugar el agradecimiento a Silvia y a Claudio. Yo estoy muy satisfecho de la sesión de hoy, dependió mucho de las ideas que cada uno trajo, del fervor con que las expusieron y las defendieron y de la participación de todos nosotros. En segundo lugar, recordando el tema de hoy, pensaba en un comentario que un colega me había hecho hace poco en el sentido en que es imposible que no sea de esta manera, en Argentina y en el mundo, que los problemas del mercado de trabajo estén en el meollo de la economía global y de la política económica. Por extensión uno diría: no sólo de la política económica sino de la 'política política', como todo el debate que hemos tenido hoy aquí lo demuestra. Como lo demuestra también, y viene la información,

que la 'política política' hoy, a un mes de las elecciones, nos venció. Nos venció hoy porque la campaña electoral hizo inviable articular un panel equilibrado de dirigentes de distintas fuerzas políticas, teníamos la mitad si y la mitad no, y por razones comprensibles no podía hacerse, finalmente tuvimos que tomar la decisión de posponer este panel de mañana para después de las elecciones del 26 de octubre. Para que después de las mismas tuviésemos ocasión de ver la visión estrictamente política, no porque nosotros no tuviéramos visión política, sino porque los dirigentes de las fuerzas políticas tienen el derecho y la obligación de venir a contarnos como ven el futuro en materia de empleo.

Este es el cierre de la sesión de hoy y de todo el seminario y vuelvo a agradecer a todos quienes ayudaron a que esto tuviera éxito, toda la gente de la Facultad, la gente del CEPED, naturalmente a todos los panelistas, a todos muchísimas gracias y muchas gracias a ustedes por la paciencia de estos días.

Panelistas

- **Ernesto Kritz:** Economista especializado en economía laboral y recursos humanos. Ha ocupado cargos y efectuado consultorías para las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el BID. Ha trabajado para la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. En el plano público nacional ha sido asesor presidencial en Economía Laboral y Social. En la presente administración ha sido miembro del Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza y asesor principal en Economía Laboral del Viceministro y Secretario de Programación Económica del Ministerio de Economía. En el ámbito privado, actualmente es socio y director ejecutivo de la Sociedad de Estudios Laborales, una firma de consultoría en el campo del mercado laboral. En la actividad universitaria es profesor titular del post-grado en Gestión Estratégica de los Recursos Humanos de la UBA, miembro del Consejo Asesor de Honor del Centro de Estudios Laborales de la UADE y miembro titular de la AAEP.
- **Javier Lindenboim:** Licenciado en Economía Política, UBA. Es Investigador y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y miembro de la carrera de investigador del CONICET; egresado del Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional, CEUR/ITDT; Director del CEPED, FCE/UBA; Presidente de la Comisión Técnica Asesora de Economía y Derecho de la UBA; miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Especialistas de Estudios de Trabajo (ASET), la Asociación de Estudios de Población de Argentina (AEPA), de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) y miembro de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).
- **Claudio Lozano:** Licenciado en Economía Política, Universidad del Salvador. Ha realizado diversos cursos de postgrado en Política Económica, Macroeconomía, Teoría del Desarrollo y Epistemología de las Ciencias. En la actividad pública se ha desempeñado como Asesor de gabinete en el Ministerio de Economía y como Jefe de Departamento del mismo en la Dirección de Política Económica y Financiera Externa. Ha sido Director del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de ATE y Miembro de la Conducción Nacional de dicha asociación. Actualmente se desempeña como Director del Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Ha desarrollado actividades docentes en la Universidad del Salvador, en la UBA y como Profesor titular de la Cátedra de Economía Argentina de la Facultad de Trabajo Social, en la Universidad de Paraná, Entre Ríos. Es autor de diversos libros y publicaciones y columnista de los diarios "Página 12" y "Sur" y de las revistas "Realidad Económica", "Informe de la Situación", "Unidos", etc.
- **Adriana Marshall:** Licenciada en Sociología, UBA y Doctora en Ciencias Sociales, (Universidad de Rotterdam) es Miembro de la Carrera del Investigador Científico del CONICET, con sede en el Instituto de Desarrollo Económico y Social. Fue investigadora en universidades del exterior (Netherlands School of Economics, New York University), en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y en el

Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. Ha publicado varios libros y numerosos artículos en revistas argentinas y extranjeras, referidos a temas laborales, distribución del ingreso y políticas sociales.

- **Silvia Montoya:** Licenciada en Economía, Universidad Nacional de Córdoba, es Investigadora Jefe de IERAL-Fundación Mediterránea. Fue Consultor Senior para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del proyecto "Estudios Económicos y Sociales en el MERCOSUR" (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) y Consultor de CEPAL/GTZ Alemania para realizar un estudio sobre financiamiento de la salud en Argentina. Se ha desempeñado como investigadora en la Universidad Nacional de Córdoba, donde actualmente desarrolla actividades docentes como Profesora Adjunta de Economía Laboral. Ganadora del Primer Premio José Luis Bobadilla a la Investigación en Salud, ha publicado varios libros y numerosos artículos en revistas especializadas. Es columnista del diario La Nación en el área Recursos Humanos.
- **Alfredo Monza:** Es licenciado en Economía, Universidad del Litoral, ha realizado una maestría en la Universidad de Chile y se ha Doctorado en la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Especialista en Teoría Económica y Mercado de Trabajo. Ha sido funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y actualmente se desempeña como consultor de diversos organismos nacionales e internacionales. Director Académico de la Maestría en Políticas Públicas de FLACSO, también ha desarrollado actividades docentes en universidades nacionales y extranjeras. Autor y editor de diversos libros propios y en colaboración, así como de numerosos artículos en revistas especializadas. Ex-director de la revista especializada "Desarrollo Económico" y Presidente del IDES, ha recibido el premio KONEX por su labor en el área del Desarrollo Económico.
- **Julio César Neffa:** Licenciado en Economía Política, Facultad de Ciencias Económicas, UBA; Diploma del Especialista en Desarrollo Económico y Social, IEDES, Universidad de París; Diplomado de la Escuela Nacional de Administración (ENA), de Francia; Doctor en Economía del Trabajo por la Universidad de París. Desarrolla tareas docentes en las Universidades de La Plata (Política y Derecho Social en la Carrera de Licenciados en Administración) y Buenos Aires (Teoría de la Regulación en la carrera de Licenciados en Economía, es Director del Programa de Postgrado en Ciencias Sociales del Trabajo, del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires y Profesor de las materias Procesos y organización del trabajo y Economía de las innovaciones. Investigador Principal del CONICET y del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) de Francia, Director por concurso del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL del CONICET) y del Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (PIETTE del CONICET). Autor de diversos libros y publicaciones sobre temas de empleo, condiciones y medio ambiente de trabajo, relaciones profesionales, procesos y organización del trabajo,

innovaciones tecnológicas y organizacionales, regulación económica e industrialización.

- **Víctor E. Tokman:** Subdirector General de la OIT y Director Regional para las Américas. Doctor en Economía, Universidad de Oxford, Inglaterra; Magister Escolatina, Universidad de Chile; y Contador Público, Universidad del Litoral, Rosario, Argentina. Autor y editor de diversos libros, como “El Empleo en América Latina”; “El subempleo en América Latina”; “Dinámica del subempleo en América Latina”; “Towards social adjustment”; “Actores sociales en el nuevo orden laboral”; “Más allá de la regulación: el sector informal en América Latina”; “El sector informal: dos décadas de análisis”; “Regulations and the informal economy: microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica”; “La integración del sector informal al proceso de modernización”; “Costos laborales y competitividad industrial en América Latina”; “Diálogo y concertación social” y “Poverty and inequality in Latin America”.
- **Héctor W. Valle:** Licenciado en Economía Política (U.B.A), se ha especializado en Planificación Económica y Social y en Problemas de Desarrollo Económico. Se ha desempeñado como consultor de las Naciones Unidas y del “Proyecto de Reformulación del Sistema Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires”. En el ámbito público a ocupado el cargo de Director del I.N.D.E.C y del Censo Nacional de Población de 1991 y de Subsecretario de Programación Económica. Desde 1991 es Presidente de la “Fundación de Investigaciones para el Desarrollo” (FIDE). Entre sus numerosas publicaciones se destacan: “Dolarización, convertibilidad y soberanía económica”, “La industria y el desarrollo económico en los años ‘90”, “Las Industrias para la Exportación”, y “El sector Industrial Argentino” entre otras.