

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

**Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo**

***Metamorfosis del empleo en Argentina.***  
*Diagnóstico, políticas y perspectivas*

**Javier Lindenboim (compilador)**

Juan Luis Bour, José Luis Coraggio, Ricardo Infante, Daniel Kostzer, Javier Lindenboim, Rubén Lo Vuolo, Horacio Martínez, Alfredo Monza, Julio César Neffa, Héctor Recalde, Emilia Roca, Agustín Salvia

**Cuaderno del CEPED N° 7**  
**2002**

Diseño de Tapa: Laura Corti  
Impresión de Tapa: Imprenta Grafimática  
Primera edición: marzo de 2002

I.S.B.N.: 950-29-0682-9

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

## **CEPED**

### **Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo**

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 de su campo temático.

#### **Miembros**

##### **Investigadores**

Javier Lindenboim (Director)  
Alberto Muller  
Leopoldo Halperin Weisburd  
Juan Labiaguerre

##### **Investigadores visitantes**

Luis Einstein  
Jorge L. Karol  
Ana María Liberalli  
Miguel Oliva  
Silvia Aciarri

##### **Asistentes de investigación**

Leandro Serino  
Mariana L. González

##### **Becarios y pasantes**

Nicolás Bonofiglio  
Matías D. Cattáneo  
Mercedes Grané  
Damián Kennedy  
Carmen López Imizcoz  
Sebastián More  
Cecilia Nahón  
Rocío Titiunik

##### **Asistencia técnica**

Paola L. Escobar

---

#### **CEPED**

*Av. Córdoba 2122, 1° piso  
Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
Tel/Fax: (54 11) 4374-4448 int. 6561/6492  
E-mail: [ceped@econ.uba.ar](mailto:ceped@econ.uba.ar)  
[www.econ.uba.ar/ceped.html](http://www.econ.uba.ar/ceped.html)*

Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires

***Autoridades***

**Carlos A. Degrossi**

Decano

**Juan Carlos Viegas**

Vicedecano

**Jorge Schvarzer**

Secretario de Investigación y Doctorado

**Julio H. G. Olivera**

Instituto de Investigaciones Económicas  
Director

**Javier Lindenboim**

Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo  
Director

**Seminario:**

***Metamorfosis del empleo en Argentina.***

***Diagnóstico, políticas y perspectivas***

<b>Presentación, por Javier Lindenboim</b>	<i>pág. 9</i>
<b>Acto de apertura</b>	<i>pág. 21</i>
<b>1er. Panel:</b>	
<b>“Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral en Argentina”</b>	
<i>“Cada vez menos y peores empleos. Dinámica laboral en el sistema urbano de los noventa”, por Javier Lindenboim y Agustín Salvia</i>	<i>pág. 29</i>
<b>Debate</b>	<i>pág. 61</i>
<b>2do. Panel:</b>	
<b>“Evaluación de las políticas sobre el campo laboral”</b>	
<i>“Principales transformaciones en la regulación del mercado de trabajo y en la seguridad social en la década de los ‘90”, por Emilia Roca</i>	<i>pág. 67</i>
<i>“La inconsistencia de la regulación laboral y la política macroeconómica en la década de 1990”, por Juan Luis Bour</i>	<i>pág. 81</i>
<b>Debate</b>	<i>pág. 89</i>
<b>3er. Panel:</b>	
<b>“Perspectivas del empleo y las relaciones laborales a partir de la situación actual”</b>	
<i>“Situación y perspectivas del mercado de trabajo”, por Julio César Neffa</i>	<i>pág. 101</i>

*"Crecimiento y empleo en la Argentina contemporánea. Situación y perspectivas", por Alfredo Monza* **pág. 121**

**Debate** **pág. 129**

#### **4to. Panel:**

##### **"Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?"**

*"Políticas alternativas para los problemas de empleo y exclusión social", por Rubén Lo Vuolo* **pág. 139**

*"La Economía del Trabajo como perspectiva alternativa al problema del empleo", por José Luis Coraggio* **pág. 147**

**Debate** **pág. 157**

#### **5to. Panel:**

##### **"La opinión de los actores socio-institucionales"**

*"América Latina. Metamorfosis del empleo en los últimos 50 años", por Ricardo Infante* **pág. 171**

*"Diagnóstico y diseño de Programas de empleo en un contexto de depresión económica: Plan para jefes de hogar", por Daniel Kostzer* **pág. 179**

*"El crecimiento productivo y el empleo", por Horacio Martínez* **pág. 185**

*"Cambios normativos y sociales en los últimos 25 años", por Héctor Recalde* **pág. 189**

**Debate** **pág. 195**

#### **Cierre del Seminario**

**pág. 201**

## Presentación

Este nuevo Cuaderno del CEPED recoge los resultados y discusiones planteadas en el Seminario *“Metamorfosis del empleo en Argentina. Diagnóstico, políticas y perspectivas”*, que fuera realizado en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) en abril de 2001. La organización del mismo estuvo a cargo del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo [CEPED] /Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y del equipo *“Cambio estructural y desigualdad social”*, a cargo de Agustín Salvia, del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Ambos equipos trabajan en forma conjunta en el proyecto UBACyT EC-026 *“Heterogeneidad e inequidad en los mercados de trabajo urbanos en la Argentina. Un balance de los noventa”*, bajo mi dirección.

Durante las dos jornadas de trabajo intervinieron científicos sociales especializados en la temática y representantes socio-institucionales que expusieron su particular mirada sobre el mercado de trabajo. El carácter pluralista de las exposiciones fue un mérito del Seminario. Con ello se pretendió generar un intercambio abierto de ideas, necesario tanto para el diagnóstico y la reflexión sobre la situación actual del mercado laboral, como para la formulación y desarrollo de políticas alternativas.

Cuando hace poco más de un año diseñamos la realización de este Seminario, concebíamos nuestra tarea con doble propósito: por un lado, uno de índole académica, en tanto buscaba emprender un debate serio acerca de los condicionamientos existentes para la incorporación de amplios sectores de la población al mercado de trabajo y a la percepción de ingresos; y, por el otro, orientar la búsqueda de soluciones para la vida socioeconómica del país, especialmente en materia laboral. Pero, debemos reconocerlo, no preveíamos que -al momento de poner a disposición del público estos documentos y debates- estaríamos inmersos en una de las crisis más profundas que haya sufrido Argentina, de orden no sólo económico y social sino también político e ideológico.

Gran parte de los análisis volcados en las ponencias y en los debates que aquí se presentan incluían la información disponible en ese momento. Aún no se había levantado la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de mayo y, menos aún, la de octubre de 2001. Precisamente, tal información aportó evidencias adicionales sobre el empeoramiento marcado de la situación ocupacional. El desempleo abierto, que en el trienio previo osciló entre el 14 y el 15%, superó el 16% y el 18% en las dos ondas de 2001. El subempleo (demandante y no demandante) que no había superado el 15% excedió el 16% a fines de ese año. Pero seguramente el impacto más fuerte es el del retroceso en la distribución del ingreso (incluyendo la carencia de percepción del

mismo), que arrojó valores insoportables para cualquier sociedad y, más aún, para la Argentina que durante décadas se caracterizó por una mejor distribución relativa respecto del resto de América Latina, sobre la base de una importante franja de sectores medios. La polarización registrada por las estadísticas<sup>1</sup> implica una enorme (y creciente) diferencia entre los estratos extremos.

El año 2001 habrá de marcar, seguramente, un hito importante en la vida económica, social y, especialmente, política de la Argentina. De allí que es más que necesario intentar un repaso, así sea somero, de los hechos más importantes del año transcurrido.

### Breve crónica de un final anunciado. El año 2001

A lo largo de ese año se sucedieron diversos acontecimientos que quedaron registrados en la crónica periodística de la vida política: en enero, a pocos meses de la renuncia del vicepresidente de la Nación, Carlos Álvarez, el gobierno tomó una serie de medidas que profundizaban la orientación económica basada exclusivamente en el ajuste del sector público, y cuyo exponente más crudo fue la propuesta de modificación del sistema de seguridad social.<sup>2</sup>

Inmediatamente, una nueva crisis desplazó al ministro de economía, José Luis Machinea quien fue reemplazado por otro miembro del gabinete, de fuerte orientación neoliberal: Ricardo López Murphy. Su raudo paso por la cartera se caracterizó no por un cambio de orientación sino por el intento de una vuelta de tuerca aún más intensa, dentro de lo cual destacaba el ataque desembozado a la educación pública que generó una importante rechazo en la sociedad.

Ante tal situación el presidente Fernando de la Rúa, que hacía ya mucho tiempo había obviado completamente los postulados con los cuales se sostuvo la campaña electoral que lo llevó al gobierno, produjo un giro para muchos impensado. Desplazó definitivamente a los sectores minoritarios de su gobierno que aún bregaban por recuperar el espíritu original de la Alianza y llamó para integrar su gobierno a Domingo Cavallo, el "creador" de la Convertibilidad<sup>3</sup>. Luego de un breve período en que la nueva gestión pareció crear una singular expectativa favorable, proponiendo una opción productiva antes que de ajuste fiscal, retomó el camino previo mediante

---

<sup>1</sup> Hace pocos días el INDEC difundió un informe de prensa en el que se indica que a nivel nacional, en mayo de 2001 los índices de pobreza alcanzaban a un cuarto de los hogares. Dado el mayor número de integrantes de éstos, la población en tal situación superaba el 35%. INDEC, Incidencia de la pobreza en los aglomerados urbanos. Mayo 2001, Buenos Aires, 19 de febrero de 2002.

<sup>2</sup> Ver Lindenboim, Javier, "¿Deben los jubilados financiar a las empresas?", artículo publicado en *La Gaceta de Económicas*, No. 7, febrero de 2001, Suplemento de Página/12, Buenos Aires.

<sup>3</sup> Instrumento con el que se había generado junto con la estabilidad de precios una fenomenal extranjerización del aparato productivo y una no menos importante profundización de la polarización socio económica, todo ello enmarcado en un constante aumento del endeudamiento

un acuerdo -cuestionado en los estrados judiciales- con una parte importante de los acreedores externos, conocido con el nombre de "megacanje".

La velocidad de los acontecimientos políticos, sociales y, por supuesto, económicos, dificulta el registro de aspectos importantes. Valga como ejemplo el argumento utilizado por el gobierno y el *establishment* durante los últimos años en relación a la posibilidad de interrumpir la sangría que el pago de los intereses y del capital correspondientes al endeudamiento externo representa para la economía nacional. La negativa a considerar tal posibilidad se justificaba, esencialmente, en el hecho de que a partir de la aplicación de los arreglos financieros internacionales conocidos como "Plan Brady" las acreencias estaban distribuidas entre un gran número de tenedores de títulos. Ello impedía, según el argumento, imaginar siquiera un intento de tal tipo. Hacia fines de 2000, el ex presidente Raúl Alfonsín expresó públicamente el deseo de que pudiera no pagarse durante un par de años el monto correspondiente a los intereses, lo cual permitiría tanto atender una parte de las demandas sociales crecientes como impulsar mecanismos propios de una estrategia estatal de recuperación y crecimiento económico. Tal manifestación recibió como respuesta - desde el gobierno y desde el coro de economistas liberales- que el ex presidente no entendía los mecanismos financieros internacionales, que la propuesta era inviable, que generaría un rechazo por parte de los centros de poder económico y financiero internacional, etc.

Sin embargo, apenas unos meses más tarde, fue el mismo gobierno, luego de la incorporación de Domingo Cavallo, el que organizó el proceso de reestructuración de buena parte de la deuda con el propósito de disminuir en algo la presión inmediata de los vencimientos externos. Eso recibió el nombre de "megacanje". Como es obvio, representaba la más contundente desmentida a los argumentos utilizados hasta entonces, dado que se mostró que sí era posible renegociar plazos y aún tasas. Claro que en dicha acción oficial se ofrecieron más garantías para los acreedores, aumentos del monto total comprometido y suculentas comisiones que dieron origen a las denuncias judiciales mencionadas más arriba.

Luego de hacer tan excelente negocio, los acreedores internacionales cerraron completamente los canales de financiamiento, lo cual elevó aún más las tasas de interés a las cuales siempre había un usurero dispuesto a seguir prestando. El gobierno entonces, inició los últimos tramos de su política suicida. Suicida en un doble sentido: En primer lugar respecto a su propia sobrevivencia en la gestión de gobierno, lo cual se visualizó en el resultado adverso en las elecciones generales de octubre de 2001. Pero también suicida en términos sociopolíticos y económicos nacionales. La despiadada sucesión de disminuciones del gasto público en materia de salarios, jubilaciones, programas sociales, etc. al tiempo que no eran tocados en lo más mínimo los sectores concentrados de la economía, produjo la agudización de la involución en la recaudación y la imposibilidad de frenar el estancamiento y la recesión que comenzó a mediados de 1998. Vale la pena recordar que la estructura impositiva del país se sustenta en impuestos

indirectos (Impuesto al Valor Agregado [IVA], principalmente) antes que en los directos. Esto significa que el impacto negativo sobre el nivel de actividad conduce necesariamente a la retracción de los ingresos fiscales. Mientras tanto, las grandes ganancias incluidas las bursátiles y financieras seguían fuera de la mira oficial en materia impositiva.

En el ínterin el gobierno de los Estados Unidos profundiza la estrategia instaurada con la asunción de la administración de George W. Bush. La destrucción de las Torres Gemelas en Nueva York da pie para procurar, por un lado, la recuperación de la dinámica económica de la economía norteamericana en base a la revitalización de lo que otrora se denominó el “complejo militar industrial” y, al mismo tiempo, ejercer un liderazgo omnímodo a escala planetaria, de lo que dio cuenta la campaña militar en Afganistán. El desarrollo económico y social de América Latina dejó de tener presencia significativa, siquiera en los papeles, para las autoridades de Estados Unidos y, por ende, se endurecieron las posiciones de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En ese marco y antes del final, el gobierno y su ministro de Economía, Cavallo, produjeron otro escandaloso “acuerdo” con los acreedores. En este caso los tenedores nacionales de títulos externos. En lugar de reconocer que el altísimo nivel de endeudamiento originado en la estrategia de la convertibilidad con las consiguientes tasas de interés constituían un panorama que no podía mejorarse con más de lo mismo, en lugar de ello -decimos- se volvieron a ofrecer más garantías a cambio de tasas de interés menores. Pero, una vez más, no se discutieron los niveles absolutos del endeudamiento que incluían porciones crecientes de intereses. Estos niveles -según fuera admitido por el propio Fondo Monetario Internacional- incluían una prima por el riesgo asumido por los acreedores, que eran quienes debían hacerse cargo de la nueva situación, acordando un recorte en el monto de las acreencias. Sin embargo, las autoridades hicieron oídos sordos a tales argumentos profundizando una política que tendía a asegurar cada vez más a los acreedores las mejores condiciones para el momento de la debacle.

Ya no existían más empresas ni propiedades públicas para vender/regalar como a comienzos de los noventa.<sup>4</sup> Por tanto el servicio ofrecido a los grupos económicos nativos y extranjeros era el de dejarlos mejor preparados para el momento de la rapiña final, por medio de la recuperación - a la par, es decir sin quita alguna- de títulos impagables por otros con mayores garantías prendando en los hechos la recaudación impositiva futura.

---

<sup>4</sup> Por esos días, el ex presidente Carlos S. Menem, quien había sido el responsable del giro político y económico expresado en tales privatizaciones estaba detenido bajo la imputación de ser partícipe principal en el juicio sobre la venta ilegal de armas a mediados de los noventa. En una instancia cuestionada por muchos juristas y la mayor parte de la ciudadanía, la Corte Suprema de Justicia dicta una acordada por medio de la cual recobra su libertad que habría sido estimulada o, al menos, vista con buenos ojos por el gobierno presidido por Fernando de la Rúa. Una nueva frustración para quienes aspiraban construir en el país una efectiva renovación en el mundo de la política y de la economía.

Una vez concluido el acuerdo con los poseedores locales de títulos (bancos, administradoras de fondos de jubilaciones, etc) se abre el último acto de la tragicomedia argentina. Se establecieron fuertes restricciones al uso de los ahorros en pesos y dólares en el sistema financiero, decisión conocida en la jerga cotidiana como “el corralito”. A esa altura, los 20.000 millones de dólares recibidos del FMI en 2001 en cumplimiento de los acuerdos de fines del año 2000, conocidos como “blindaje”, terminaron por esfumarse del sistema financiero pues una cuantía similar es la que expresa la disminución de los depósitos globales en el país a lo largo de 2001, según lo expresó el viceministro de Economía, Jorge Toderca, en una de las sesiones del Diálogo Argentino. ¿Cabe alguna duda respecto de qué sector puede haber producido tal sangría? Por supuesto que no los sectores carentes de trabajo o con empleos pobremente retribuidos. Seguramente que no la produjeron los asalariados públicos o los jubilados con ingresos “recortados” en 2000 y 2001. Tampoco los comerciantes que atienden a esa población que, por arrastre, vieron deteriorada su situación. Ni los escasos núcleos de industriales que sobrevivieron a la apertura indiscriminada de la economía. La medida, en cambio, si bien es cierto que facilitaba evitar el colapso del sistema bancario, no hay dudas que contribuyó a preservar los intereses de los grupos que, al interior de ese sistema, lucraron en grado sumo durante los años noventa, incluidos aquellos que estuvieron vinculados con mecanismos espurios de saqueo a la Nación.

En ese contexto explosivo<sup>5</sup>, del que no estaba ausente la estrategia del justicialismo de debilitar definitivamente al gobierno al que había derrotado en las elecciones de octubre, confluyeron las acciones espontáneas y provocadas de sectores carenciados y la desesperación de otros núcleos de sectores medios de la sociedad en defensa de sus derechos conculcados en el “corralito” y, *last but not least*, la amplia indignación provocada por la declaración del Estado de Sitio la noche del 19 de diciembre y la represión policial a las manifestaciones populares. La renuncia de Fernando de la Rúa a la Presidencia de la Nación, ya era inevitable.

### **¿Final de etapa y comienzo de otra, o más de lo mismo?**

Pero el drama no concluyó sino que cobró nuevas formas. El justicialismo, cuya dirigencia se mostró extrañamente sonriente en la reunión en la Provincia de San Luis, proclamó al gobernador puntano, Adolfo Rodríguez Saa, como nuevo Presidente de la Nación, acto que se perfeccionó en la Asamblea Legislativa convocada a tal efecto. Durante su efímero mandato de apenas una semana, el nuevo mandatario declaró exultante la suspensión de los pagos de la deuda externa. Si bien amplios sectores de la sociedad coincidían en la necesidad de tal postura, la durísima

---

<sup>5</sup> Una visión de más largo plazo de las condiciones en las que se llega al desenlace puede verse en Lindenboim, Javier, “Argentina, algo termina ¿qué comienza?”, publicado originalmente en el *Jornal do Brasil* del 22 de diciembre de 2001 y luego, con ampliaciones y ajustes, en *La Gaceta de Económicas*, Suplemento de Página/12 del domingo 30 de diciembre, el mismo día de la renuncia de Rodríguez Saa.

confrontación interna del peronismo, la reaparición de personajes de triste historia, junto con la debilidad extrema de un gobierno elegido por sesenta días para enfrentar las negociaciones internas y externas necesarias para reordenar la economía, condujeron a su rápido reemplazo en una nueva Asamblea por el actual mandatario, Eduardo Duhalde.

Su gestión, que cumple dos meses al momento de escribir estas líneas, se inició con una serie de propuestas que implicaban posturas de tinte progresista rápidamente desarmada con las sucesivas medidas adoptadas, sistemáticamente dirigidas a calmar, si no a proteger y favorecer, a los mismos sectores concentrados que se beneficiaron en grado sumo de las políticas de los noventa:

La falta de una estrategia progresista y clara se expresa en medidas como la devaluación, que ya genera aumento de los precios internos a ritmos mucho mayores que los anunciados oficialmente, o en la obligada transformación a pesos de los depósitos bancarios en moneda extranjera a una relación un dólar = un peso con 40/100. Esto último constituye una protección aparente para los ahorristas ya que, de todos modos hoy no pueden recuperar sus fondos y, si pudieran hacerlo, estarían pagando un 50% más cara la divisa norteamericana. La pesificación de las deudas con la equivalencia uno a uno que constituye una saludable medida para los deudores personales o de pequeñas empresas pero es un gran negocio para los grandes deudores que, por lo general, han sido quienes no sólo obtuvieron notables beneficios en el pasado reciente, sino que en muchos casos han escapado del "corralito" antes de su instauración y, por lo tanto, se encuentran posicionados en dólares. Y, por último, la ausencia total de anuncios acerca de la recomposición de la capacidad de compra de los ingresos salariales y previsionales que obliga a los trabajadores a ser ellos los que absorban los cambios de precios derivados de la devaluación. Tampoco aparecen las imprescindibles medidas explícitas de reactivación productiva. Sin mencionar el llamativo anuncio del ministro de Economía, Remes Lenicov, sobre el presunto nivel del desempleo: en torno del 22%.<sup>6</sup>

De tal manera, resulta poco gratificante verificar que las apreciaciones y predicciones incluidas en las discusiones del Seminario, de las que se derivaba un horizonte particularmente oscuro para los sectores del trabajo y para la mayor parte de la sociedad, se hayan materializado. Podemos decir que lo han hecho con creces.

En lo que sigue se proporciona de manera sintética los ejes principales de las presentaciones en los paneles que conformaron el evento.

---

<sup>6</sup> No deja de llamar la atención el anuncio, no sólo por no entenderse las razones políticas del mismo, sino porque carecen de sustento empírico. Excepto que el INDEC haya iniciado (sin anunciarlo) el cambio de operatoria de la Encuesta Permanente de Hogares pasando de las dos ondas anuales a la de carácter continuo, no existirían datos que sustenten ese u otro valor para el nivel de desempleo en el verano de 2002.

## El contenido de los debates

Los documentos que se incluyen en este Cuaderno recogen tanto las exposiciones de los panelistas -revisadas por los propios autores- como los comentarios y discusiones posteriores. Los contenidos están organizados de acuerdo con la división temática planteada en el Seminario a partir de la organización de las exposiciones en distintos paneles:

- *“Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral en Argentina”*

Esta sesión, coordinada por Adriana Marshall, se inició con la exposición de Daniel Heymann en torno de los elementos que -a su juicio- constituían los principales hitos económicos de la década de los noventa. Entre ellos procuró poner el acento en las restricciones, pero también en las posibilidades, que presenta el sector externo del país.

Lo siguió Luis Beccaria quien expuso abundante información y reflexiones acerca de la evolución de la distribución del ingreso urbano en el país. Así, mostró documentadamente el proceso de polarización verificado casi sin interrupciones.

Posteriormente Javier Lindenboim y Agustín Salvia presentaron los resultados alcanzados por el proyecto de investigación indicado al comienzo de esta Presentación. Los puntos centrales giraron en torno de la verificación de la incapacidad del crecimiento económico observado para crear empleo, la consiguiente amplitud del desempleo y los altos niveles de trabajo precario o desprotegido y la baja calidad del mismo. Asimismo se mostraron los primeros resultados de los esfuerzos por encontrar regularidades de comportamiento diferencial en los mercados laborales de los aglomerados cubiertos por la EPH.

- *“Evaluación de las políticas sobre el campo laboral”*

Este segundo panel fue coordinado por Víctor Beker quien propuso a los panelistas reflexionar acerca de la influencia de las políticas laborales en los resultados que presenta el mercado de trabajo. Emilia Roca presentó un rápido panorama de la variada normativa en la materia durante los años noventa para centrarse en los efectos que tuvieron las transformaciones legales en los aspectos relativos a la seguridad social. Uno de ellos es el estancamiento en el número de aportantes al sistema integrado cuya contracara es la permanente disminución de la relación entre aportantes e inscriptos. A esto se agrega la impactante afirmación siguiente, en relación con las rebajas o supresiones de aportes patronales: “En los últimos seis años se transfirió al sector privado o el fisco dejó de percibir 45.000 millones de pesos, lo que anualizado equivale al déficit fiscal argentino”.

Juan Luis Bour, a continuación, planteó que las instituciones laborales existentes operan de manera disímil según el contexto macroeconómico y microeconómico vigente. De tal manera la volatilidad salarial de los ochenta fue reemplazada por una sensiblemente menor pero con mayores niveles de desempleo. Al analizar los factores intervinientes, Bour sostuvo que uno de ellos –el monetario– tenía su incidencia. Argentina, decía Bour, bajo la convertibilidad tenía mayores dificultades para adecuarse a los frecuentes shocks internacionales y domésticos lo que derivaba en un mayor ajuste sobre el nivel de actividad que sobre los precios, es decir más sobre el empleo que sobre los salarios.

En la presentación se sostiene que, ante la rigidez cambiaria, aparece como necesaria la demanda de mayor flexibilización laboral. Por último la presentación incluía una enumeración de lo que restaría por hacer tanto en el ámbito público como el privado en la dirección indicada.

- *“Perspectivas del empleo y las relaciones laborales a partir de la situación actual”*

El tercer panel fue coordinado por Maximiliano Montenegro. El primer expositor fue Julio C. Neffa quien indicó que su presentación era el resultado de años de investigación sobre el tema, de manera colectiva, en el CEIL-PIETTE (CONICET). En tal sentido aportó un abundante material sobre el último cuarto de siglo en lo que hace a la participación económica de la población, a la tasa de desempleo, sus aperturas por sexo, la discriminación del empleo por sector económico, etc. Posteriormente expuso su mirada a futuro en la que se destaca la alta probabilidad de “*amesetamiento* a un alto nivel de la tasa de desempleo” junto con un aumento del empleo precario, en un marco de perduración del rol dominante de las grandes empresas en relación al cambio tecnológico, al vínculo con los agentes subordinados y, de manera especial, en la propia determinación de las políticas públicas.

A continuación Alfredo Monza llamó la atención acerca de la entidad del problema del empleo, destacando que durante los últimos siete años (hoy ya son ocho) la desocupación ha venido superando el 10% lo cual carece de precedentes en el país y casi no los tiene en el mundo. Luego proporcionó un interesante ejercicio destinado a estimar la demanda de empleo necesaria para satisfacer ciertos niveles mínimos (definidos con criterios científicos y valorativos) en el lapso de una década. La estimación estremece por lo simple y contundente: con la experiencia de los noventa en materia de creación de puestos de trabajo (el aumento medio anual fue de 150.000 nuevos puestos), se está a mitad de camino respecto de la meta de evitar que la mala situación actual empeore. Y mucho más lejos si se procuran metas como la reducción parcial de los niveles actuales de desempleo y subempleo o de los niveles de informalidad (en el ejercicio se estima para esta variante un requerimiento anual del orden de los 500.000 puestos de trabajo).

Ante tal situación Monza concuerda con asignar al crecimiento el carácter de indispensable para la posibilidad de atacar los problemas del mercado laboral. Pero recuerda que tal necesidad

no es suficiente. De allí concluye que “el tema de la necesidad de crecer y cómo hacerlo pasa a ser el tema principal en materia de la discusión y el diseño de políticas de empleo”.

- *“Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?”*

Con la coordinación a cargo del Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Carlos A. Degrossi, el panel fue iniciado con la presentación realizada por Rubén Lo Vuolo. El panelista dejó sentada su postura desde el inicio al afirmar que el tipo de política económica y de política social vigente es destructora de empleo, que existe la posibilidad de recomponer una mejor situación de empleo si se modifican las políticas macroeconómicas, y que el problema del empleo es un problema económico, no es un problema de política social. Nótese como se mantiene la validez de estas afirmaciones en las condiciones de comienzo de 2002.

A partir de la referencia a la función dual del salario (que es al mismo tiempo costo de producción e ingreso de las personas) su planteo apunta a separar lo máximo posible la función de costo de producción de la función de ingreso o poder de demanda. De allí deriva su propuesta de ingreso ciudadano, que constituye el eje de su presentación. Entre el conjunto de argumentos desarrollados se encuentra el de la distinción entre trabajo y empleo.

Desde otra perspectiva, esto último fue retomado por el siguiente panelista, José Luis Coraggio. El expositor presentó su argumento a partir de cuestionarse si de lo que se trata es de discutir sobre la distribución del ingreso o sobre la generación de nuevas estructuras económicas. Sin desestimar la primera su planteo se focaliza en la segunda cuestión.

Así aparece la transición del trabajo asalariado al trabajo autónomo como típica de la etapa actual, pero que requiere ser transformada de respuesta espontánea en acción consciente de construcción colectiva, con fuerte componente asociativo. En ese marco cuestiona la política asistencialista de corte neoliberal y la necesidad de su superación mediante un proyecto integrador. Para Coraggio esto pasa por la construcción y el desarrollo de un esquema que él denominó “economía del trabajo”. Esto “implica y tiene dimensiones culturales muy importantes”, así como comprende cambios necesarios en la política y en el Estado, incluyendo la recuperación de la dimensión del desarrollo local.

- *“La opinión de los actores socio-institucionales”*

El último panel fue coordinado por el Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Fortunato Mallimaci. Las presentaciones estuvieron a cargo de Ricardo Infante, por la OIT; de Daniel Kostzer por el Ministerio de Trabajo; de Horacio Martínez, por la Unión Industrial Argentina y de Héctor Recalde como letrado de una de las centrales sindicales.

La exposición de Infante fue una excelente reseña sobre los cambios en América Latina en la segunda mitad del siglo veinte. Allí se vieron la insuficiencia dinámica de generación de empleo y la evolución de su calidad. Según Infante cuatro han sido los procesos característicos de la región en relación al mercado de trabajo: el de privatización (sólo el 5% de los nuevos empleos fueron generados por el Gobierno), el de terciarización (casi nueve de cada diez nuevos puestos fueron en servicios), el de informalización (sólo el 40% del empleo creado pertenece al sector moderno), y el de la precarización (sólo poco más de la mitad de los nuevos empleos tienen cobertura de la seguridad social).

Daniel Kostzer reseñó las razones por las que, a su juicio, se arribó a la situación laboral vigente a comienzo de 2001. Una de las más destacadas por el expositor fue la apertura indiscriminada de la economía. Desde la mirada oficial del Ministerio de Trabajo de entonces se expuso la fundamentación del denominado "Plan de empleo para la erradicación de la pobreza extrema", que fue comparada por el expositor con otras experiencias, incluidas las políticas keynesianas de los años treinta en los Estados Unidos. De todos modos, afirmó, "esto es sólo una herramienta de política social con un componente de empleo".

Horacio Martínez expresó que "sin política que estimule la producción y la generación de valor agregado local, nuestro país no va a generar condiciones para integrar" a sus habitantes. Para ello es vital fortalecer los mercados internos y desarrollar los externos. Agregó que la globalización tiene beneficios pero también acarrea costos entre los cuales se ubican los perjuicios en materia de caída (absoluta o relativa) de la producción local y, por ende, del empleo. En aras del mejoramiento de la productividad, en la presentación se planteó un elemento de significativa vigencia en el presente: "La actividad financiera evidentemente no está haciendo el aporte necesario para que el valor y el acceso al capital tenga la posibilidad de transformarse en actividad productiva".

Finalmente, Héctor Recalde inició su exposición con una reflexión en relación con el título del Seminario: "Cuando la metamorfosis es obra de la naturaleza, un gusano se transforma en mariposa; ahora, cuando esta metamorfosis es obra de los hombres, la mariposa se transforma en gusano". Estas son las transformaciones, dijo el expositor, que se pueden observar en la evolución del empleo y los derechos de los trabajadores a lo largo de los tiempos. A lo largo de su exposición se evocan los procesos vividos en el último cuarto de siglo en el país en relación con el tema del Seminario. Junto con una dura crítica a la perduración del "modelo económico" se expuso la propuesta de un subsidio para jefas y jefes de hogar desocupados que por entonces levantaba la CGT conocida como "rebelde".



Como se deriva de esta breve reseña<sup>7</sup> y de acuerdo con lo que decíamos al comienzo, la vigencia de las discusiones habidas en el Seminario realizado en abril de 2001 nos estimula a darles difusión pública por medio de este Cuaderno del CEPED.

Tal vigencia es notable para el caso de la Argentina. Pero indudablemente la trasciende.

### **Agradecimientos**

Por último es necesario hacer público el reconocimiento por las distintas formas de colaboración recibidas para culminar con éxito esta fase.

En primer lugar, a los panelistas quienes aceptaron la tarea de revisar la versión grabada de sus exposiciones. En segundo lugar, a los asistentes que, en número mayor a los trescientos, contribuyeron con interés e inteligencia a enriquecer los debates suscitados en los paneles. Nuestras excusas para aquellos de los participantes cuyos nombres no pudieron ser registrados y que por ello no aparecen en las transcripciones. Asimismo debe mencionarse el apoyo del Departamento de Imprenta de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) para realizar la presente edición, la ayuda que representó el financiamiento que el Programa UBACYT otorgó a este proyecto y la colaboración prestada por diversos miembros del CEPED para arribar a la concreción de este Cuaderno. Una vez más debe destacarse la perseverancia y el talento de la Lic. Mariana González a lo largo de todas las etapas que culminan con esta edición. A todos ellos muchas gracias.

**Javier Lindenboim**  
*Director del CEPED*

Febrero de 2002

---

<sup>7</sup> No se incluye en la reseña el detalle de los contenidos debatidos al término de cada panel, por razones de espacio. Se remite al lector a las transcripciones correspondientes.



## Acto de apertura

*En el acto de apertura se contó con la presencia del señor Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Dr. Carlos Aníbal Degrossi, del señor Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Dr. Fortunato Mallimacci, y del Lic. Javier Lindenboim, Director del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED) de esta Casa de Altos Estudios. Las exposiciones se transcriben seguidamente.*

### **Dr. Carlos Aníbal Degrossi**

Buenos días a todos, es un gusto que estén en nuestra Casa. Vaya este agradecimiento especial a nuestro amigo Fortunato Mallimacci que, como debe ser, es un hombre que nos visita muy frecuentemente. Bienvenidos a todos los profesores, estudiantes, investigadores a este Seminario que ha organizado conjuntamente el CEPED y el Programa "Cambio estructural y desigualdad social" del Instituto Gino Germani.

Ayer, cuando conversábamos con Javier Lindenboim respecto de la organización de este Seminario, me contaba una anécdota que yo quiero comentarles porque es la excusa, además, para mencionar a un ex Decano de esta Facultad a quién nosotros hemos querido y queremos mucho, Leopoldo Portnoy.

Me decía que el acto inaugural del primer Congreso de ASET en la década del 90 estuvo a cargo de Leopoldo Portnoy. En esa ocasión afirmaba que la Facultad de Ciencias Económicas debiera de interesarse y tratar especialmente este tema del trabajo que hoy nos reúne. Por suerte, con el transcurso de los años el CEPED ha concretado este anhelo; ha efectuado trabajos de investigación en forma permanente sobre la realidad actual, planteando propuestas y buscando salidas. Por eso creo que es ésta una muy buena ocasión para felicitar y alentar a Javier Lindenboim, quien por supuesto es el principal inspirador y conductor.

Es importante, además, destacar la participación de la Facultad de Ciencias Sociales en este Seminario, y la necesidad que tenemos de intensificar una labor en común. Ya tenemos varios proyectos de cara a la comunidad, que trataremos en forma conjunta y serán profundizados en los próximos días.

Evidentemente la complejidad del momento, la complejidad del ahora, la gravedad de la situación económica y social de la República Argentina, hace que la Universidad tenga una mayor responsabilidad por estos tiempos. Siempre hemos hablado de la obligación de la Universidad de abrirse a la comunidad, siempre hemos dicho que, además de transferir conocimientos, debemos

generarlos y a la vez debemos hacer que esos conocimientos sirvan para mejorar la realidad. Hoy esto es imperioso.

Hace poco vi por televisión imágenes que realmente me conmovieron, eran largas colas de gente esperando una ración de comida repartidas por una ONG. La misma situación se repetía en la plaza Miserere, pero en este caso las distribuía una organización religiosa. Todos nosotros sabemos que esto sucede diariamente en casi todas las Iglesias de la ciudad y del Gran Buenos Aires. A estas imágenes las podemos acompañar con la conciencia que cada uno de nosotros tiene de la cantidad de profesionales, conocidos o amigos que reclaman por trabajo.

Creo que debemos asumir esa realidad y no podemos mantenernos indiferentes, esta es una realidad de la Argentina de hoy; nuestra sociedad hace que haya momentos en que nos sintamos ajenos a dramas de esta naturaleza.

Hace poco nos acostumbraron a que los jubilados tenían que morir de hambre y ahora quieren hacer extensiva esta costumbre a todos los argentinos. Por ello, es responsabilidad muy directa nuestra ofrecer soluciones a este gravísimo problema. Tenemos una obligación, por algunos privilegios dados por nuestra formación y capacitación, de encontrar respuestas a esta crisis.

No tengo ninguna duda que este Seminario puede ayudar a que entre todos podamos discutir alternativas para la salida de esta crítica situación. Gracias.



## **Dr. Fortunato Mallimacci**

Buenos días a todas y a todos. Con placer estoy hoy aquí compartiendo con ustedes este encuentro que organizan estas dos Facultades. Y con placer también de ver que entre los que participan hay amigos interesados sobre las condiciones que se viven en nuestro país en referencia al empleo.

Considero de gran importancia este tipo de eventos que realizamos. Porque creo que la Universidad Pública, como es la Universidad de Buenos Aires, debe tratar estos temas y hacer suyo el estudio sobre el empleo, el desempleo y sobre los condicionamientos económicos, sociales y culturales que produce esta situación.

El hecho de que sean la Facultad de Ciencias Económicas y la de Ciencias Sociales las que se hayan decidido a una integración creo que tiene que ver con la manera en que tratamos de resolver estos temas y cómo tratamos de darles respuestas. Cómo no dar cuenta de que hay un quiebre de un tipo de Estado, que ya no responde, que el proceso de privatización y desregulación afectó profundamente a la sociedad Argentina, y no simplemente al mercado de trabajo, sino a la sociedad salarial. Es decir, no es sólo un problema de puestos de trabajo, su ámbito es más amplio ya que desestructuró profundamente a una sociedad que había construido sus derechos de ciudadanía sobre todo a partir del trabajo. Todos los argentinos en conjunto sufrimos las consecuencias a nivel personal, familiar, y son numerosas las visiones que se expanden en la sociedad sobre por qué se produce esto y cuáles son sus resultados.

Hace poco visitó nuestra Facultad Loïc Wacquant, persona interesada sobre este tema, quien remarcaba el paso cada vez más acelerado de un estado social a un estado que penaliza, de un estado que daba trabajo a un estado que crea cárceles. Esto se observa no sólo en Estados Unidos sino también en la Argentina, donde algunos suponen que la mejor respuesta que se tiene cuando falta trabajo es reprimir.

Es urgente que la Universidad de Buenos Aires, en este caso nuestras dos Facultades, comiencen a disputar, a discutir, a incidir en las creaciones de otros consensos sobre éste y otros temas fundamentales para nuestro país, nuestro Estado y nuestra sociedad.

Es decir, debemos ser capaces, por la temática a la que apunta este evento, de crear otros consensos solidarios, más inclusivos, más productivos, más distributivos que permitan entonces hablar de una sociedad que incluye y no una sociedad que excluye.

¿Y por qué esto? Porque ustedes habrán visto que aquellos que opinan sobre qué pasa en la sociedad, sobre el empleo, sobre las políticas económicas, no son nuestras Facultades. Opina la Fundación Mediterránea, FIEL o el CEMA, y son estas instituciones las que designan Ministros y hacen informes para los Ministros. Sin embargo nosotros, es decir aquellos que creemos que es

posible crear otras alternativas, no tenemos estos centros de influencia masiva, ni somos capaces de poner Ministros. Es decir, no podemos seguir aceptando las influencias de estas Fundaciones y que sean ellas las creadoras de los consensos dominantes impidiéndonos, de esta forma, tratar de crear otra manera de entender el tema del empleo, del trabajo, del desempleo.

Y hay una responsabilidad histórica: poco tiempo atrás estuve en un evento recordando a Raúl Prebisch, reconocido docente de esta Facultad, que en algún momento se paró y dijo “es posible otro tipo de desarrollo”. ¿No será, en el marco de éste encuentro, la ocasión para decir que es posible otro tipo de política con respecto al empleo? ¿Y por qué digo que hay una responsabilidad histórica? Porque la decadencia de nuestro Estado y los graves problemas que vive nuestra sociedad no nos permiten darnos el lujo de mirar simplemente nuestro ombligo, simplemente nuestra pequeña isla, sino que nos obliga a dar respuestas mucho más importantes.

Por ello, es gratificante el trabajo en común de las dos Facultades, que aportan cada una de ellas su calidad académica, sus historias y sus visiones. Y porque combatir este consenso neoliberal dominante exige rigurosidad en nuestros estudios e investigaciones.

Ambas facultades tienen distintos grupos de excelencia que abordan estos temas, sin embargo, la problemática exige también ligarnos con actores sociales significativos, lo que resulta necesario para comprender el mercado laboral (y a sus excluidos), los mecanismos estructurales y también las trayectorias laborales, es decir, los hechos y las representaciones que permitan entonces dar respuestas masivas.

Para terminar, no sólo es un gusto estar aquí como Decano, sino también es un gusto porque dos amigos impulsan esto, y cada uno con sus saberes, Javier Lindenboim del CEPED, de la Facultad de Ciencias Económicas, y Agustín Salvia del Programa de Cambio Estructural, cuyos esfuerzos, desde hace tiempo, están puestos para que ésta pequeña experiencia se convierta en algo cada vez más importante. ¿Y por qué digo “es gratificante”? Porque ellos y sus equipos ponen no sólo capacidad académica en sus trabajos sino también entusiasmo y pasión. Es mi deseo que otras facultades imiten este proceder, para que la UBA, la Universidad Pública, pueda oxigenarse y así responder entonces a las enormes demandas que hoy hace la sociedad.

Por todo esto, en nombre de la Facultad de Ciencias Sociales, mis saludos y el agradecimiento por estar aquí con todos ustedes. Gracias.



## **Lic. Javier Lindenboim**

Señores Decanos, autoridades, profesores, invitados como panelistas, como coordinadores, docentes, alumnos. Déjenme decirles al inicio que, en mi doble carácter de Director del CEPED y de Director del Proyecto que dio origen a este evento, les exprese la profunda emoción y el reconocimiento a todos por haber sabido encontrar la forma de sortear todos los obstáculos para llegar con éxito al inicio de nuestro Seminario.

El Proyecto de investigación del cuál hemos hecho mención, el que ha sido también motivo de comentario por los Decanos, tiene, en la jerga de la Universidad, el nombre de integrado (por lo menos en la programación científico-técnica de la Universidad existía una categoría de proyectos integrados). ¿Qué es esto? Como el nombre lo sugiere, y la práctica no siempre logra tener éxito en mostrar, articula unidades académicas distintas con intereses comunes. De eso se trata el trabajo que desde hace tiempo realiza el equipo que en Sociales dirige Agustín Salvia y nuestro equipo del CEPED. Hemos intentado caminar este difícil sendero, de investigar desde historias distintas, desde formaciones diferentes, con experiencias distintas, con énfasis no siempre coincidentes, pero aportando en una dirección compartida. Me parece que las palabras de Mallimacci me eximen de mayores comentarios.

Déjenme decirles sí, que esta experiencia, en este caso particular, está en condiciones, así lo ha decidido la Universidad, de continuar por otro período. Es nuestro interés, entonces, de este evento no sólo recibir los aportes de todos los invitados, sino también que sea un ámbito en el cuál tengamos oportunidad de volcar algunos de los aspectos de nuestros propios avances.

Ahora bien, cuando convocamos al Seminario evidentemente teníamos una intención. Si la queremos simplificar en extremo, digamos que la intención era constituirnos en propiciadores de un ámbito de reflexión colectiva. Colectiva en el sentido de diversa, de heterogénea, de contrapuesta, de confrontante. Pero además de la intención, teníamos y tenemos un propósito, creemos que es nuestro cometido contribuir a desentrañar las causas y las características de la situación crítica que preocupa a la mayor parte de la sociedad argentina en relación con el empleo, con el desempleo, con la calidad de los puestos de trabajo, con la naturaleza dominante en las relaciones laborales; pero también, y quizás principalmente, con la manera en que se reparte los costos y los beneficios de políticas que suelen ser presentadas como las únicas, como inevitables.

Por ejemplo, siendo el mercado laboral un mercado, ¿debe ser tratado como un mercado más? Siendo el mercado un asignador eficiente sólo para algunos ¿debe intervenir el Estado para procurar la equidad que el mercado no genera?, ¿de qué manera debe procurarse esta intervención? Digamos que estos y otros interrogantes son los que nos movieron para realizar esta convocatoria.

Finalmente también decimos que tenemos un sentido: el de proponer este encuentro haciendo explícito nuestro compromiso como parte de la Universidad de Buenos Aires, es decir de la Universidad Pública, de reflexionar junto con los actores sociales y contribuir a la búsqueda de soluciones equitativas a la falta de trabajo e ingresos satisfactorios en un mundo en el que parecen alejarse las metas de igualdad entre los hombres.

Para terminar, me permito recordar una frase de Bertold Brecht sobre la cual estuve pensando y, dada la insistencia de ambos Decanos en la idea de crisis, me estimula a proponer recordarla juntos. Bertold Brecht decía: “la crisis se produce cuando lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer”. Creo que vale la pena reflexionar al respecto.

Por último, los agradecimientos. Hay muchos: a la Facultad de Ciencias Económicas, que yo lo personalizo en tres nombres propios, el resto sabrá disculparlo, en el señor Decano, en el Director de la imprenta de la Casa, que ha sabido superar bastantes inconvenientes y demandas cruzadas para atender al menos una parte importante de nuestros requerimientos, y a la señora Alicia Romero, que nos acompaña aquí, encargada del Departamento de Eventos. Mi conocimiento sobre la Facultad de Ciencias Sociales me hace decir que, en la persona del Decano Fortunato Mallimacci, estoy expresando el agradecimiento de los organizadores de este evento, por haber aportado lo propio para que esto pueda concretarse.

Naturalmente a los panelistas y a los coordinadores por ofrecernos sus capacidades y su tiempo para el desarrollo del Seminario. Todos los conocen pero vale la pena recordar que son ellos especialistas que actúan en distintos ámbitos, académicos, políticos y de la gestión, y por ello despiertan el interés que se expresa en el público presente .

En particular un agradecimiento muy fuerte a todos los miembros de los dos equipos, que con distintas modalidades han participado con total dedicación a los preparativos. Sin embargo, mencionaré sí especialmente a dos personas, las señoritas Paola Escobar y Mariana González, pues sin ellas, de verdad, hubiera sido muy difícil para todos nosotros poder estar acá.

Pero todos estos esfuerzos hubieran sido vanos si no contáramos con el interés y la presencia de los asistentes, con quienes esperamos construir un evento que, creemos, será mucho más que una experiencia académica de interés.

Por último, declaro abiertas las sesiones de este Seminario conjunto de las Facultades de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Gracias a todos.

**1er. Panel:**  
**“Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral en Argentina”**

**Expositores**

Javier Lindenboim y Agustín Salvia

Luis Beccaria (\*)

Daniel Heymann (\*)

**Coordinadora**

Adriana Marshall

**NOTA:**

A continuación se incluyen los documentos correspondientes a las desgrabaciones de las ponencias, que han sido revisadas por los respectivos autores.

En los casos marcados con (\*) no fue posible contar con los documentos respectivos.



## **Cada vez menos y peores empleos. Dinámica laboral en el sistema urbano de los noventa<sup>ψ</sup>.**

*CEPED. Director: Javier Lindenboim*

*IIGG (Grupo Cambio Estructural y Desigualdad Social). Director: Agustín Salvia*

### **Introducción**

La deficitaria situación actual de los mercados de trabajo urbanos argentinos no puede analizarse con independencia de los cambios que se produjeron en la dinámica económica durante la última década<sup>1</sup>. Debe tenerse en cuenta el impacto que tuvieron tanto la estabilización como las reformas estructurales sobre la estructura económica y los mercados de trabajo urbanos.

A los efectos de discriminar los factores con mayor incidencia sobre la dinámica laboral, en las próximas líneas se realiza una sintética revisión de las principales reformas implementadas en los noventa y se expone la variación de los principales indicadores macroeconómicos, junto a la evolución del vínculo entre el ciclo económico y el empleo.

Más allá de la evolución del nivel de empleo, también resulta conveniente caracterizar las consecuencias sobre el mercado de trabajo en términos del deterioro de las condiciones laborales. La segunda sección de esta exposición se concentra en estas temática, vinculándola con el ritmo de evolución del empleo en los distintos sectores de actividad económica.

En la tercera sección, a efectos de discriminar las particularidades de los distintos mercados de trabajo locales, estos son analizados en distintos ámbitos urbanos. En una primera instancia, se brinda un análisis comparativo de la dinámica laboral del Gran Buenos Aires (GBA) y el Interior urbano, para luego realizar un ensayo de regionalización a partir de la técnica de clusters.

Finalmente, en la cuarta sección, se recogen las principales conclusiones alcanzadas.

---

<sup>ψ</sup> El documento resume parte de los resultados del Proyecto Integrado IE01 "Mercados de Trabajo Urbanos en la Argentina de los Noventa. Crisis y Metamorfosis" (Programación 1998-2000, UBACyT) dirigido por Javier Lindenboim.

<sup>1</sup> Luego del Seminario se conocieron las cifras de desempleo y subempleo urbanos, correspondientes a mayo (16,4% y 14,9%, respectivamente), y a octubre de 2001 (18,3% y 16,4%), que exhiben la continuidad de su crecimiento.

## **Sección 1: Contexto macroeconómico y empleo.**

Durante la década del ochenta la economía tuvo una evolución claramente desfavorable, que puede representarse a partir de dos aspectos esenciales: en la esfera económica, el desbalance originado en la continua ampliación de las brechas interna y externa (Damill y Frenkel, 1993) y en el ámbito político-institucional -aunque vinculado a la cuestión económica-, la falta de credibilidad acerca del manejo de las políticas macroeconómicas (Gerchunoff y Torre, 1996). Estas circunstancias generaron las condiciones necesarias para que a principios de los noventa se introdujera un plan de estabilización y reformas estructurales radicales, justificados a partir de la necesidad de brindar una rápida respuesta a la crisis económica.

En líneas generales, estas transformaciones consistieron en la introducción de un régimen cambiario con tipo de cambio fijo y la implementación de las reformas estructurales recomendadas por los organismos de crédito internacional: privatizaciones, desregulación de mercados, apertura comercial y de la cuenta capital y reforma del Estado.

La Ley de Convertibilidad (1991) tuvo como ejes fundamentales la fijación del tipo de cambio, la transformación del Banco Central en un tipo especial de caja de conversión -limitando sus facultades para monetizar el déficit público- y la prohibición de indexar contratos<sup>2</sup>. Las medidas relativas al régimen cambiario junto a la apertura de la economía, con un nivel de tipo de cambio inferior al de los años de estabilidad de la década del ochenta, favorecieron la detención de la espiral inflacionaria (Gráfico 1) y, junto al resto de las reformas, generaron un contexto de credibilidad que contribuyó a la reactivación económica de inicios de la década del noventa. El éxito inicial del plan de estabilización, sin embargo, estuvo también determinado por la existencia de un contexto internacional favorable a las economías emergentes, entre ellas la Argentina<sup>3</sup>. De este modo, con la nueva afluencia de capitales hacia la región luego de casi una década la Argentina eludió su cuello de estrangulamiento externo.

Si bien el nuevo régimen cambiario se mostró exitoso para contener la espiral inflacionaria y reactivar la economía, éste posee limitaciones inherentes que afectan negativamente la dinámica del mercado de trabajo. Una de ellas es la excesiva rigidez de la política cambiaria para hacer frente a desequilibrios externos, que obliga a enfrentar la reversión de los flujos de capitales a partir de ajustes y reducciones del nivel de actividad económica, con impacto sobre el mercado de trabajo. Una segunda limitación, deviene de la escasa capacidad de la

---

<sup>2</sup> Cabe resaltar, no obstante, que las transferencias de empresas de propiedad pública realizadas en el periodo, se hicieron sobre la base de ajustes tarifarios (violatorios de la Ley de Convertibilidad) y la formulación en dólares de los cuadros tarifarios.

<sup>3</sup> La importancia que adquirieron los flujos de capitales hacia las economías en desarrollo, elevó la volatilidad de los ciclos económicos de estos países, en mayor o menor grado, según las restricciones que cada uno impuso sobre estos movimientos.

economía para generar liquidez, independientemente de la evolución del nivel de reservas del Banco Central.

Adicionalmente, si se acepta que uno de los objetivos de las reformas estructurales fue el de generar un esquema de incentivos tal que modificase la importancia relativa de los determinantes de la evolución de la demanda agregada, a favor de la inversión y la producción para la exportación, la evolución del tipo de cambio real habría dificultado el proceso. Y, como los flujos de capitales, además de ser en su mayor parte volátiles, elevaron los pasivos externos de la economía, las dificultades para generar una estructura económica que permita ir reduciendo el peso de la deuda externa configuraron un patrón de crecimiento insostenible a largo plazo.

Ante la rigidez de las variables nominales surgió entonces la necesidad de elevar la competitividad de la economía, que dado el mayor poder relativo adquirido por el capital, se busco a través de una mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo. Esto fue realizado por medio de sucesivas reformas a la legislación laboral y el fomento de variados contratos por tiempo determinado<sup>4</sup>, cuyo objetivo fue la reducción de los costos de salida de las relaciones laborales. Esta mayor flexibilidad formal sumada a la flexibilización no formal que se dio de hecho en el mercado de trabajo a causa de los elevados y persistentes niveles de desocupación, pueden ser interpretadas como una transferencia del riesgo empresario a los trabajadores.

Por otra parte, la apertura externa junto con la reforma del Estado y la evolución del tipo de cambio real provocaron una modificación de los precios relativos, que incentivó la producción de bienes no transables y la inversión en bienes de capital. Según Camargo (1999), las políticas de estabilización basadas en el ancla cambiaria y la apertura comercial tuvieron cuatro efectos claros sobre el comportamiento del mercado de trabajo: i- la elevación de la productividad del trabajo: estructural (por la introducción de tecnologías blandas y duras) y cíclica; ii- el desplazamiento de la producción local por producción extranjera, con la consiguiente desaparición o reducción de muchas industrias productoras de bienes transables; iii- el crecimiento del empleo en los sectores más competitivos y productivos con participación en el mercado internacional, y iv- el aumento de la producción y el empleo originado en la mayor demanda doméstica. Estas transformaciones afectaron el funcionamiento del mercado de trabajo con distinta intensidad y, según el esquema previo, con efectos contrapuestos. Mientras que la mayor competencia externa y elevación de la productividad afectaron negativamente la capacidad de la economía para generar empleos, las restantes transformaciones señalan una incidencia positiva sobre la demanda laboral.

---

<sup>4</sup> Para un análisis detallado de las reformas laborales véase Goldin (1997) y Marshall (2000).

La modificación de los precios relativos incentivó la sustitución de mano de obra por capital y, como se mencionó previamente, generó un patrón de desarrollo sectorial que no contribuye a la superación de las limitaciones del régimen cambiario, al ser los sectores productores de bienes no transables los de mayor dinamismo. Al no haberse generado, entonces, las divisas necesarias para hacer frente a los servicios de la deuda y el déficit comercial, fue más difícil aún mitigar los elevados costos de ajuste que implicó la reversión de los flujos de capitales, especialmente a finales de la década.

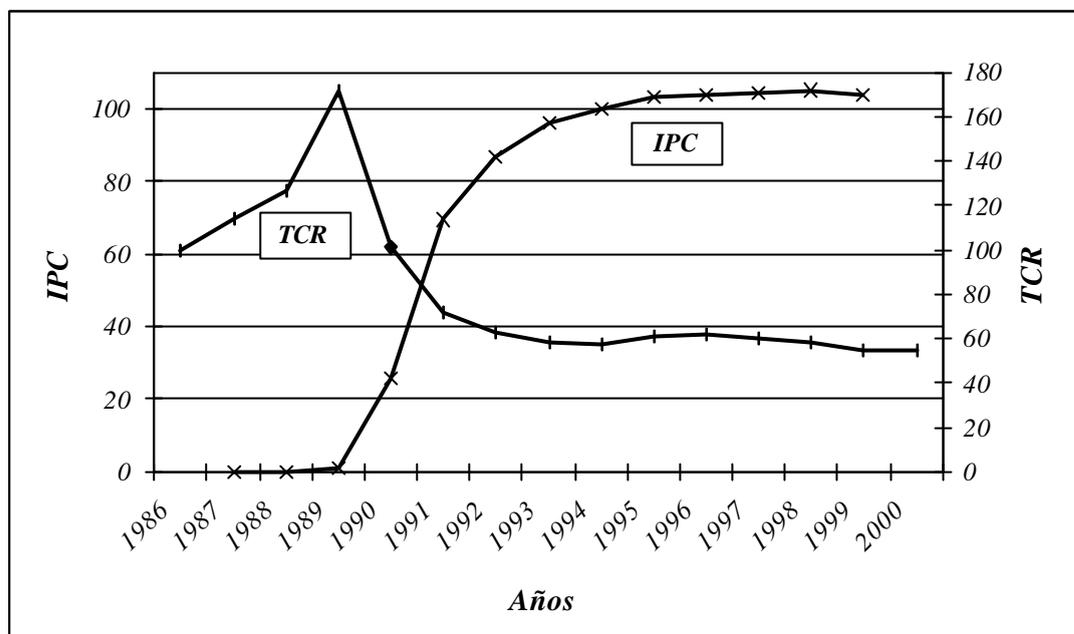
Entre otros, el anterior es uno de los motivos por los cuales la economía argentina posee una excesiva dependencia de los flujos de capitales externos, que según su signo y magnitud determinan la evolución del nivel de actividad. Esta situación, junto al constante desequilibrio del mercado de trabajo y el aumento de la deuda externa constituyen algunas de las consecuencias de las reformas que nos llevan a pensar que este proyecto no es sostenible en el largo plazo, tanto en términos económicos como políticos y sociales.

A continuación se realiza un análisis más detallado de los resultados obtenidos para la década en materia de crecimiento y empleo.

#### **La etapa de crecimiento sostenido: 1991-1995.**

Al observar la evolución de las variables macroeconómicas agregadas se destaca en un inicio el éxito del plan de estabilización. En sus tres primeros años de vigencia logró desacelerar el aumento sostenido de los precios de los años previos, para alcanzar en 1994 un nivel que se mantuvo estable durante el resto de la década (Gráfico 1).

Grafico 1:  
Evolución del IPC (1994=100) y el Tipo de Cambio Real <sup>a/</sup> (1986=100)



Fuente: CEPED. Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC (IPC) y CEPAL (TCR).

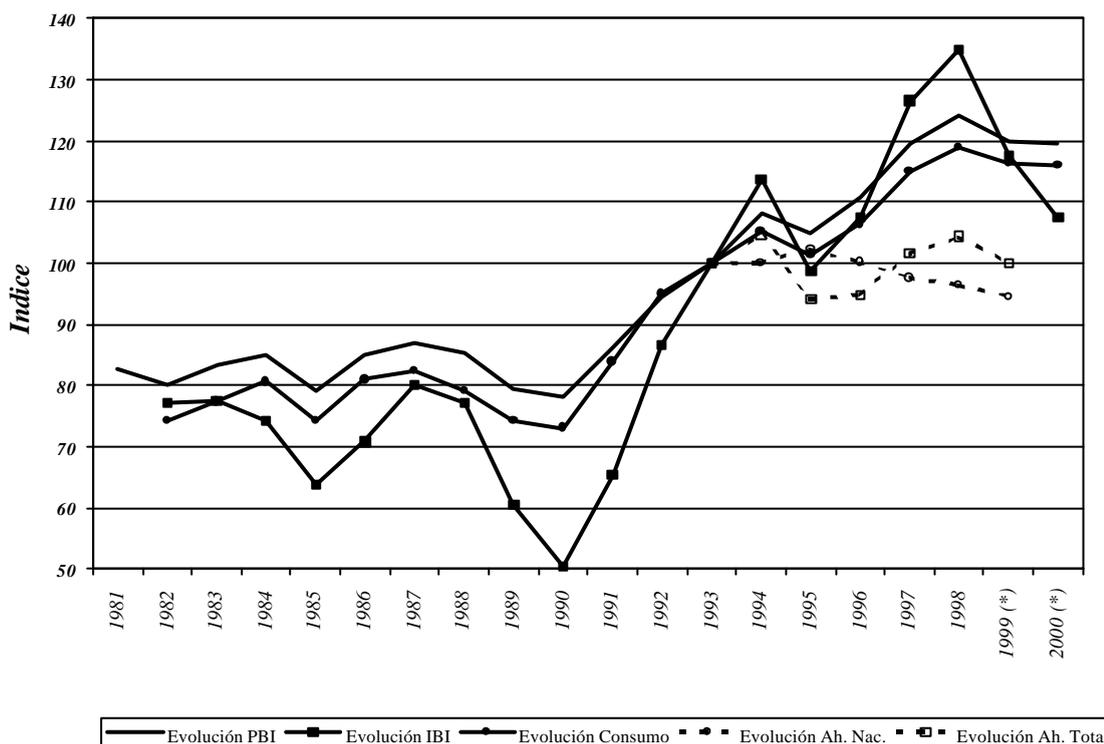
a/ Tipo de cambio real de las importaciones.

Asimismo, si se observa el gráfico 2, se nota el considerable aumento de algunas de las principales variables macroeconómicas. El producto, el consumo y la inversión tuvieron el mismo comportamiento frente a la nueva política económica, con una notable expansión en los primeros cuatro años. En ambos casos, las expectativas favorables originadas en la estabilización y el mayor acceso al crédito desempeñaron un papel fundamental. En lo que respecta al consumo, no es posible dejar de lado la incidencia de la recuperación de los ingresos reales asociada a la contención de la inflación ni tampoco la existencia de una demanda de bienes de consumo insatisfecha, durante la década previa, así como la reducción del precio de los bienes de consumo importados, resultante de las reformas. En el caso de la inversión, Heymann (2000) resume del siguiente modo los factores que contribuyeron a su recuperación: i- la ampliación del horizonte de decisiones, ii- el aumento de la demanda agregada, junto a factores de índole sectorial, iii- las menores restricciones financieras, y iv- los cambios de precios relativos.

En el año 1995, por su parte, se observa el gran impacto negativo que tuvo la reversión del sentido de los flujos de capitales asociada a la crisis de la moneda mexicana. Si bien las tres

variables muestran una caída, ésta fue mucho más intensa sobre la inversión, lo cual ilustra la naturaleza principalmente cortoplacista de los capitales que ingresaron al país.

**Grafico 2:**  
**Evolución de las principales variables macroeconómicas <sup>a/</sup> (1993=100)**



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

Para el período 1981-1993 las estimaciones se realizan extrapolando en base a las tasas de crecimiento de las estimaciones a precios de 1986.

\* Estimaciones provisionarias.

a/ Los datos de ahorro fueron elaborados sobre la base de estimaciones preliminares realizadas por la CEPAL, sólo disponibles desde 1993.

Respecto al financiamiento del consumo y la inversión, la información empírica ilustra que una porción importante de esta última fue financiada con ahorro externo. El ahorro interno, además ser relativamente bajo en términos del PBI (15% en promedio para el período 1993-1999), no sufrió mayores cambios.

El primer período de expansión, sin embargo, careció de un correlato positivo en materia de empleo. Durante esta primera etapa, el crecimiento de los principales indicadores

*Panel 1: Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral*

macroeconómicos no se tradujo en una mayor demanda de fuerza de trabajo y, dada la mayor participación laboral, generó el aumento de la desocupación por todos ya conocido. El abaratamiento relativo de los bienes de capital, la existencia de capacidad ociosa y la necesaria reconversión del aparato productivo para adecuarse a las nuevas reglas de juego explican, en parte, el escaso dinamismo de la demanda laboral.

La relación entre las variaciones en el empleo y el producto se presenta en el Cuadro 1. Allí, además de los cambios porcentuales anuales del producto y el empleo, se presenta la razón entre ambos cambios. Este último indicador, la absorción, muestra de qué manera el empleo respondió a los cambios en el producto.

A su vez, se presentan los cambios en los componentes del empleo total: el empleo pleno y la subocupación horaria, cuya vinculación con la evolución del ciclo económico en cada caso es distinta. En el caso del empleo pleno, es de esperar que el crecimiento económico genere aumentos de éste. En el caso de la subocupación, en cambio, como ésta constituye uno de los mecanismos defensivos de la fuerza de trabajo, la relación esperada con el ciclo es negativa.

**Cuadro 1:**  
**Evolución del producto y el empleo en la década de los noventa**

	Variaciones Porcentuales				
	PBI <sup>(1)</sup>	Empleo <sup>(2)</sup>	Subempleo <sup>(2)</sup>	Empleo Pleno <sup>(2)</sup>	Empleo/PBI
<b>1991</b>	10,5%	3,7%	-8,5%	5,0%	0,4
<b>1992</b>	9,6%	2,6%	6,2%	2,3%	0,3
<b>1993</b>	5,7%	1,1%	18,4%	-0,6%	0,2
<b>1994</b>	8,0%	-2,0%	13,4%	-3,7%	-0,2
<b>1995</b>	-4,0%	-1,7%	24,6%	-5,3%	0,4
<b>1996</b>	5,5%	1,6%	10,7%	0,0%	0,3
<b>1997</b>	8,1%	7,2%	-0,5%	8,7%	0,9
<b>1998</b>	3,9%	2,7%	5,7%	2,1%	0,7
<b>1999</b>	-3,4%	1,4%	6,9%	0,4%	-0,4
<b>2000</b>	-0,5%	0,4%	4,8%	-0,5%	-0,8

<sup>(1)</sup> CEPED. Elaboración propia en base a series de producto a precios de 1986 para el período 1991-1995 y series de producto a precios de 1993 para el período 1996-2000, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, MEyOSP.

<sup>(2)</sup> CEPED. Elaboración propia en base a los datos de EPH-INDEC (onda de octubre), Censo de Población y Vivienda (1991) y Programa de Análisis Demográfico-INDEC.

En la primera columna del Cuadro 1, se puede observar claramente el éxito inicial del programa de estabilización. Como ilustran los datos, durante los primeros cuatro años de convertibilidad, el producto varió a una tasa promedio positiva del 8% anual y, aún cuando esta expansión contiene una parte de recuperación de las recesiones de fines de los ochenta e inicios de los noventa, su magnitud igualmente es elevada.

En materia de empleo, la situación fue relativamente distinta. Salvo en el año 1997, la expansión de la ocupación fue sensiblemente menor a la evolución del producto, de ahí que se puede caracterizar como débil al vínculo entre el crecimiento económico y la demanda laboral. Mientras en el primer año de convertibilidad el aumento del empleo fue de cerca del 40% del aumento del producto, en los restantes períodos anuales la relación se fue reduciendo para hacerse negativa en 1994: mientras el producto continuó elevándose el empleo se contrajo. De esta manera se ilustra que el ajuste de cantidades operado en el mercado de trabajo no se verificó sólo en los momentos de crisis, sino que operó en toda esta primer mitad de la década. En 1995, como ambas variables tuvieron una dinámica negativa, el valor de la relación entre ellas es el opuesto al de 1994.

La sensibilidad de los cambios en el empleo frente a los cambios en el producto así como su composición son ilustrativos de las transformaciones operadas en la economía Argentina. En el año 1991, por ejemplo, la relativa importancia de la absorción y su concentración en el empleo pleno sugieren que la elevación del producto se debería principalmente a la recuperación de la recesión que le antecede, basada en la utilización de capacidad productiva ociosa. En cambio, en los años subsiguientes el valor de la absorción se reduce hasta ser negativo en 1994. Esta demanda derivada de empleo cada vez menor, a partir de 1993 se compone de una caída del empleo pleno contrarrestada por una elevación de ocupaciones de jornada reducida, que hacia mediados de la década resulta insuficiente para compensar la caída del empleo total. Es evidente entonces, que en la economía argentina durante los primeros años de los noventa primaron los efectos negativos del plan de estabilización y las reformas sobre el mercado de trabajo, y que la creación de empleo además de insuficiente fue de baja calidad.

Es evidente también que la magnitud de las transformaciones operadas en la economía argentina redundaron en una casi absoluta insensibilidad del empleo pleno al ciclo económico, cuando no en un comportamiento totalmente opuesto. En esta primera etapa, el vínculo positivo esperado es más que contrarrestado por el proceso de adaptación a las nuevas reglas de juego, caracterizado en muchos casos por la elevación de la productividad del trabajo, a partir de incorporación de capital físico, intensificación de la jornada laboral y la reducción de los planteles, aunque también por la desaparición de firmas. Estos comportamientos permiten

explicar una parte importante de los aumentos de productividad de la primera parte de la década<sup>5</sup>.

La relación entre el ciclo económico y el empleo (sobre todo el empleo pleno) se recuperó durante la recesión asociada a la crisis del tequila. La variación del 4% negativa del producto se produjo junto a una caída de casi el 2% del empleo total, que no resultó mayor debido al fuerte aumento de la subocupación. Esta circunstancia es ilustrativa del modo de ajuste con el que se responde a los cambios en el contexto externo: fuerte caída del nivel de actividad y expulsión de mano de obra y/o reducción de la jornada de trabajo. Como se dijo, el costo recae primordialmente sobre las espaldas de los trabajadores.

#### **La etapa del crecimiento incierto: 1996-2000.**

Tras la crisis del tequila la economía argentina no pudo recobrar un sendero de crecimiento sostenido. El producto recuperó su tendencia alcista durante el período que va desde 1996 hasta 1998, entrando a partir de ese momento en una fase recesiva que llega hasta la actualidad.

Las variables analizadas, producto, consumo e inversión, muestran una dinámica similar a la del período previo: aumento inicial con una caída hacia el final de la década (Gráfico 2).

Al igual que en el período anterior, la fase recesiva fue interpretada, en sus comienzos, como la consecuencia de los avatares internacionales, con origen en las crisis rusa y asiática, en un inicio, y luego por la devaluación de la moneda brasilera. Sin embargo, la extensión de esta fase recesiva sugiere que la depresión económica posee fundamentos endógenos. Como la economía no logra crecer en ausencia de flujos de capitales, y a su vez, las exportaciones crecen a un ritmo menor que los servicios financieros remitidos al exterior, la trayectoria de crecimiento se vuelve insostenible. Sólo se elude temporalmente la situación, por medio de nuevo endeudamiento o por la vía de significativas reducciones del nivel de actividad que generen, a través del superávit comercial, las divisas necesarias para cerrar, parcialmente, la brecha externa.

En términos de empleo, el período se diferencia del anterior por la mayor capacidad del crecimiento para generar puestos de trabajo. Según se observa en el Cuadro 1, la correlación entre producto y empleo es significativa y positiva hasta 1998, pero de allí en adelante cambia de signo. Es decir, durante más de la mitad de todo el último lustro las variaciones del empleo fueron positivas y casi de la misma magnitud que la expansión económica y, persistentes en su

---

<sup>5</sup> Para un análisis detallado de los cambios en la productividad durante la primera mitad de la década, véase Frenkel y M. G. Rosada (1999)

signo aún durante el último período recesivo<sup>6</sup>. El comportamiento observado en 1997 resulta el más sorprendente, tanto por la magnitud del aumento del empleo como por la preponderancia de la creación de empleo pleno<sup>7</sup>.

A diferencia del período previo, ahora se verifica una mucho mayor sensibilidad del empleo pleno a las condiciones del ciclo económico, evidente en los años 1997, 1998 y 2000. No obstante, los cambios son principalmente en ocupaciones de jornada reducida, de ahí que la afirmación acerca de la baja calidad de la creación de empleos también se aplica a este segundo período. Al mismo tiempo, la extensión de este comportamiento en el período recesivo se contrapone a la caída del empleo pleno esperada. Es factible hipotetizar, entonces, que durante la última contracción los empresarios optaron por ajustar las jornadas de trabajo en lugar de las dotaciones de empleo, algo que se debió haber facilitado por las peores condiciones laborales y el leve descenso de las remuneraciones.

La explicación precedente muestra parte de las dificultades existentes para dar cuenta del brusco cambio en el comportamiento de la absorción. En nuestra opinión, sin embargo, esta nueva dinámica se vincula en gran medida con dos situaciones. Por un lado, con la finalización del proceso de adaptación a las nuevas reglas de juego impuestas por el plan de convertibilidad. Una vez transcurrida más de media década de la imposición de los mayores cambios, los sectores y empresas que permanecieron en la economía son menos sensibles a las fases recesivas, más aun si las firmas se ubican principalmente en los sectores no transables. Esto último, en parte puede observarse en la evolución sectorial del empleo asalariado. Tal y como se indica más adelante, en las ramas más asociadas al sector externo, como la manufactura, la contracción mayor se produjo antes del último período recesivo, aun cuando siguen mostrando fuertes cambios negativos en los últimos años. En cambio, en los sectores de servicios se observan aumentos del empleo a lo largo de todo el período que va de 1995 a 2000. Igualmente, en la última fase recesiva estos aumentos se circunscriben sólo a las ramas menos dinámicas, como el comercio y el servicio doméstico.

Por otro lado y como ya se mencionó, la segunda causa residiría en la mayor flexibilización de la fuerza de trabajo, que permite que el ajuste del empleo se pueda realizar de distintas maneras y no sólo vía la expulsión de mano de obra. Por ejemplo, mayor o menor intensidad del uso de la fuerza de trabajo según la evolución del ciclo, menores aportes a la seguridad social, ya sea por su disminución legal o por el mayor número de vínculos de trabajo por fuera de la legislación laboral, menores remuneraciones, etc.

---

<sup>6</sup> De todos modos, los cambios positivos en el empleo son de una magnitud cada vez menor.

<sup>7</sup> Aún cuando ése fue un año electoral y varios de los puestos de trabajo creados corresponden a programas públicos, su desafectación no opacaría la importancia de la relación.

De todos modos, aún cuando se verificó una recuperación del crecimiento del empleo en la segunda mitad de la década, los persistentes y elevados niveles de desocupación y subocupación ilustran la deficiente capacidad de la economía argentina para generar las condiciones como para que los hogares satisfagan sus necesidades a partir de su participación en el mercado de trabajo.

## **Sección 2: La precariedad. Una muestra de la baja calidad en los empleos.**

### **Acerca de la conceptualización de la precariedad**

Así como en este trabajo ya se pusieron de manifiesto las dificultades de la economía argentina, aún en momentos de crecimiento, para crear empleo, y más aún, para crear empleo de calidad (dada la preponderancia del aumento de la subocupación durante la década), en lo que sigue se presentan evidencias adicionales al respecto: a partir del aumento de los puestos de trabajo precarios.

Para abordar este punto, en primer lugar, es necesario realizar una precisión conceptual. La precariedad está asociada inmediatamente tanto con la inseguridad como con la carencia o insuficiencia de protección legal (Lindenboim, González y Serino, 2000; Beccaria y Serino, 2001). Esta inseguridad está relacionada con el tipo de inserción en el empleo, y puede deberse tanto a la ausencia de contrato (trabajadores no registrados) o al hecho de que éste tenga un carácter temporario (Perelman, 2001). En el primer caso, a la incertidumbre acerca de la continuidad de los ingresos, se suma el hecho de carecer tanto de la protección de las instituciones de la Seguridad Social (jubilación, seguro de desempleo, asignaciones familiares, obra social) como de la que brindan otras normas legales, tanto en lo relativo a la indemnización por despido como a las condiciones de trabajo. En el caso de contratos de carácter temporario, si bien se tiene acceso a cierta protección y beneficios vinculados al empleo, estos tienen un carácter más limitado<sup>8</sup>, que se suma a la mayor arbitrariedad con que el contrato laboral puede ser cancelado.

Por lo antedicho, la noción de precariedad remite a la relación entablada entre trabajadores y empleadores. Esto es así porque el modo de contratación y sus características derivan de la negociación desarrollada entre ambas partes, ya sea con o sin intervención del Estado. Es importante destacar aquí que la desigual relación de fuerzas entre empresarios y trabajadores hace que la acción (o inacción) del Estado resulte crucial para determinar el tipo de inserción que lograrán estos últimos. En consecuencia, nuestro universo de análisis será el de los trabajadores asalariados.

---

<sup>8</sup> Esto resulta más que evidente para el caso de las definidas en la legislación como modalidades promovidas de contratación.

Esto no implica que no pueda pensarse en la situación de inestabilidad de quienes no son empleados; típicamente, el caso de los trabajadores por cuenta propia. Pero el punto a destacar es que la esencia de la problemática es diferente: mientras que la inestabilidad de los cuentapropistas se deriva directamente de las vicisitudes de su actividad económica; en el caso de los asalariados, esa inestabilidad es fruto del tipo de contratación que tengan, y puede observarse incluso en empresas dinámicas y en crecimiento.

Esta diferenciación implica también la distinción entre precariedad e informalidad. El enfoque habitual de la informalidad postula que las distintas formas de empleo se corresponden con determinadas características de las unidades productivas, sin considerar las relaciones que se establecen en ellas entre los distintos actores (Monza, 2000; Tokman, 1999). Desde nuestra perspectiva se reconoce que, como fuera ya mencionado, las relaciones precarias son observables con independencia de las características del establecimiento productivo. Esta explícita diferenciación entre precariedad e informalidad clarifica el hecho de que la primera resulta de la relación asimétrica establecida entre las partes intervinientes en el proceso productivo; y, al mismo tiempo, da lugar al estudio de esta problemática incluso en el sector moderno de la economía (aún en el sector público).

En términos operativos, habitualmente se caracteriza a los empleos asalariados como estables o protegidos si presentan las siguientes características: son de tiempo completo, se rigen por contratos de tiempo indeterminado, y los trabajadores se encuentran protegidos por la legislación laboral. Como residuo, podría definirse entonces, en sentido estricto, el conjunto de trabajadores precarios como aquellos que tienen empleos que no cumplen con alguno de los atributos señalados.

Respecto a esta definición, valen las siguientes aclaraciones: En primer lugar, entendemos que la problemática de la subocupación puede analizarse como un fenómeno que presenta particularidades en sí mismo y es diferenciable de la precariedad; entre otras razones, porque puede referir tanto a ocupados asalariados como a no asalariados. Por ello, este atributo, del que ya se habló en esta presentación, no formará parte de los que den lugar a la definición de precariedad.

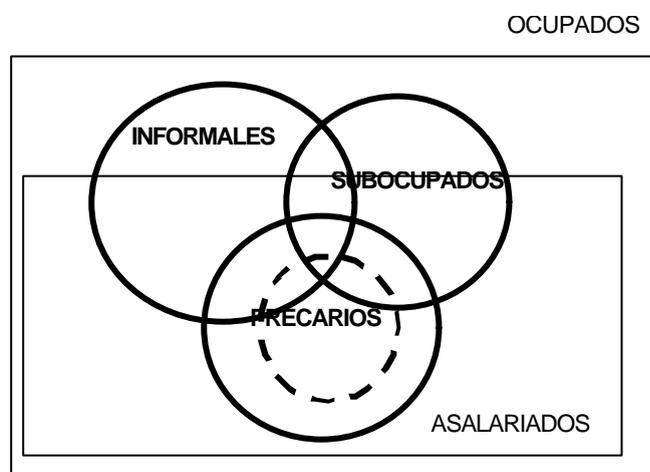
En segundo lugar, en cuanto a la protección brindada por el marco legal, es necesario tener en cuenta que en la última década la legislación argentina avaló, junto con el empeoramiento de las condiciones laborales, la pérdida de estabilidad laboral, a través de las llamadas "modalidades promovidas" y la legalización de otras formas contractuales. Por ello, puede afirmarse que se asiste a un proceso de deterioro aún entre los empleos que están bajo la protección legal<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Ya Goldin (1988) hablaba de las formas de precarización "de ley".

Lo desarrollado hasta el momento puede ser esquematizado a partir del gráfico 3. En él se hace explícito, por un lado, el hecho de que los universos de los trabajadores informales, subocupados y precarios resultan diferenciados, aún cuando existan zonas de contacto entre ellos, y por el otro, que la precariedad es interpretada sólo dentro del mundo de los asalariados. Finalmente, la línea punteada hace referencia a que la operacionalización del fenómeno conllevará inevitablemente a cierta subestimación del mismo.

**Gráfico 3:**  
**Delimitación del universo de los trabajadores precarios.**



### **Análisis empírico de la precariedad**

En lo que sigue, el artículo se centra en el análisis empírico de la precariedad, a partir de la información contenida en las bases de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, referida a 10 aglomerados urbanos para los cuales es posible realizar este análisis<sup>10</sup>.

A partir de la conceptualización anterior, y dadas las restricciones de la fuente de información, nuestro estudio operacionalizará la categoría de precariedad a partir de la

<sup>10</sup> Los aglomerados son: Córdoba, Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Mendoza, Jujuy, Neuquen, Río Gallegos, Salta, Santa Rosa y Tucumán. Al momento de extraer conclusiones, debe tenerse en cuenta el gran peso poblacional que representa el GBA frente a los otros nueve aglomerados, que determina los resultados observables para el conjunto. Según datos censales, en 1991 la población del GBA representaba el 72,8 % de este conjunto de aglomerados, que a su vez, reunía el 54,4 % del total nacional de población urbana (Véase Lindenboim et al, 1997).

identificación de los asalariados a quienes no se les realizan descuentos jubilatorios, lo cual es indicio de su no registración<sup>11</sup>.

Debe considerarse que no sumamos a aquellos asalariados que tienen contratos temporarios entre los precarios, dado que la EPH sólo permite identificarlos a partir de 1995<sup>12</sup>. Teniendo esto en cuenta, sólo se hará referencia a los trabajadores no registrados y, de este modo, la precariedad estaría siendo (en cierta medida) subestimada. Como se adelantó, en el gráfico 3, la línea punteada dentro del universo de los precarios hace referencia a esta subcaptación<sup>13</sup>.

Durante los noventa, puede observarse un incremento en la proporción de asalariados entre los ocupados. Este incremento proporcional, en un contexto de leve incremento del empleo, implica que los asalariados representan también en términos absolutos un universo mayor. Este resultado aparece en principio como llamativo, dadas las dificultades que existen para lograr una inserción exitosa en el mercado laboral. Puede interpretarse entonces que este fenómeno da cuenta de las dificultades que enfrenta la población, ante esta situación de deterioro del mercado de trabajo, para desempeñarse como trabajadores independientes. Y aún más, estas dificultades para desarrollar trabajos en forma autónoma actúan en el sentido de potenciar la aceptación de condiciones de trabajo que resultan, como veremos, cada vez más degradadas.

**Cuadro 2:**  
**Cambios en el empleo según categoría ocupacional (10 aglomerados)\***

<b>Evolución del empleo total y según categoría ocupacional</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Patrones	100	103,9	104,0
Trabajadores por Cuenta Propia	100	93,3	94,7
Asalariados	100	100,8	113,6
Trabajador Familiar sin Rem. Fija	100	180,5	155,7
Total	100	99,7	108,9

---

<sup>11</sup> Es importante aclarar también que, si bien en otros estudios se excluye a los asalariados de la rama de servicio doméstico para el cálculo global de la precariedad, en este caso no se han excluido, dado que más adelante podrá verse diferenciadamente cuál es el porcentaje de empleos precarios para cada rama de actividad.

<sup>12</sup> Según Beccaria y Serino (2001), los trabajadores con contrato temporario representaban en 1999 el 14,2 % de los asalariados, de los cuales sólo el 2,4 % eran asalariados con contrato registrado temporario.

<sup>13</sup> La subestimación se refiere tanto a la no inclusión de los trabajadores que tienen contratos por tiempo determinado entre los precarios, como al hecho de que esta clasificación no permite visualizar el proceso de mayor desprotección aún entre los empleados registrados.

*Panel 1: Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral*

<b>Composición de los ocupados según Categoría Ocupacional</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Patrones	4,8	5,0	4,6
Trabajadores por Cuenta Propia	24,3	22,8	21,2
Asalariados	70,1	70,8	73,1
Trabajador Familiar sin Rem. Fija	0,8	1,5	1,2
Total	100	100	100

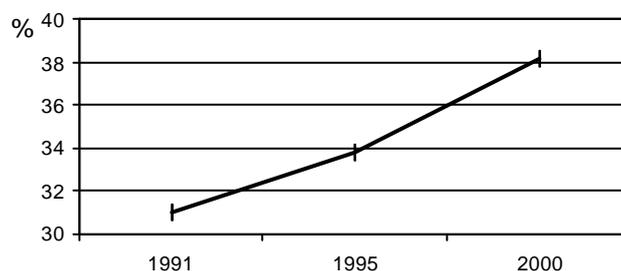
Fuente: CEPED. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC. Onda de octubre

\* Aglomerados considerados: Córdoba, GBA, Gran La Plata, Mendoza, Jujuy, Neuquén, Río Gallegos, Salta, Santa Rosa y Tucumán.

Simultáneamente, se observa un incremento en la proporción de asalariados que calificamos como precarios, esto es, aquellos que manifiestan que no se les realizan descuentos jubilatorios y de los que puede presumirse, por lo tanto, que no poseen un contrato laboral registrado. Este incremento de la precariedad nos permite afirmar que la situación de los asalariados se ha visto deteriorada como consecuencia de las reformas económicas y laborales implementadas<sup>14</sup>. La flexibilización del trabajo, lejos de haber reducido el empleo no registrado, ha sido acompañada por un aumento de éste (ver gráfico 4).

La precariedad, que aumenta durante toda la década, muestra que no se trata de un fenómeno pasajero, y que la situación de los trabajadores se ve menoscabada más allá de que se trate de momentos de auge o depresión del ciclo económico.

**Gráfico 4:**  
**Porcentaje de empleos precarios sobre el total de asalariados (10 aglomerados)**



Fuente: CEPED. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC. Onda de octubre

<sup>14</sup> Cabe destacar que la precariedad venía mostrando ya una tendencia creciente desde los ochenta, pero en los noventa se convierte en una problemática mucho más generalizada.

Se puede a su vez diferenciar las grandes ramas de actividad y ver cómo en cada una de ellas se manifiesta la precariedad. En efecto, en el cuadro 3 puede verse cómo la proporción de empleos precarios se incrementa entre 1991 y 2000 en todas las ramas consideradas, excepto en el servicio doméstico, donde los valores se mantienen constantes, siendo los más altos entre todas las actividades. En el sector de la construcción este incremento es el que resulta menos significativo; pero debe tenerse en cuenta que los valores de los que se parte resultan ya sumamente elevados.

Por otra parte, dado que el incremento de la precariedad se da en un contexto de expansión del empleo asalariado, ello implica un aumento en la cantidad de puestos de trabajo precarios en todas las ramas, excepto en la industria. Lo que ocurre en este último caso, es que se dio una gran destrucción neta de puestos de trabajo que eran básicamente empleos no precarios, lo que hace que finalmente los empleos precarios, aunque aumentan su proporción, sean menos en términos absolutos.

Por otra parte, si se analiza comparativamente, puede verse que aquellas ramas en las cuales el crecimiento de la precariedad fue más intenso fueron, en orden decreciente: administración pública y defensa, transporte, comunicaciones y servicios conexos, servicios financieros e inmobiliarios y enseñanza, servicios sociales y comunitarios. Se trata, precisamente de aquellas ramas en las cuales la proporción de empleos precarios a principios de la década resultaba la más baja. Entre estos, resulta particularmente llamativo el caso de la administración pública y defensa, por tratarse de un sector que es tradicionalmente el más protegido. Parte de esto puede explicarse por dos motivos: uno de ellos consiste en que, dada la restricción legal a la incorporación de trabajadores en la administración pública, existen empleados estatales que se desempeñan en el marco de contratos firmados como trabajadores independientes, pero que por las características de su inserción se asemejan más a los trabajadores asalariados<sup>15</sup>(y que por lo tanto ante la EPH pueden autodefinirse como tales). Esta práctica resultó más común para el Estado a nivel nacional que para los niveles provinciales; ello estaría en línea con el hecho de que el incremento de la precariedad en la administración pública resulta mayor en el GBA que en los aglomerados del interior del país. El otro motivo podría ser el efecto de los planes Trabajar: dada la formulación de la EPH, para que estos trabajadores aparezcan como asalariados de la administración pública, deben auto-reconocerse como tales. Por lo tanto, si quienes se desempeñan en el marco de programas

---

<sup>15</sup> La precariedad de la inserción de estos trabajadores a quienes se agrupa entre los "contratados" ha quedado claramente de manifiesto a partir de las medidas de ajuste tomadas a mediados de 2001. En el caso de los contratados ocurrió, por una parte, que el recorte dispuesto para sus ingresos resultó mayor que para el resto de los empleados públicos; y, por otra, que quedó también abierta la posibilidad de suspender sus contratos.

*Panel 1: Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral*

Trabajar interpretan que trabajan para la administración pública (sea esto o no estrictamente correcto) y así lo manifiestan, de este modo aparecerán en los resultados de la Encuesta.

**Cuadro 3:**  
**Inserción ocupacional precaria según sector de actividad económica**  
**Asalariados de 18 años o más (10 aglomerados)\***

<b>Evolución del número de empleos precarios según sector de actividad económica</b>			
	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Manufactura (con EGA)	100	86,4	91,6
Construcción	100	87,0	128,7
Comercio	100	105,7	146,5
Transporte, comunicaciones y servicios conexos	100	204,9	279,2
Servicios financieros e inmobiliarios	100	139,5	168,7
Administración pública y defensa	100	189,1	511,4
Enseñanza, servicios sociales y comunitarios	100	119,7	160,0
Serv. Doméstico	100	111,3	133,9
Otros (1)	100	141,4	146,3
Total	100	11,9	143,7
<b>Importancia relativa de la precariedad según sector de actividad</b> (% Asalariados sin descuento jubilatorio)			
	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Manufactura (con EGA)	26,7	27,3	33,3
Construcción	59,9	55,1	62,3
Comercio	40,6	41,3	44,4
Transporte, comunicaciones y servicios conexos	23,8	38,8	45,7
Servicios financieros e inmobiliarios	21,5	25,9	25,3
Administración pública y defensa	3,9	7,0	16,1
Enseñanza, servicios sociales y comunitarios	15,3	17,5	19,5
Serv. Doméstico	88,9	84,9	88,4
Otros (1)	56,1	66,8	70,3
Total	31,0	33,8	38,2

(1) Actividades primarias, servicios personales y sin especificar.

Fuente: CEPED. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC. Onda de octubre

\* Aglomerados considerados: Córdoba, GBA, Gran La Plata, Mendoza, Jujuy, Neuquén, Río Gallegos, Salta, Santa Rosa y Tucumán.

Es factible también, tratar de vincular este incremento de la precariedad con el desenvolvimiento de cada una de las ramas en materia de creación de empleos asalariados, a fin de verificar si existe o no algún tipo de asociación entre el crecimiento / estancamiento de las actividades y el crecimiento en ellas de la precariedad. Esto permitirá ver la tendencia que presenta la precariedad, al analizar la calidad de los empleos que se crean y de los que se destruyen. Esto también permitirá analizar si el incremento de la proporción de empleos precarios es una estrategia defensiva por parte de los empresarios, o si es resultado principalmente de la asimetría de la relación entre trabajadores y capitalistas, aún en situaciones de crecimiento de las actividades.

Para ello, en primer lugar, se puede diferenciar a los sectores de actividad según su dinamismo en materia de creación de empleo. Al respecto, como se observa en el cuadro 4, el sector manufacturero resulta expulsor neto de empleo asalariado entre 1991 y 2000, de modo tal que éste disminuye en casi un 30 %, lo que hace que la industria pierda peso en la composición sectorial del empleo. En el otro extremo, los sectores que resultan más dinámicos en la creación de empleo son transporte, comunicaciones y servicios conexos, servicios financieros e inmobiliarios y, en tercer lugar, comercio.

**Cuadro 4:**  
**Cambios en el empleo asalariado total según sector de actividad económica**  
**(10 aglomerados)\***

<b>Evolución del empleo asalariado total según sector de actividad</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Manufactura (con EGA)	100	82,2	70,7
Construcción	100	89,7	116,6
Comercio	100	104,8	132,1
Transporte, comunicaciones y servicios conexos	100	126,5	146,1
Servicios financieros e inmobiliarios	100	115,0	142,5
Administración pública y defensa	100	104,4	123,6
Enseñanza, servicios sociales y comunitarios	100	103,4	123,9
Serv. Doméstico	100	114,5	129,1
Otros (1)	100	112,4	112,0
Total	100	101,0	113,9

*Panel 1: Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral*

<b>Composición sectorial del empleo asalariado total</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Manufactura (con EGA)	26,7	21,7	16,6
Construcción	5,1	4,6	5,3
Comercio	15,0	15,6	17,4
Transporte, comunicaciones y servicios conexos	7,1	8,9	9,1
Servicios financieros e inmobiliarios	8,6	9,7	10,7
Administración pública y defensa	8,6	8,9	9,4
Enseñanza, servicios sociales y comunitarios	18,9	19,3	20,6
Serv. Doméstico	8,2	9,3	9,3
Otros (1)	1,7	1,9	1,7
Total	100	100	100

(1) Actividades primarias, servicios personales y sin especificar.

Fuente: CEPED. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC. Onda de octubre

\* Aglomerados considerados: Córdoba, GBA, Gran La Plata, Mendoza, Jujuy, Neuquén, Río Gallegos, Salta, Santa Rosa y Tucumán.

El cuadro 5 resume la información de los cuadros 3 y 4 y permite vincular el desempeño del empleo en cada sector con la creación /destrucción de empleos según estos sean o no precarios. A partir de este cuadro, se observa, en primer lugar, que en la manufactura el tipo de empleo que resulta expulsado es básicamente el protegido, mientras en los sectores identificados como más dinámicos el comportamiento no es homogéneo. En el sector de transportes y comunicaciones, el incremento del empleo se explica principalmente por la creación de puestos netos que son precarios. En el sector de servicios financieros e inmobiliarios, por otra parte, la expansión del empleo asalariado se debe principalmente a la creación de empleos protegidos (el 65%). Y finalmente, en el sector de comercio, se crean más puestos netos precarios que protegidos.

Es decir, entre los sectores dinámicos, la calidad del nuevo empleo es diferente. Si bien no debe olvidarse que la precariedad se ha convertido en un fenómeno generalizado, con crecimiento en todas las ramas, y que en todos los casos en los cuales el empleo crece, el crecimiento de la precariedad es proporcionalmente mayor (referido al universo de los precarios), resulta importante destacar este comportamiento diferencial entre los sectores de actividad más dinámicos.

Por otra parte, la constatación de un fuerte crecimiento de la precariedad aún en los sectores más dinámicos, refuerza nuestra afirmación inicial, que vinculaba a la precariedad con la

relación asimétrica entre trabajadores y empleadores, exacerbada por el contexto deteriorado del mercado de trabajo, y no directamente con las características de la actividad que se desarrolla.

**Cuadro 5:**  
**Cambios en el número de empleos asalariados e incidencia del empleo precario en el cambio. Asalariados de 18 años o más (10 aglomerados)\***

	1991 - 2000		
	Cambio total	Explicado por	
		no precarios	precarios
Manufactura (con EGA)	-26,6	-24,4	-2,2
Construcción	23,8	6,6	17,2
Comercio	34,1	15,2	18,9
Transporte, comunicaciones y servicios conexos	45,5	2,8	42,7
Servicios financieros e inmobiliarios	43,2	28,4	14,7
Administración pública y defensa	23,5	7,6	16,0
Enseñanza, servicios sociales y comunitarios	25,6	16,4	9,2
Serv. Doméstico	34,6	4,5	30,1
Otros (1)	16,7	-9,2	26,0
Total	16,4	2,9	13,5

(1) Actividades primarias, servicios personales y sin especificar.

Fuente: CEPED. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC. Onda de octubre

\* Aglomerados considerados: Córdoba, GBA, Gran La Plata, Mendoza, Jujuy, Neuquén, Río Gallegos, Salta, Santa Rosa y Tucumán.

Finalmente, a fin de constatar que la precariedad implica un desmejoramiento de la calidad del empleo, es posible analizar comparativamente los ingresos de quienes tienen inserción precaria frente a aquellos que no la tienen.

El cuadro 6, referido al GBA<sup>16</sup>, permite inducir que, como era de esperar, la precariedad adquiere dimensiones más importantes entre los trabajadores de los primeros quintiles. Puede observarse incluso que para los trabajadores precarios de los primeros tres quintiles los ingresos en 1999 resultan inferiores a los de 1991.

<sup>16</sup> Al momento de realizar las estimaciones no se contaba con información de ingresos homogénea relativa al Interior Urbano.

*Panel 1: Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral*

Asimismo, como se observa en el mismo cuadro, para cada quintil y en cada año los ingresos de quienes son asalariados precarios resultan sistemáticamente inferiores a los de los demás asalariados. Estos diferenciales de ingreso, que van entre el 12 y el 33 %, muestran por un lado que la carencia de beneficios no resulta compensada por mayores ingresos, lo cual pone de manifiesto la mayor exposición de este tipo de trabajadores a los riesgos de nuestra sociedad. Por otra parte, un hecho de importancia es que esos menores ingresos, a través del disciplinamiento y la competencia que se genera entre los trabajadores en una situación de alto desempleo, pueden actuar empujando hacia abajo el nivel general de salarios<sup>17</sup>. De hecho, en la interpretación de la evolución de los ingresos de los trabajadores a lo largo de la década, no debe olvidarse que: i- el incremento que se observa entre puntas obedece en gran medida a la recuperación que ocurre luego de superados los altos niveles inflacionarios vigentes aún hasta 1991; ii- que éste resulta significativo sólo hasta 1994 para luego estancarse o descender y; iii- que esta evolución se da en el marco de importantes incrementos de productividad, como quedó evidenciado a partir de las cifras mostradas en el primer acápite de este texto, cuyos beneficios no llegan a los trabajadores.

**Cuadro 6:**

**Proporción de empleos asalariados precarios y no precarios según quintil de ingreso per capita familiar, e ingreso medio total individual en pesos de 1994. GBA**

	1991		1995		1999	
	no precario	precario	no precario	precario	no precario	precario
Quintil 1	64,0%	36,0%	59,6%	40,4%	47,1%	52,9%
<i>Ingreso</i>	400	336	438	314	426	295
Quintil 2	68,2%	31,8%	69,2%	30,8%	59,9%	40,1%
<i>Ingreso</i>	524	422	514	399	566	398
Quintil 3	72,6%	27,4%	67,0%	33,0%	67,5%	32,5%
<i>Ingreso</i>	597	490	587	471	610	468
Quintil 4	79,7%	20,3%	78,9%	21,1%	72,8%	27,2%
<i>Ingreso</i>	674	548	741	559	800	637
Quintil 5	85,9%	14,1%	80,9%	19,1%	78,9%	21,1%
<i>Ingreso</i>	1301	919	1442	1118	1485	1100
<i>Ingreso medio total</i>	768	514	823	554	854	535

NOTA: Se excluyen los asalariados del servicio doméstico.

Fuente: CEPED. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC. Onda de octubre

<sup>17</sup> Es de destacar que luego esta evidencia de la baja general de los salarios es utilizada como argumento para justificar la disminución de los sueldos públicos en momentos de "ajuste".

### **Sección 3: El análisis del mercado de trabajo a nivel territorial.**

#### **Diferencias entre el Gran Buenos Aires y los aglomerados del Interior Urbano**

Si bien el balance general es evidente, cabe sin embargo poner en duda que los fenómenos analizados se verifiquen de manera uniforme a lo largo del conjunto de los mercados urbanos del país. Al considerar el total de los aglomerados de la EPH como una unidad, quedan fuera del análisis comportamientos diferentes.

En principio, cabe aproximarse a la complejidad del problema analizando y comparando el comportamiento ocupacional usando la tradicional distinción entre dos formas diferentes de concentración urbana: por una parte, el área metropolitana del Gran Buenos Aires (GBA), y por otra parte, el resto de los aglomerados del país, el Interior Urbano (IU).

Esta primera división deja entrever dos comportamientos de los indicadores laborales, claramente diferenciados en algunos aspectos y momentos del ciclo. En primer lugar, comparando -ver Gráfico 4 la evolución de las tasas de desocupación en el GBA y en el IU durante la década, se observa que:

- i. La tasa de desocupación en el GBA estuvo durante los primeros años de la década por debajo de la del IU. Pero en mayo de 1993, en pleno ascenso de la desocupación en ambos subsistemas, esta tendencia se revirtió debido a un mayor pico de crecimiento del desempleo en el GBA.
- ii. En mayo de 1995, si bien se registró un alza importante en ambos casos, este comportamiento volvió a repetirse. De esta manera, la tasa de desocupación en el GBA ascendió al 20,2% (el valor más alto de toda la década) y, en el IU a un 15,4%.
- iii. A partir de mayo de 1997, la tendencia a la baja en la tasa de desocupación fue una característica compartida por ambas zonas (en el interior, sin embargo, ya venía descendiendo desde octubre de 1996). Esta evolución se mantuvo hasta el primer semestre de 1999, momento en el cual se registró una nueva alza -una vez más, con mayor fuerza en el GBA-, cayendo en octubre en ambos subsistemas. Esta tasa registra nuevamente un ascenso en el año 2000, ahora mucho mayor en el IU, por lo que ambas tasas tendieron a equipararse.

¿Pueden deberse estas diferencias a un comportamiento dispar en la generación o destrucción de empleos? ¿Cuál ha sido la evolución de la demanda de empleo en ambos subsistemas y su efecto sobre la ocupación y la subocupación durante el período? Al respecto, el Gráfico 5 muestra que, si bien se mantuvo siempre más elevada la proporción de población ocupada en el GBA, la evolución del empleo fue en ambos casos muy similar.

Gráfico 4:

Evolución de la tasa de desocupación en el Gran Buenos Aires y en el Interior Urbano. EPH-INDEC: 1990-2000

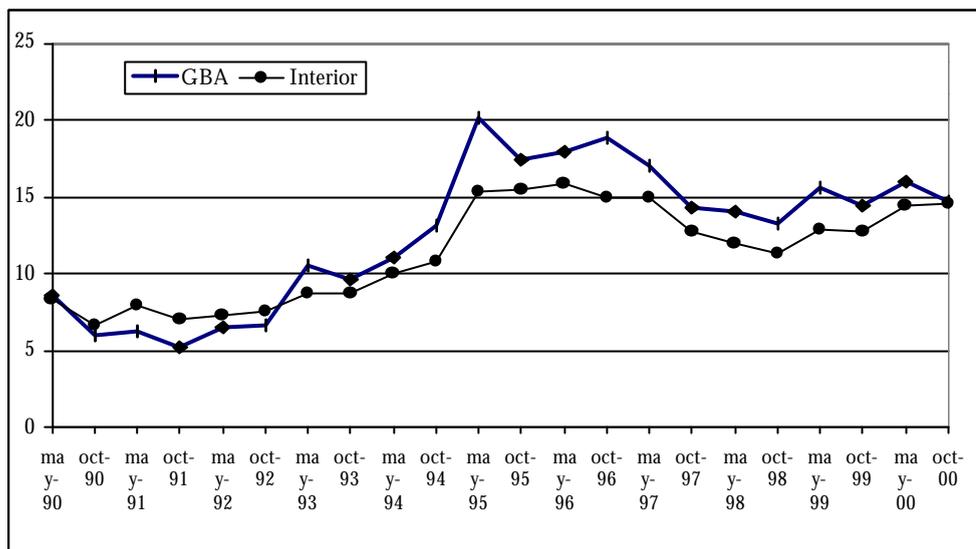
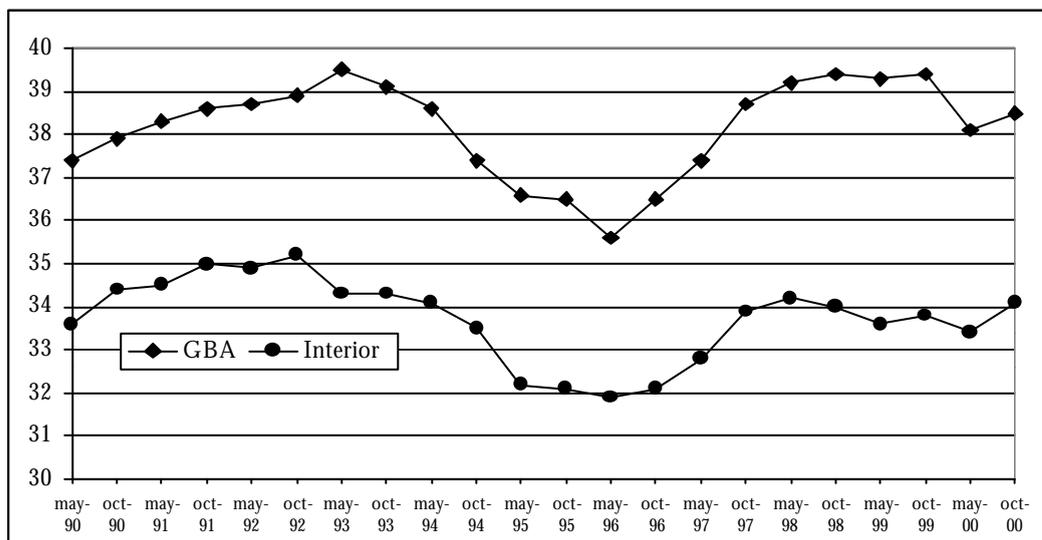


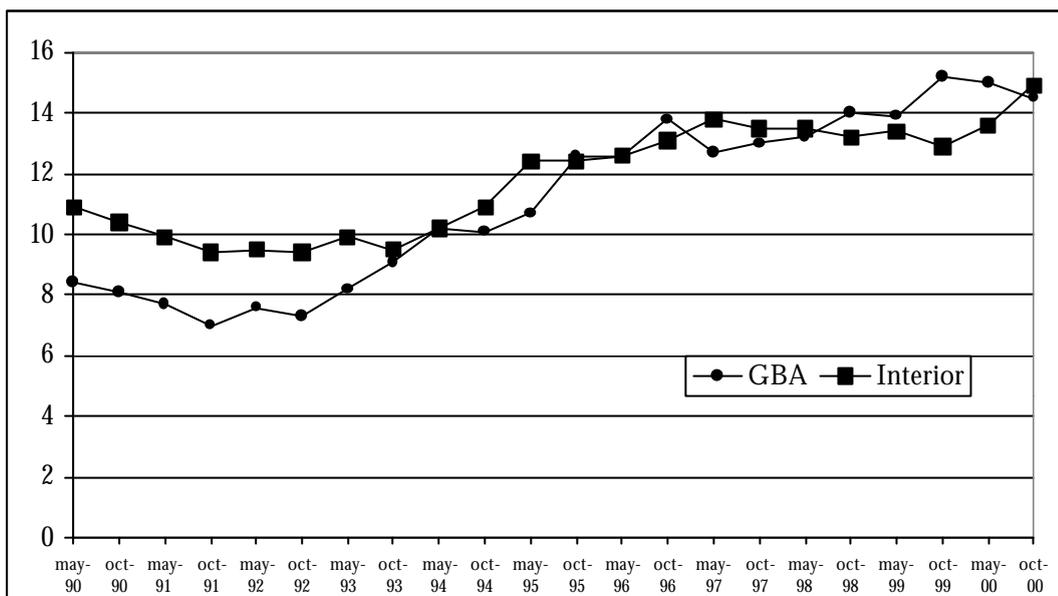
Gráfico 5:

Evolución de la tasa de empleo en el Gran Buenos Aires y en el Interior Urbano. EPH - INDEC: 1990-2000



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos de la EPH-INDEC.

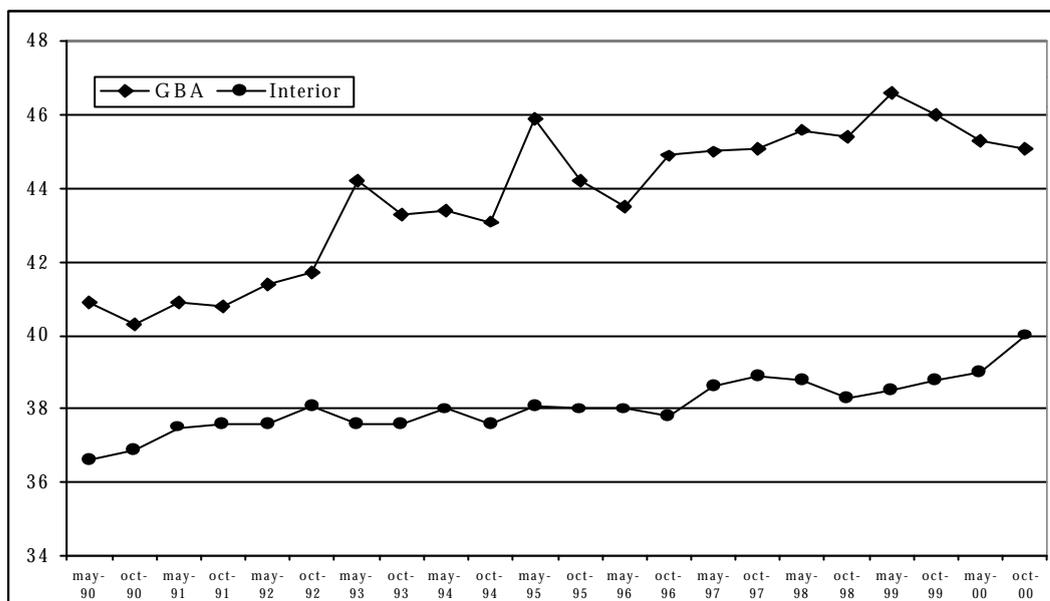
Gráfico 6:  
Evolución de la tasa de subocupación horaria en el Gran Buenos Aires  
y en el Interior Urbano. EPH - INDEC: 1990-2000



Sin embargo, se observan importantes diferencias en dos momentos muy particulares: 1) la onda de mayo de 1993, en donde el empleo en el GBA creció, mientras que en IU cayó en forma significativa; y 2) la onda de octubre de 1998 y siguientes, en donde el empleo cayó en el IU, mientras se mantuvo relativamente estable en el GBA. Se trata de dos momentos donde fue elevado el crecimiento del desempleo en el GBA.

Gráfico 7:

Evolución de la tasa de actividad en el Gran Buenos Aires y en el Interior Urbano. EPH-INDEC: 1990-2000



Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA, con base en datos de la EPH-INDEC.

Pero este distinto comportamiento habría dependido menos de las diferencias en el nivel de demanda, y mucho más de la naturaleza o calidad del empleo que podía ser generado o resguardado de los procesos de reestructuración y/o crisis en cada subsistema urbano. Al respecto, el Gráfico 6 muestra como -en un contexto general de reestructuración del empleo y de incremento sistemático de la subocupación horaria- el indicador de subempleo en el GBA presentó picos de crecimiento en los dos momentos considerados -incluso, con el acompañamiento de la tasa de desocupación. La situación pone de manifiesto la mayor vigencia en el mercado laboral del GBA de la estrategia familiar del "trabajador adicional" como forma de acceder a un ingreso mínimo informal a través de un autoempleo refugio o un empleo social. Según lo analizado, esta estrategia habría sido menos factible en los aglomerados del IU.

Esta hipótesis se confirma también al evaluar el comportamiento de las tasas de actividad en ambos subsistemas -ver Gráfico 7-. Al respecto, se destacan dos comportamientos diferentes a lo largo del período: i) La tasa de actividad creció de manera constante y de manera más

dinámica en el GBA que en el IU; y ii) En este último subsistema, no se registran los picos de crecimiento que sí tuvieron lugar en el GBA, presumiblemente, como efecto del comportamiento del autoempleo informal.

### **Metamorfosis y heterogeneidad en los mercados de trabajo urbanos de Argentina**

El análisis de los cambios ocupacionales ocurridos en el principal mercado de trabajo del país (GBA), e incluso su comparación con el Interior Urbano, no agota la demanda de ordenar el sentido de los diferentes comportamientos registrados durante la década del noventa en los principales mercados laborales urbanos de Argentina.

Ahora bien, el estudio desagregado de los aglomerados urbanos relevados por la EPH-INDEC exige un mayor desafío metodológico capaz de superar las tradicionales clasificaciones regionales-jurisdiccionales. Al respecto, el análisis de Cluster mostró ser útil al objetivo de atender este problema y aproximar una clasificación estadística de los cambios que registraron dichos mercados a lo largo del período 1990-2000.

Este procedimiento de carácter exploratorio permitió identificar grupos relativamente homogéneos a su interior y heterogéneos entre sí, a partir de una serie de características seleccionadas (Ferrán Aranaz, 1997). En nuestro caso, se abordó la clasificación de los mercados de trabajo a partir de estimar y comparar los comportamientos similares que registraron las tasas de actividad, empleo desocupación y subocupación horaria durante el período en cada aglomerado urbano.<sup>18</sup>

De esta manera, se presentan a continuación los 5 grupos principales que fueron clasificados bajo este criterio (ver Cuadro 7). Sin embargo, cabe advertir que por su misma naturaleza esta herramienta no brinda un solución única al problema.

- ◆ Grupo 1: Bajo incremento de la actividad y de la desocupación abierta por caída moderada del empleo pleno y aumento del subempleo refugio.
- ◆ Grupo 2: Mayor aumento de la actividad y de la desocupación abierta por caída del empleo pleno con menor dinamismo del subempleo refugio.
- ◆ Grupo 3: Fuerte incremento de la actividad y de la desocupación abierta por caída del empleo pleno con elevado aumento del subempleo refugio.

---

<sup>18</sup> La variación promedio fue estimada a través del método de mínimos cuadrados de regresión. El resultado o coeficiente de regresión (B) representa para cada aglomerado la variación promedio anual, en puntos porcentuales, de cada una de las tasas.

### *Panel 1: Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral*

---

- ◆ Grupo 4: Débil crecimiento de la actividad y aumento del desempleo abierto y del subempleo refugio como efecto de la pérdida neta de puestos de trabajo plenos.
- ◆ Grupo 5: Desaliento laboral o emigración como efecto de la pérdida neta de puestos de trabajo plenos y la debilidad del subempleo refugio

Grupo 1: Bajo incremento de la actividad y de la desocupación abierta por caída moderada del empleo pleno y aumento del subempleo refugio.

Este grupo quedó conformado por 8 aglomerados (Posadas, Comodoro Rivadavia, Gran Mendoza, Neuquén y Plottier, Río Gallegos, La Rioja, San Luis y El Chorrillo y Gran San Juan). En este conjunto los indicadores laborales registraron un movimiento regresivo pero de muy baja intensidad. El empleo global se mantuvo estancado (sólo creció a un promedio de 0,02 p.p. anual), a la vez que la tasa de desocupación abierta experimentó un crecimiento anual moderado (de sólo 0,23 p.p.). Este tipo de comportamiento -el menos negativo de todos los grupos- habría estado asociado al escaso dinamismo experimentado por la tasa de actividad (0,12 p.p.) como reflejo de un nivel de empleo pleno poco afectado por los procesos económicos del período o posible de ser reemplazado por subempleos horarios públicos o privados (0,77 p.p.)

Grupo 2: Mayor aumento de la actividad y de la desocupación abierta por caída del empleo pleno y menor dinamismo del subempleo refugio.

Este grupo quedó conformado por 8 aglomerados (Bahía Blanca, Catamarca, Paraná, Salta, Corrientes, Tucumán, Gran Córdoba y la Cdad. de Buenos Aires). Se registró en este conjunto un comportamiento similar al Grupo 1 pero con incrementos menos moderados en casi todos los indicadores. Se observa así un mayor dinamismo de la oferta laboral y del subempleo refugio, muy posiblemente como resultado de un mayor caída del empleo pleno. De esta manera, se observa, junto al casi nulo crecimiento de la tasa general de empleo (0,01 p.p. anual), un mayor incremento de las tasas de actividad (0,38 p.p. anual), desocupación abierta (0,86 p.p. anual) y subocupación horaria (0,45 p.p. anual). En este contexto, cabría explorar el impacto en esta evolución del menor peso relativo que habrían tenido los planes de empleo social en estas áreas -en comparación con las del Grupo 3-.

Grupo 3: Fuerte incremento de la actividad y de la desocupación abierta por caída del empleo pleno con elevado aumento del subempleo refugio.

Este grupo quedó conformado por 3 aglomerados (Partidos del Conurbano, Gran La Plata y Santa Rosa). Si bien tuvo lugar aquí un fuerte aumento de todos los indicadores laborales, incluido el empleo en general, los cambios observados muestran un marcado deterioro de la

situación ocupacional. En efecto, el incremento registrado en la tasa de empleo (0,09 p.p. anual) se explica por el marcado aumento de la subocupación horaria, como resultado de la pérdida de empleos plenos y el desarrollo de trabajos ocasionales, empleos refugio y/o planes sociales de empleo (casi 1 p.p. anual) -tal como fue analizado cuando se abordó el caso del Gran Buenos Aires-. Junto a ello -o por ello- crecieron en forma acelerada las tasas de actividad (0,61 p.p.) y de desocupación abierta (1,12 p.p.).

**Cuadro 7:**

**Clasificación de Aglomerados según variaciones promedio de las tasas de Actividad, Empleo, Desocupación y Subocupación. Periodo: Octubre de 1990 a Octubre de 2000**

Grupo	Pendiente Tasa de Actividad	Pendiente Tasa de Empleo	Pendiente Tasa de Desocupación	Pendiente Tasa de Subocupación	Aglomerados / Dominios
1	0,12	0,02	0,23	0,77	Posadas - Río Gallegos Cdo. Rivadavia - La Rioja Gran Mendoza - San Luis Neuquén - San Juan
2	0,38	0,01	0,86	0,45	Bahía Blanca - Catamarca Paraná - Salta Corrientes - Tucumán Gran Córdoba - Capital Federal
3	0,61	0,09	1,12	0,99	Partidos del Conurbano Gran La Plata Santa Rosa y Toay
4	0,07	-0,33	1,10	0,41	Gran Rosario Gran Resistencia S.S. de Jujuy y Palpalá
5	-0,25	-0,36	0,38	0,03	Santa Fe y Santo Tomé Formosa Sgo. del Estero y La Banda Ushuaia y Río Grande
<b>Total</b>	<b>0,19</b>	<b>-0,07</b>	<b>0,65</b>	<b>0,54</b>	<b>Total Aglomerados</b>

Fuente: Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social - Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCSUBA, con base en datos de la EPH-INDEC.

Grupo 4: Débil crecimiento de la actividad y aumento del desempleo abierto y del subempleo refugio como efecto de la pérdida neta de puestos de trabajo plenos.

Este grupo quedó integrado por 3 aglomerados (Gran Rosario, Gran Resistencia y S.S. de Jujuy y Palpalá). El conjunto se caracterizó por haber registrado una caída sistemática en la demanda de empleo (-0,33 p.p.) y un relativo estancamiento en la tasa de actividad laboral (0,07 p.p.). Es decir, en estos aglomerados se habría producido una fuerte destrucción neta de

puestos de trabajo, lo cual habría generado un aumento significativo de la desocupación abierta (1,1 p.p.), sin que esto hubiese encontrado compensación a través de la subocupación horaria (0,41 p.p.). La crisis de demanda de empleo y la saturación del sector informal refugio -privado o estatal- explicarían el débil dinamismo del subempleo horario y el relativo desaliento que afectó a la oferta laboral.

Grupo 5: Desaliento laboral o emigración como efecto de la pérdida neta de puestos de trabajo plenos y la debilidad del subempleo refugio

Este grupo quedó formado por 4 aglomerados (Santa Fe y Santo Tomé, Formosa, Santiago del Estero y Ushuaia). Se trata de un conjunto de casos en donde, a igual que en el grupo 4, tuvo lugar una caída sistemática en la demanda de empleo (-0,36 p.p.). Pero en este caso el deterioro del empleo pleno y el casi nulo crecimiento del subempleo refugio (0,03 p.p.) determinaron una fuerte caída anual de la tasa de actividad (-0,25 p.p.). Es decir, estos mercados se habrían visto afectados por una menor participación laboral de la fuerza de trabajo -por desaliento o emigración- ante la imposibilidad de reactivar la demanda o disponer de estrategias alternativas de empleo informal.

## **Conclusiones**

La economía argentina recuperó en los noventa -transitoriamente- su sendero de crecimiento. Sin embargo, este cambio estuvo asociado a un deterioro en el comportamiento del mercado de trabajo. El problema del empleo, entonces, ha sido una constante a lo largo de toda la década del '90. Esta problemática se ha expresado, entre otras formas, a través de: i- los altos niveles de desocupación, ii- la incapacidad del crecimiento para generar empleo, y iii- el aumento de los trabajos precarios y el deterioro general de la calidad del trabajo preexistente.

Como se vio al inicio, la nueva dinámica económica ha sido incapaz de generar nuevos puestos de trabajo como para cubrir el alza de la oferta laboral, en función de las necesidades económicas de la población y las expectativas sociales. Sobre esto, incidió la conjunción de la implementación de reformas cuyo objetivo fue generar un nuevo esquema de incentivos, que pugnó por dejar atrás al mercado interno en tanto factor dinamizador de la demanda agregada, y las políticas implementadas con relación al régimen cambiario y la movilidad de los flujos de capitales.

El análisis agregado de los datos estadísticos disponibles mostró, en efecto, que el crecimiento del empleo no se ajustó al crecimiento del PBI y que, por el contrario, el empleo pleno cayó tanto durante algunas de las fases de expansión del nivel de actividad económica así como en

las fases recesivas. Del mismo modo, las aparentes mejoras que registró el empleo en algún año o momento de la década estuvieron en general asociadas al aumento del empleo precario, la subocupación.

El retiro (explícito e implícito) del Estado del ámbito de la regulación del trabajo, ha llevado a que las contingencias del ciclo económico recaigan principalmente sobre los trabajadores. Así es que en los noventa, se incrementa su inseguridad y desprotección como hemos observado a partir del análisis de la precariedad. Esta menor protección en modo alguno se compensa en materia de ingresos y la mayor incidencia se produce allí donde la posición de los trabajadores es menos favorable.

Por su parte, el análisis temporalmente desagregado de los indicadores económicos y laborales permite dar cuenta de estos diferentes comportamientos ocupacionales a lo largo de la década. En este sentido, el análisis territorialmente desagregado mostró que la subocupación y el empleo refugio tuvieron particular vigencia en el subsistema del mercado de trabajo del Gran Buenos Aires, a la vez que los mercados de trabajo del Interior Urbano y de las economías regionales no siempre se comportaron de esa manera.

Aunque con algunas variantes -no menos negativas-, el aumento sistemático registrado en la desocupación abierta y la subocupación horaria durante la década del noventa en casi todos los mercados de trabajo urbanos de Argentina, habría estado asociado al efecto combinado de dos factores en interacción: i) la destrucción de empleos y/o la insuficiente generación de nuevos puestos de trabajo plenos con respecto al crecimiento demográfico, y ii) la "necesidad" de mayor oferta laboral frente al creciente déficit de ingresos u ocupaciones en los hogares en función de garantizar la reproducción mínima o bien, evitar el descenso social.

Con respecto al aumento de la oferta laboral, es evidente que el empeoramiento económico u ocupacional de los hogares impuso como estrategia defensiva la *participación forzada* de nuevos integrantes en el mercado laboral. Pero cuando persistieron condiciones desfavorables las escasas expectativas de obtener un trabajo tuvieron el efecto contrario de deprimir la oferta laboral, dando lugar al fenómeno que se conoce como "efecto desaliento", entendido también como "desempleo oculto".

En relación con los cinco grupos de aglomerados que clasificamos en función de las variaciones que registraron los principales indicadores laborales, se observaron formas distintas de empeoramiento de la situación laboral a nivel regional. Los grupos 1 y 2 registraron un fuerte aumento de las tasas de actividad, desocupación y subocupación horaria, con variaciones mucho más importantes en el primer grupo que en el segundo. En el grupo 3 la menor variación en cuanto a la desocupación se explica por el efecto combinado del aumento en la subocupación junto con la escasa variación de la oferta laboral. El grupo 4 tuvo un fuerte

*Panel 1: Estado de situación y diagnóstico del mercado laboral*

---

crecimiento de la desocupación por la destrucción de puestos de trabajo, lo que explica la escasa variación de la oferta laboral. En el grupo 5, a pesar de la destrucción del empleo, que produjo un leve incremento de la desocupación, la subocupación no varió debido a la caída de la oferta laboral por efecto desaliento. Así, si bien el empeoramiento de las condiciones de trabajo fue una constante a lo largo y a lo ancho de todo el país, las causas de ello, el nivel, la forma y la fuerza en que tal empeoramiento tuvo lugar, presentan divergencias relevantes entre los distintos mercados urbanos.

Esta aproximación a la problemática laboral permitió demostrar, en una primera instancia, que la tendencia de los mercados urbanos fue negativa durante todo el período. La desagregación y clasificación del proceso económico y de los aglomerados posibilitó observar la heterogeneidad de situaciones al interior del país.

## **Bibliografía citada**

Beccaria, Luis y Serino, Leandro (2001) "La baja de la calidad del empleo en los noventa", en: *Enoikos* N° 18, FCE/ UBA.

Camargo, J.M. (1999) "Apertura económica, productividad y mercado de trabajo. Argentina, Brasil y México", en: Tokman, V. y D. Martínez, *Productividad y empleo en la apertura económica*, OIT, Lima.

Damill, M. y R. Frenkel, "Restauración Democrática y Política Económica: Argentina, 1984-1991", en: Morales, J. y G. McMahon (Eds.), La Política Económica en la Transición a la Democracia, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1993.

Ferrán Aranaz, M (1997).: "SPSS para Windows. Programación y análisis estadístico", Mc Graw - Hill, Madrid.

Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, Nro. 143, octubre-diciembre.

Goldin, Adrián "El trabajo y los mercados. Sobre las relaciones laborales en la Argentina", EUDEBA, Buenos Aires, 1997.

Heymann, D; "Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico" en Heymann y Kosacoff (editores), *La Argentina de los Noventa*. Eudeba-CEPAL, Bs. As., 2000.

Lindenboim, J.; Serino, L. y González, M. (2000) "La precariedad como forma de exclusión", ponencia presentada en el Simposio "El Cono Sur y su inserción en el Tercer Milenio", Bs. As., Octubre.

Marshall, Adriana "¿Para qué sirve la reforma laboral?. En *Encrucijadas*, Año 1, N° 2, UBA, Buenos Aires, diciembre de 2000.

Monza, Alfredo (2000) "La evolución de la informalidad en el AMBA en los noventa. Resultados e interrogantes", en: Carpio, Klein y Novacovsky (comps.) *Informalidad y Exclusión Social*, FCE/ SIEMPRO/ OIT, Buenos Aires.

Perelman, Laura C. (2001) "El empleo no permanente en la Argentina", en *Desarrollo Económico* N° 161, IDES, Buenos Aires, abril-junio.

Tokman, Víctor (1999) "La informalidad en los años noventa: situación actual y perspectivas", en: Carpio y Novacovsky (comps.) *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, FCE /SIEMPRO /FLACSO, Buenos Aires, 1999.

## **Selección del debate posterior**

[Alberto Müller] *-La definición del concepto de empleo en las EPH ¿sufrió algún tipo de modificación a lo largo de los años 90´? Siendo así, ¿podría explicar en parte el fenómeno del aumento de incidencia del empleo asalariado?*

[J. Lindenboim] -Oficialmente, hasta ahora, el INDEC a lo largo de los 90´ no ha modificado el criterio "actividad", ni el criterio de "ocupado-desocupado". Si ha habido algunas modificaciones, éstas no han sido probadas en el sentido de apreciar de antemano el eventual impacto en el cambio del peso relativo de alguna variable.

No obstante, se sabe que se han profundizado los aspectos relativos al entrenamiento del personal y desafortunadamente tampoco tenemos elementos de juicio para hacer una evaluación. Respecto a si esas modificaciones en materia de entrenamiento pudieron haber implicado algún sesgo finalmente en la captación, creería, en principio, que no hubo cambios que expliquen *per se* esos sesgos, a menos dentro de lo que nos fuera dable conocer.

[Estela Grass] *-¿Por qué en la descripción de la dinámica del mercado de trabajo y las relaciones entre tasas de ocupación, desocupación y sub-empleo no se considera el sobre-empleo?*

[J. Lindenboim] -Con respecto a la tasa de sobre-empleo, se observa que a lo largo de los 90´ mantiene una estabilidad en su participación relativa. No es el caso del sub-empleo que muestra cambios importantes de crecimiento a costa del empleo normal. De manera que intentamos poner el acento en estos que cambiaban más.

[A. Salvia] -Agrego que, si bien a nivel agregado aparece este comportamiento relativamente estable, a nivel desagregado se observan leves crecimientos.

Si tomamos las categorías ocupacionales y dentro de ellas las localizaciones ocupacionales específicas como por ejemplo los patrones y profesionales, a ese nivel la sobre-ocupación registra un crecimiento y la sub-ocupación una caída.

Algo similar ocurre con los "asalariados protegidos": aquellos que tienen beneficios sociales en blanco. También crece la sobre-ocupación horaria, en forma leve pero importante en términos del ritmo de crecimiento. Es cierto que en algunos momentos las coyunturas recesivas

provocan una caída, esto como parte de la misma reducción de horas que genera la empresa con respecto al personal.

La sobre-ocupación se manifiesta como un rasgo más claro en momentos expansivos. Sorprende la considerable caída de la sobre-ocupación en el sector "cuenta propia no profesional". Lo mismo ocurre, pero con menor importancia, en el sector "asalariado no protegido". Estas caídas de la sobre-ocupación en estos sectores significan fundamentalmente un crecimiento del sub-empleo horario. En este sentido, el sector cuenta propia no profesional se destaca por presentar un mayor crecimiento sostenido del sub-empleo, creciendo en forma sistemática a partir de 1994, incluso en los años siguientes a la crisis del Tequila.

Estos comportamientos nos llevaron a plantear la hipótesis de la existencia, detrás de estas categorías, de un segmento de organización social y del trabajo distinto al mercado formal o estructurado o como queramos llamarlo. Y atañe básicamente a trabajos o empleos de baja remuneración vinculados a un bajo rendimiento o productividad.

**[Hernán Soltz] -¿Podría ampliarse, clarificar, o dar mayor precisión a la explicación del por qué el pico en la oferta laboral en 1995?**

[A. Salvia] -El pico de la oferta laboral se da como consecuencia de un proceso que comienza en 1994. A partir de ese año hay evidencias del cambio en la organización del trabajo. Las empresas del sector más estructurado y formal se ven obligadas a este cambio, ya sea por la incorporación de tecnología para mejorar costos frente a la apertura externa, ya sea para enfrentar el mayor costo del dinero frente a un conjunto de variables económicas. Es así que deviene una expulsión de la fuerza de trabajo del sector formal protegido, con una fuerza y ritmo no presente en años anteriores.

Por lo tanto, es a partir del 94'-95' que ese proceso genera no solo el desempleo de ese trabajador expulsado, sino que multiplica la oferta laboral de los hogares tradicionalmente asalariados protegidos, con una sobre-oferta de cónyuges, hijos, miembros secundarios del hogar, lo cual explica estos picos de oferta.

En el año 93' sucedió algo similar en los sectores medios e informales o más vinculados al trabajo estatal público. Mientras que en el 95' la afectada es la típica clase asalariada formal protegida del sector privado más vinculado a las dimensiones y señales del mercado interno.

Por último, luego de estos movimientos, se registra un pequeño aumento del sub-empleo. De aquí la idea de que las expulsiones de fuerza de trabajo del hogar lo que hace es generar su

propio empleo-refugio, su propio auto-empleo en un sector no dinámico, no estructurado, sino más bien en un sector marginal complementario o incluso al margen de toda la dinámica económica dominante.

*[Participante no identificado] -Si me permiten quiero hacer un comentario sobre el tema administración pública. Javier en la encuesta de hogares está incluyendo los planes trabajar en la administración pública.*

*Entonces tenés que tener en cuenta que parte de ese crecimiento son los planes trabajar. Es verdad que en el 2000 no es un punto muy elevado en cantidad de planes trabajar, con lo cuál uno puede hacer un ejercicio interno de individualizarlos.*

*Hay gente que ha tratado de hacer un ejercicio interno pero no le ha ido muy bien. O hacer un ejercicio externo en función de lo que se sabe que tienen los planes trabajar, más los planes provinciales la información que yo tengo es que el INDEC sugiere la codificación de estos en el grupo de administración pública.*

*[J. Lindenboim] -Sobre el tema administración pública y planes Trabajar. Yo acá estaba buscando a ver si tenía los datos año por año pero no los tengo. Pero la memoria lo que me dice es que: 1º Habíamos estado particularmente interesados en evaluar el comportamiento en el año 97´, que es el año que presentaba un incremento del nivel de empleo y aparentemente de empleo pleno. Para dar una explicación de este hecho, en principio, se planteaba la hipótesis de que este comportamiento se debía a la incidencia de los planes Trabajar que especialmente estaban vinculados con la elección nacional del mismo mes de la onda considerada.*

Las posibilidades de hacer esta relación no fueron grandes, al menos para nosotros; entre otras cosas porque podemos decirnos a nosotros mismos que todavía no disponemos de buenas estadísticas respecto de cuál es la envergadura efectiva de todo este tipo de planes. Se manejan cifras de lo más variadas y heterogéneas.

Pero lo máximo que llegamos a escuchar era que podían llegar a ser 400.000, cosa que yo creo imposible; pero el aumento en ese año era del orden de los 800.000 nuevos puestos, por lo tanto había una gran distancia.

La otra alternativa era explicarlo con los mismos números que hemos mostrado. Es así que dijimos que en el 95´ había subido un 5 % y después sube hasta llegar al 23 % - 24 %, período en el cuál este tipo de planes tuvo mayor fuerza. Y efectivamente es una hipótesis, sin

embargo como es obvio nos inclinamos más por la otra variante que es también mostrar una evidencia. Alguien decía hoy que recorriendo las oficinas públicas se ve que cada vez hay más empleo presuntamente asalariado, informalizado o asalariado "cuentapropisado", etc. Tampoco se sabe exactamente qué tipo de inserción laboral tienen todas las personas que responden a la encuesta y dicen pertenecer al sector público y que no se le hacen descuentos. Esto es una gran intriga.

Las personas que trabajan en los distintos tipos de servicios que se prestan en las oficinas públicas: la seguridad, la limpieza, etc. están sub-contratadas. ¿Qué responden cuando viene el encuestador y les pregunta en qué trabajan? Seguramente acá dirían en la Universidad. ¿Le hacen descuento? Y no, porque trabajan en negro.

Entonces no exagero el argumento de que el Estado negrea, porque es obvio que negrea y esta información va en esa dirección. Pero absolutamente existe la posibilidad de que una parte que no podemos precisar esté incorporada a los planes Trabajar, cuya mensura -insisto- es una deuda que nos tenemos a nosotros mismos y que nos deben los funcionarios que tienen que tener esa información.



**2do. Panel:**  
**“Evaluación de las políticas sobre el campo laboral”**

**Expositores**

Emilia Roca  
Juan Luis Bour

**Coordinador**

Víctor Beker

NOTA:

A continuación se incluyen los documentos correspondientes a las desgrabaciones de las ponencias, que han sido revisadas por los respectivos autores.

## **Presentación**

*Víctor Beker*

A modo de ilustrar la problemática que se pretende analizar referente al campo laboral, un simple dato será suficiente. Es así que, tomando el conjunto de la población económicamente activa en la Argentina y, con cifras aproximadas, un tercio de la misma se encuentra en condiciones de desocupación; paradójicamente otro tercio se encuentra sub-ocupado, esto es con jornada semanal menor a 35 horas. Esto indica que, prácticamente del total de la población activa, apenas un tercio trabaja lo que podríamos llamar entre comillas “una jornada normal”.

Este solo dato, para no dar otros, nos indica el grado de profunda distorsión que tiene el mercado laboral en la Argentina.

¿En qué medida las políticas que han influido sobre este sector son responsable de esta situación?, ¿en qué medida las políticas que se han dictado han contribuido a revertir o modificar esta situación? Estos son algunos de los interrogantes que los especialistas convocados trataran de responder. Al finalizar las presentaciones se realizará el debate e intercambio de ideas con el público.

## **Principales transformaciones en la regulación del mercado de trabajo y en la seguridad social en la década de los '90**

**Emilia Roca**

Quisiera agradecer la invitación del CEPED y del Instituto Gino Germani por invitarme a participar en este interesante Seminario, el cual creo que aborda una problemática muy acuciante y de una dimensión cuantitativa y cualitativa de mucha importancia.

La exposición comenzará haciendo un recorrido de las distintas normativas que se fueron implementando en la década del 90', la cual fue prolifera en leyes, decretos y resoluciones, dando lugar a modificaciones profundas en el modo de regulación del mercado de trabajo.

El trabajo se centra particularmente en el impacto que esas transformaciones tienen en la problemática de la seguridad social, además del específico en el mercado de trabajo.

Para dar una idea de las principales transformaciones en el ámbito laboral y de la seguridad social se puede hacer una cronología o selección de normativas referidas con el momento de su aprobación:

- ✓ Ley Nacional de Empleo (Ley 24.013 - 1991)
- ✓ Sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIJP (Ley 24.241 - 1993)
- ✓ Riesgo de Trabajo (Ley 24.557 - 1995)
- ✓ Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714 - 1996)

### **Ley de empleo**

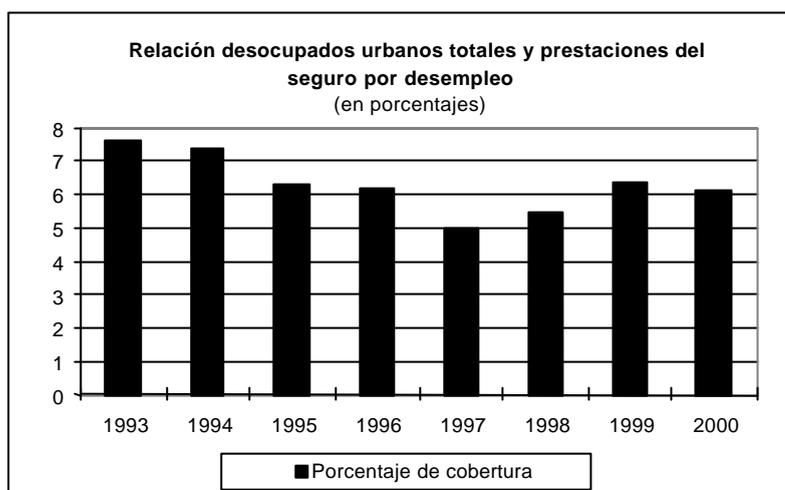
La Ley 24.013 tuvo una importancia significativa por dos cuestiones básicas. Por un lado, porque se genera por primera vez en Argentina un fondo especial destinado al desempleo, este es el Fondo Nacional de Empleo (FNE), dirigido a contener o paliar aunque parcialmente el problema del desempleo que había comenzado a ser preocupante. Dicho fondo permitió el financiamiento de dos tipos de política, una "activa" y otra "pasiva": los programas especiales de empleo y el seguro de desempleo.

Por otro lado, las modalidades contractuales "promovidas" contempladas en la misma ley significaron una reformulación de la regulación del mercado de trabajo. Estas modalidades salían del marco general de la Ley de Contrato de Trabajo y permitían contratar trabajadores por

tiempo determinado, con exenciones o reducciones de las contribuciones patronales, o sea con algún tipo de promoción y/o de defensa del empleo.

En el caso del seguro por desempleo, la ley establece una serie de requisitos bastante rígidos, por lo cual las coberturas son de escasa magnitud respecto al volumen de desempleo actual.

**Gráfico 1**



Como se observa en el gráfico 1 sólo cubre poco más de 6% del total de desocupados. Sin embargo alcanza a representar más del 70% de los desocupados que cumplen con los requisitos de la ley, que como es muy restrictiva y está basada en el sistema contributivo, deja afuera a los trabajadores informales, a los cuenta propia y a los sectores excluidos expresamente como a los trabajadores del sector público, del servicio doméstico, agrarios y de la construcción.

Estos últimos dos sectores, tanto el de la construcción como el rural se incorporaron recientemente al Seguro, el primero a fines del año pasado con la aprobación de la Ley 25.371 y el segundo con la reglamentación de la Libreta Rural en este último mes, con lo cual en estos próximos meses se va a ver el impacto de la incorporación de estos trabajadores.

Por otro lado, sólo alcanza una tasa de sustitución del 30%, siendo la prestación media de \$ 250 mensuales, con un piso de \$ 150 y un tope de \$ 300. Los meses en los cuáles el trabajador se encuentra cubierto dependen de los meses o años que haya aportado al sistema.

La otra restricción fuerte es que los trabajadores para tener derecho a las prestaciones por desempleo deben encontrarse necesariamente en situación legal de desempleo (despido sin justa causa), estar inscriptos en el Sistema Único de Registro Laboral y haber cotizado al FNE durante

un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo.

**Modalidades de Contratación Promovidas:**

- Contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento al Empleo. Contribuciones patronales al 50%.
- Contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad. Contribuciones patronales al 50%.
- Contrato de práctica laboral para jóvenes. 100% reducción de las contribuciones patronales.
- Contrato de Trabajo - Formación. 100% reducción de las contribuciones patronales.

En el cuadro 1 se realizó una estimación de la evolución de los contratos promovidos en el total del empleo registrado en el SIJP, observándose el porcentaje más alto de la utilización de estos contratos en 1997, los que combinados con otras formas de contratación, llegaron a representar aproximadamente un 12 % de trabajadores registrados.

**Cuadro 1:**

**Población ocupada bajo las modalidades promovidas**

Tipo de contratación	1996	1997	1998	1999
	Promedio	Promedio	Promedio	Promedio
Ocupado asalariados registrados sin sector público	3.752.180	3.906.247	4.016.449	4.020.939
Ocupados a prueba	124.884	182.787	162.125	92.191
Ocupados con contratos de duración determinada	169.903	313.508	315.848	203.887
Ocupados bajo modalidades promovidas	294.787	496.294	477.972	296.078
Porcentaje de trabajadores a prueba	3,3%	4,7%	4,6%	2,3%
Porcentaje de trabajadores con contratos de duración determinada	4,5%	8,0%	7,5%	5,0%
Porcentaje de trabajadores bajo modalidades promovidas	7,9%	12,7%	9,9%	7,3%

Notas:

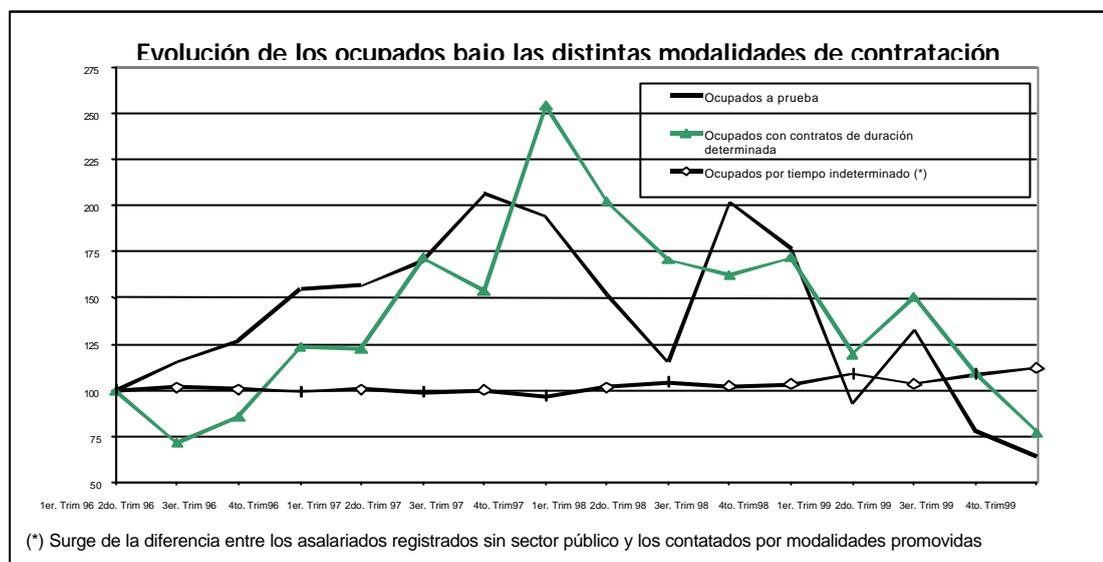
La ocupación total asalariada sin sector público se elaboró en base a la EPH.

La evolución de las modalidades de contratación y su estructura se efectuaron en base a la EIL-MTSS.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTSS-MEvOSP

La implementación de estas modalidades produjo un fuerte impacto sobre el sistema previsional debido a la exención o rebaja a las contribuciones patronales, lo que tiene un costo fiscal, que entre otros factores, incide en el déficit del sistema, el que llegó a representar aproximadamente 400 millones en el año 1997.

Gráfico 2



En el gráfico 2 se puede observar una evolución de las modalidades de contratación. El período de prueba, tiene una caída a partir de 1998, debido a que a fines de ese año se sancionó la Ley conocida como "Erman" la cual suprimió las modalidades de contratos promovidos y limitó a sólo un mes el período de prueba. Al final del período se ve claramente la tendencia decreciente de esas modalidades de contratación.

En general los porcentajes más elevados están a mediados del 97 con fluctuaciones que superan a los contratos por tiempo indeterminado (empleo típico de la etapa anterior y con un comportamiento estable).

Lo importante es saber si este tipo de políticas tiene el impacto buscado o expresado en las normas, referidas a incrementar el empleo formal o registrado en el sistema de seguridad social, o si por el contrario permitieron utilizarlas para sustituir mano de obra formal por trabajadores precarios.

El caso de los programas de empleo puede señalarse que constituye el “seguro de desempleo” para aquellos trabajadores informales o que están marginados del mercado formal. Entonces se debería contabilizar los programas de empleo como parte de seguro para trabajadores no registrados.

En cuanto al financiamiento, el total de los recursos de estas dos políticas significan aproximadamente 340 millones para el seguro de desempleo, llegando a 400 millones si les agregamos las asignaciones familiares y unos 240 millones para las prestaciones en programas del tipo “Trabajar”, es decir aproximadamente 640 millones de pesos.

### **Sistema previsional**

En relación al sistema previsional, la Ley 24.241 sancionada en 1993, tiene dos pilares fundamentales, un régimen público de reparto, que es financiado con las contribuciones patronales y los aportes de aquellos trabajadores que en su momento eligieron el sistema de reparto expresamente. Cabe aclarar que si no lo eligen al momento del comienzo de la actividad o en el momento inicial de su inscripción, quedan catalogados como *indecisos*, y luego se distribuyen en las distintas Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión.

El otro pilar, el régimen de capitalización, es financiado por el aporte de los trabajadores que sí eligieron la opción de capitalización, como también aquellos trabajadores que al no haber elegido fueron distribuidos en las distintas AFJP.

La Ley prevé beneficios comunes para ambos regímenes, a cargo del régimen público: uno es la prestación básica universal (PBU) –en los últimos tiempos se está discutiendo sobre su permanencia tal como existe o su disminución– y la otra es la prestación compensatoria (PC), que es la parte que reconoce los aportes de aquellos años que fueron aportados al sistema de reparto con anterioridad a la sanción de esta ley.

La jubilación total o haber jubilatorio para el régimen de reparto tiene tres componentes: PBU + PC + PAP (prestación adicional por permanencia). La jubilación en el caso de los trabajadores que optaron por el régimen de capitalización se compone de PBU + PC + JO (jubilación ordinaria). La jubilación ordinaria se constituye a partir de la de una renta vitalicia o fraccionaria o programada al final del período de acumulación del fondo.

El diagnóstico que se hizo antes y que dio sentido a la reforma fue que el sistema de reparto tal cuál estaba definido por las leyes anteriores había quedado absolutamente desfinanciado y con dificultades serias de continuar en el tiempo.

Se proponía crear un sistema único, ya que el sistema previsional de la Argentina tenía características de gran dispersión y heterogeneidad en cuanto a los regímenes (existían

regímenes particulares o exclusivos para cada actividad) y con esta ley se suponía, y se supone todavía, que todos los subsistemas o los sistemas que tenían normas particulares o leyes particulares vayan convergiendo a este sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

Aún el régimen argentino tiene dos grandes sistemas, uno es el *sistema nacional* y otro son los *sistemas provinciales*. Es decir que cada provincia tiene su propio sistema jubilatorio. Desde mediados del 94´ y hasta el 97´, hubo 11 provincias que se incorporaron al *sistema nacional*, lo cuál también trajo aparejadas algunas dificultades de tipo financiero al sistema tradicional.

**Cuadro 2:**

**Afiliados y aportantes regulares al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), según régimen previsional**

Período	Afiliados				Aportantes regulares				Relación Aportantes Reg./ Afiliados
	Total	Reparto	AFJP	Indecisos	Total	Reparto	AFJP	Indecisos	
<b>1994</b>	6.183.742	2.462.837	3.188.928	531.978	4.518.485	2.229.170	1.755.918	533.397	73,07
<b>1995</b>	7.069.603	2.824.331	4.016.007	229.265	4.347.104	1.974.419	2.143.114	229.572	61,49
<b>1996</b>	8.067.362	2.613.673	5.257.192	196.497	4.667.609	1.665.940	2.805.172	196.497	57,86
<b>1997</b>	8.432.033	2.405.736	5.880.078	146.219	4.756.339	1.337.238	3.272.882	146.219	56,41
<b>1998</b>	9.164.725	2.280.038	6.734.042	150.646	4.858.165	1.136.638	3.570.882	150.646	53,01
<b>1999</b>	9.888.424	2.237.170	7.520.289	130.965	4.866.492	1.029.149	3.706.378	130.965	49,21
<b>2000</b>	10.615.530	2.217.240	8.212.026	186.265	4.973.256	941.737	3.845.255	186.265	46,85

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por MEyOSP - AFIP.

Como puede observarse en el cuadro 2, efectivamente hay una fuerte tendencia por parte de los trabajadores a optar por el régimen de capitalización. En el año 2000, más de 3,8 millones de trabajadores figuran registrados como aportantes en el sistema de capitalización mientras que sólo 980 mil en el sistema de reparto. Esta situación está también afectada por el mecanismo de distribución de indecisos que explica en algunos casos el 70% de los nuevos aportantes a las AFJP.

La relación aportantes/afiliados, aunque es una relación espuria, es preocupante dado que bajó ininterrumpidamente desde el comienzo del sistema. El problema en la relación surge en el denominador, o sea en los afiliados, ya que es una serie no lo suficientemente depurada como para que esta relación sea clara. Pero lo cierto es que si suponemos que las depuraciones no cambiaron en el tiempo, hay un reflejo de la pérdida de cobertura del régimen entre los aportantes efectivos y los afiliados.

*Panel 2: Evaluación de las políticas sobre el campo laboral*

La ley fija los topes respecto a las alícuotas de aportes y contribuciones que deben pagar tanto los trabajadores como los empleadores, pero le da libertad al Poder Ejecutivo para modificar las alícuotas en función de decisiones de política global, económica o social.

A partir del año 1994 comenzaron a aplicarse una serie de decretos de reducción de las cargas patronales que se reflejan en el cuadro siguiente y que como se verá representan pérdidas importantísimas de recursos.

**Cuadro 3:**

**Total de Contribuciones al Sistema según decreto de reducción de alícuota - Promedio**

Subsistemas	Alicuotas base	Decreto 2609/93	Decreto 385/94	Decreto 859/94	Decreto 372/95	Decreto 492/95			Decreto 96/99	1520/98	Ley 25.250 al 33,33%	Ley 25.250 al 50%
	Dic-91	Ene-94	Mar-94	Abr-94	Mar-95	Sep-95	Nov-95	Ene-96	Feb-99	Ago-99	Jun-00	Jun-00
Previsional	16,0%	9,8%	9,8%	9,8%	14,6%	13,0%	11,4%	9,8%	7,5%	6,8%	2,7%	0,6%
Asignaciones Familiares	7,5%	4,6%	4,6%	4,6%	6,8%	6,0%	5,3%	4,6%	4,6%	4,6%	2,8%	1,9%
Fondo Nacional de Empleo	1,5%	0,9%	0,9%	0,9%	1,4%	1,2%	1,1%	0,9%	0,9%	0,9%	0,6%	0,4%
INSSJyP	2,0%	1,2%	1,2%	1,2%	1,8%	1,6%	1,4%	1,2%	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%
<b>Subtotal</b>	<b>27,0%</b>	<b>16,5%</b>	<b>16,5%</b>	<b>16,5%</b>	<b>24,6%</b>	<b>21,9%</b>	<b>19,2%</b>	<b>16,5%</b>	<b>13,5%</b>	<b>12,8%</b>	<b>6,3%</b>	<b>3,1%</b>
Obras Sociales	6,0%	3,7%	3,7%	3,7%	5,5%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
<b>Total del Sistema</b>	<b>33,0%</b>	<b>20,2%</b>	<b>20,2%</b>	<b>20,2%</b>	<b>30,1%</b>	<b>26,9%</b>	<b>24,2%</b>	<b>21,5%</b>	<b>18,5%</b>	<b>17,8%</b>	<b>11,3%</b>	<b>8,1%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Esta política de modificar las contribuciones patronales tuvo como justificación la búsqueda de mayor competitividad de la economía argentina a partir de la reducción de los costos no salariales, del costo de la mano de obra de carácter no salarial. Tanto es así que en un primer momento la inclusión de estas rebajas fue selectiva y luego se fue generalizando.

Fueron selectivas tanto en un sentido sectorial como regional. O sea en los primeros decretos, después continuaron con esas diferenciales, se premiaba con una rebaja mayor a las provincias con indicadores sociales más graves como mayores niveles de pobreza y mayor distancia a la capital, como una forma de incentivar la creación de empleo en esas regiones. Por ejemplo, Formosa tenía una rebaja del 80 % mientras la capital tenía una rebaja de un 30 %. Eso después fue modificando, sobre todo en la reforma de junio de 2000, pero la idea principal era promocionar aquellas regiones más deprimidas y con mayores dificultades de empleo.

El efecto es que si se toma la alícuota antes de las rebajas, las contribuciones patronales eran del 33% sobre el salario, restando la obra social las mismas eran de un 27%. Al final del período previo a la ley 25.250, las contribuciones patronales eran del 12,8 %, o sea se bajaron más del 50%. Si se incluye las obras sociales la carga hoy es del 17,8 %.

Agregando el efecto de la ley 25.250 el esfuerzo fiscal significó que en promedio para las categorías previstas en la ley con una rebaja del 33 % para los nuevos trabajadores menores de 25

años o mujeres jefas de familia u hombres mayores de 45 años las alícuotas bajan al 6,3 % y en el caso de la categoría con una rebaja del 50% para el resto de los nuevos trabajadores, la alícuota llega al 3,1 %. O sea que el Estado o el régimen previsional ha hecho un esfuerzo sustantivo en términos de rebajar el costo no salarial y promover de esa manera la creación de empleo.

**Cuadro 4:**

**Estimación de los montos no ingresados a la Seguridad Social por reducción de contribuciones patronales y por los aportes personales al Régimen de Capitalización**

En millones de pesos

Año	Remuneración imponible (sector privado)	Monto de contribuciones patronales (sector privado) <sup>/1</sup>				Sub Total	Monto de Aportes personales al Régimen de Capitalización	Costo fiscal
		Montos teóricos	Alicuotas base	Montos teóricos (con rebajas)	Alicuotas c/reducción			
1995	32,40	8,75	27%	7,11	22%	1,63	2,25	3,89
1996	32,77	8,84	27%	5,40	17%	3,43	2,92	6,36
1997	34,36	9,27	27%	5,67	17%	3,60	3,73	7,34
1998	35,85	9,68	27%	5,91	17%	3,76	4,09	7,85
1999	37,62	10,15	27%	5,08	14%	5,07	4,27	9,35
2000 <sup>/2</sup>	40,91	11,04	27%	5,25	13%	5,79	4,26	10,05
<b>Costo fiscal acumulado 1995-2000</b>								<b>44,86</b>

Fuente: elaboración propia en base a las Declaraciones Juradas SIJP-AFJP y al Informe Gerencial AFJP.

/1 No incluye Obra Social

/2 No se trabajó con las alícuotas de la Ley 25.250

Sin embargo el efecto fiscal de estas medidas fue mayúsculo. Estos son datos aproximados, no son datos oficiales. Se puede observar que si en cada momento comparamos la tasa del 27 % versus la tasa que correspondía después de la rebaja y si a eso le agregamos los aportes personales que van al régimen de capitalización, obtenemos el efecto conjunto o el costo fiscal que se tiene sobre los recursos del estado.

En estos últimos 6 años se acumularon transferencias al sector privado o ingresos no ingresados al Estado por 45.000 millones de pesos. Si se observa anualmente es equivalente al déficit fiscal argentino. Esta política, por otro lado, dio lugar a que el sistema previsional cambiara su fuente de financiamiento y se tuviese que financiar con otros recursos.

Cuadro 5:

Evolución de los recursos del Régimen Previsional Público

Año	Aportes y Contribuciones	Recursos Fiscales	Otros
1990	74,7%	24,8%	0,5%
1991	76,6%	15,9%	7,5%
1992	72,7%	18,8%	8,5%
1993	58,8%	27,5%	13,7%
1994	60,9%	33,5%	5,7%
1995	53,6%	40,3%	6,1%
1996	39,8%	56,2%	4,1%
1997	37,2%	58,2%	4,6%
1998	36,0%	61,4%	2,6%
1999	31,1%	67,3%	1,6%
2000	30,1%	68,1%	1,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSeS

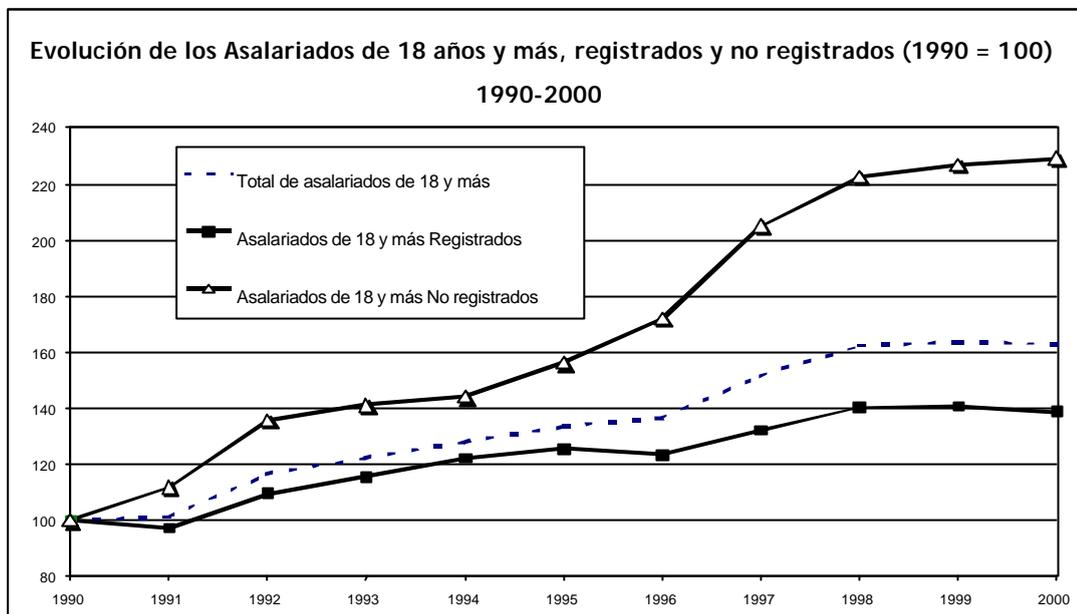
Al inicio de la década el sistema se financiaba un 75 % con recursos propios (aportes y contribuciones), mientras que los recursos fiscales solo alcanzaban al 25 %, por el contrario al final del período, esta relación se invierte; es decir, hoy el financiamiento del sistema previsional tiene un 30 % de componentes derivados de los aportes y contribuciones y un 70 % derivado de impuestos.

Cabe señalar que en la medida en que se fueron implementando las rebajas de contribuciones patronales se asignaba una proporción de impuestos generales (IVA, Ganancias, Combustibles, etc.) al sistema previsional como una forma de compensación, lo cuál acarrea dos cuestiones importantes.

Por un lado, el hecho de asignar recursos generales al sistema previsional hace que estos recursos, si son escasos y decrecientes, vayan a competir con los requerimientos de otras áreas o con otra asignación de recursos, como por ejemplo educación, salud, etc.

Por otro lado, el sistema va perdiendo legitimidad, en la medida en que deja de ser *Contributivo* y pasa a ser un sistema financiado con fondos generales del Estado, con lo cuál habría que pensar en algún momento en un sistema de carácter *Universal*, ya que mediante el IVA hay ciudadanos están aportando a un sistema al cual nunca van a tener derecho. Sin embargo el tema central siguen siendo los recursos, ya que si la intención es distribuir los ingresos actuales aumentando la cobertura, se bajarían las prestaciones actuales originadas en derecho.

Gráfico 3:



Hay que señalar también que cuando se hicieron las rebajas previsionales, la idea era que se iba a aumentar la base de imposición, es decir los trabajadores registrados en el sistema. Los datos que surgen de la EPH a partir de la distinción entre los trabajadores a los que le realizaron aportes (contestan que les hacen aportes jubilatorios) y aquellos que no, muestran un fuerte incremento de estos últimos. Esto nos muestra una fuerte correlación negativa entre las rebajas y el empleo no registrado.

En efecto, casi todo empleo nuevo (95%) en la Argentina entre el 90´ y el 2000, es empleo no registrado, o sea es empleo que no tiene ninguna de las coberturas de la seguridad social.

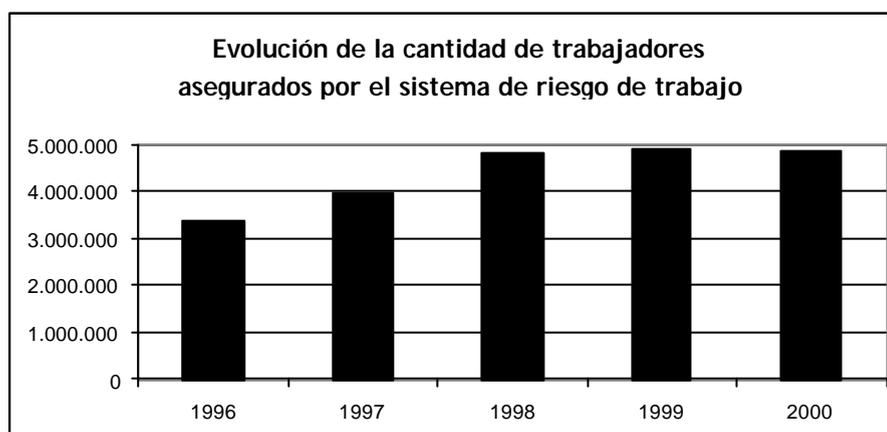
Cabe señalar que el total de la PEA alcanza a unos 15 millones de trabajadores (incluyendo a trabajadores autónomos y rurales) de los cuales sólo aportan al sistema previsional 5,5 millones, o sea que hay un creciente déficit de cobertura que se va a expresar a futuro. En una proyección realizada para otro trabajo concluimos que dentro de 50 años menos del 47% de las personas mayores de 60 años va a tener cobertura de la seguridad social, con lo cual va a haber que encarar algún sistema de cobertura sustitutiva.

## Riesgo del Trabajo

En relación a los riesgos del trabajo, la Ley 24.557 sancionada en 1995, regula un sistema de responsabilidad que prevé el resarcimiento pecuniario de la incapacidad producida por el infortunio laboral e implementa incentivos para la higiene y prevención.

Con esta ley se evitan los altos costos emergentes de la litigiosidad provocada por los accidentes y enfermedades profesionales. A partir de la contratación del seguro, administrado por aseguradoras privadas, las empresas tienen costos razonables y previsibles respecto a los siniestros laborales.

Gráfico 4:



La cantidad de trabajadores asegurados por el sistema no mostró grandes altibajos, alcanzando a 4,8 millones de trabajadores en el año 2000. La proporción de trabajadores cubiertos comparada con el total de trabajadores en relación de dependencia que participan en la economía formal está en el orden del 90%.

La fuente de financiamiento del Sistema lo constituye la cuota de afiliación que pagan los empleadores mensualmente sobre la nómina salarial. Hacia fines del año pasado la fuerte competencia entre las aseguradoras, entre otros factores, ubicó dicha alícuota por debajo del 1% del salario, manteniendo la tendencia decreciente de los últimos años.

La ley prevé dos tipos de prestaciones, una en especie y otra dineraria. Las prestaciones en especie comprenden: la asistencia médica, elementos para la rehabilitación y gastos de sepelio. El monto anual por estas prestaciones representa alrededor del 30% del gasto total por prestaciones, alcanzando una suma superior a los \$ 104 millones. Las prestaciones dinerarias devengadas por incapacidades temporarias y permanentes que generaron indemnizaciones de

monto único y rentas periódicas acumularon el 70% del gasto total por prestaciones, con una suma de \$ 240 millones anuales.

## **Asignaciones familiares**

Por último, y terminando con el recorrido por las distintas normativas, me voy a referir brevemente al sistema de asignaciones familiares. En el año 1996 con la Ley 24.714 se creó un sistema dentro del SIJP que reemplazó al establecido por la Ley 18.017.

Con la nueva ley se eliminan varias prestaciones familiares periódicas y se las unifica en una única prestación por hijo, conservando aquellas de carácter extraordinario y la de ayuda escolar. Además, fija topes salariales para la percepción de las asignaciones.

<u>Tramo de Salario</u>	<u>Prestación por hijo</u>
\$ 1 a \$500	\$ 40
\$ 501 a \$ 1.000	\$ 30
\$ 1.001 a 1.500	\$ 20

La simplificación del cuadro de prestaciones, privilegiando a los hijos, facilita la liquidación de las mismas por parte de los empleadores.

El objetivo principal del sistema es el de redistribuir los recursos disponibles a favor de los trabajadores con salarios más bajos y con mayor carga de familia. Tal mecanismo de redistribución tiene en cuenta la remuneración de asalariados y la zona de residencia.

La ley establece un sistema de *Fondo Compensador* con el cual a cada empleador se le permite formar un fondo compensable con la suma de las contribuciones patronales (Previsión + FNE + AAFF). De este fondo compensa total o parcialmente el pago por asignaciones que le realiza a sus empleados. Si el pago que realiza el empleador es mayor al fondo constituido, debe pedir un reintegro al ANSeS por la diferencia. En cambio, si el pago de asignaciones familiares resulta ser menor, el empleador debe depositar la diferencia en el AFIP.

La implementación de este *Fondo* trae aparejadas algunas dificultades al momento de evaluar el resultado propio de este o de los otros dos sistemas involucrados en el mismo.

Las prestaciones se clasifican en dos grupos, las periódicas de pago mensual y las extraordinarias. En el primer grupo se encuentran la asignación por hijo, hijo discapacitado, prenatal, ayuda escolar (sólo en marzo) y, en el caso de los beneficiarios del SIJP, se paga también una prestación por cónyuge. Las prestaciones extraordinarias son maternidad, nacimiento, adopción y

*Panel 2: Evaluación de las políticas sobre el campo laboral*

---

matrimonio. Para tener derecho al goce de cada una de las prestaciones la ley establece como condición una escala salarial y una antigüedad en el empleo.

En el año 2000 las erogaciones del sistema superaron los \$ 2.360 millones, correspondiendo \$2.310 millones por prestaciones periódicas y \$ 46 millones por extraordinarias.

Con respecto al alcance del sistema, este cubre a más de 2,5 millones de beneficiarios, entre los que se incluyen trabajadores en relación de dependencia, desempleados cobrando el seguro por desempleo y pasivos beneficiarios del SIJP.





## **La inconsistencia de la regulación laboral y la política macroeconómica en la década de 1990**

*Juan Luis Bour*

Muchas gracias por la invitación. Siempre es un placer exponer en la Facultad donde estudié.

Yo no voy a hacer un inventario de las políticas, porque ya ha sido hecho por la excelente exposición de Emilia Roca, así que mi primer punto es en primer lugar señalar que las instituciones laborales que uno tiene operan de una manera o de otra bastante diferente de acuerdo con el contexto macroeconómico y microeconómico que se tiene en cada momento.

Esto es bastante conocido, no voy a insistir demasiado. Ustedes saben que en general la normativa laboral en la Argentina data en buena medida de antes de los años 90', es decir buena parte de la normativa que estaba vigente en la primera mitad de los 90' era algo que ya estaba puesto en funcionamiento en los 60' y también en los 50'. Y sin embargo el desempeño del mercado de trabajo cambió sustancialmente en los 90' con respecto a las décadas pasadas. Es notorio que en el pasado se verificaba una enorme volatilidad salarial (por ejemplo en los 80') mientras que la volatilidad salarial fue mínima en los años 90. Por otro lado tenía una tasa de desempleo relativamente baja, para los niveles que hoy tenemos, que oscilaba entre el 4 y el 7%, mientras que en los 90' fue creciendo de una manera muy clara sobre todo a partir del 92' en adelante hasta el 95'.

Claramente el mercado laboral respondía de una manera diferente en los 90' y en los 80'. Analíticamente se trata de ver si hubo cambios en las elasticidades de demanda y de oferta de trabajo. Por ejemplo parece claro que en los 90' tenemos una elasticidad precio bastante baja de la oferta laboral y una elasticidad ingreso más alta. Eso hace que opere más el *efecto del trabajador adicional* que el efecto del *trabajador desalentado*. Como consecuencia de ello y de los movimientos de precios e ingresos, durante la recesión que tuvimos en el 95', tuvimos un aumento muy fuerte de la oferta laboral, una caída no tan significativa de la demanda, y un salto de las tasas de desempleo del 12 al 18 % en 6 meses. Producto esencialmente de shocks de magnitud en un mercado de trabajo bastante diferente al que operaba en el pasado.

Esto se debe a muchos factores. El régimen monetario tiene algo que ver con esto, no solamente el régimen monetario sino el resto de las instituciones, pero el régimen monetario es una de las cosas.

En una economía como la Argentina, que ahorra poco, que depende mucho de la entrada de capitales, relativamente pequeña, que exporta fundamentalmente *commodities*, uno está sujeto a shocks frecuentes internacionales y también domésticos, reales y monetarios. Ajustarse a esos

shocks es más complicado en un régimen de Convertibilidad en la medida que uno no tiene el colchón que da el tipo de cambio. Como ustedes conocen, en ese contexto uno tiene un mayor ajuste sobre nivel de actividad que sobre precios. Esto lo hemos visto en la década del 90´.

Una pregunta que me puedo formular a partir de aquí es si este panorama va a cambiar mucho, si cambia la ley de Convertibilidad en los términos que han sido formulados recientemente (ley de Convertibilidad ampliada). Mi impresión es que esto no cambia mucho, ya que las paridades van a alterarse produciendo una revaluación o devaluación de acuerdo con la evolución de las 2 monedas que se incorporan a esa canasta. Si uno mira la historia reciente, digamos 10 ó 20 años, se tiene una oscilación de más o menos 7 % u 8 % en torno a una media de 1. Ese objetivo que está ahí, un dólar igual a un Euro. A los efectos de nuestra discusión, si en los años 90´ había alguna cuestión con el régimen de Convertibilidad, en sentido que eso pone una restricción al ajuste sobre precios y exige ajuste de cantidades, el cambio de la ley que se ha formulado no altera sustancialmente estas cosas. Las cambia un poco pero no sustancialmente, y entonces si había problemas en los 90´ va a seguir habiendo problemas con el nuevo régimen, a menos que otras cosas cambien.

La cuestión es que los años 90´ nos dieron una situación de alto desempleo, particularmente a partir de la mitad de esa década, y la pregunta que uno puede formularse es si uno puede tener mucho desempleo por mucho tiempo. La respuesta razonable es que si por mucho tiempo uno dice décadas, la respuesta es que ello es poco probable. Normalmente eso solo podría ocurrir si se tiene la población desocupada con alguna forma de financiamiento, o el desempleo es voluntario. Cuando hablo de desempleo hablo del desempleo que medimos en términos de desempleo abierto, la habitual formulación de desempleo.

Si no se tiene ese financiamiento, o bien el mercado de trabajo ajusta por precios ese sobrante de cantidades (y entonces baja el precio del trabajo) o se ajusta por cantidades en el sentido que se cae la oferta y tenemos esos casos donde  $\approx$  la oferta y uno podrá medir eventualmente subempleo. Es decir predomina población que sale del mercado de trabajo, pero difícilmente se mantengan tasas de desempleo muy altas.

La experiencia muestra que las tasas de desempleo altas por mucho tiempo se dan en países donde uno tiene un subsidio a ese desempleo bastante importante, como el caso de España, el caso de Alemania, en los estados del Este, etc.

La cuestión es que el diseño institucional del mercado de trabajo puede hacer que el ajuste en el mercado laboral sea más rápido o más lento. Nosotros hemos tenido durante mucho tiempo un diseño institucional que hace que el ajuste a shocks sea un proceso muy lento, que lleva mucho tiempo, y para colmo de males no siempre con una cobertura como para financiar esos períodos donde el ajuste no ocurre.

Uno quizás debería también discutir por qué uno tiene las instituciones laborales que tiene, aunque no voy a formular consideraciones en este punto, excepto que presumo que las instituciones laborales también son una cuestión de preferencia en cada sociedad. Es decir me imagino que un poco la experiencia internacional indica que uno tiene determinado tipo de instituciones en países como Estados Unidos o Inglaterra, y otro tipo de instituciones un poco diferentes en países de la Europa continental. Y eso no es solamente una cuestión de normativa laboral, seguramente tiene algo que ver con las preferencias de la sociedad. El sistema político de alguna forma transmite esas preferencias de la sociedad y lo plasma en alguna normativa particular. La situación reciente, las protestas que uno ve en Francia por los anunciados despidos de la cadena inglesa Mark & Spencer, las reacciones que se producen son claramente diferentes a las que se producen en un país como los Estados Unidos; la reacción en el sentido de “proteger” al empleo es típica en algunos países de la Europa continental. En el fondo es como que hay una preferencia por la protección, probablemente porque el desempleo es alto, lo que a su vez deriva en normas que llevan a tener una tasa de desempleo un poco más alta de equilibrio. Bueno, eso es de alguna forma lo que estamos viendo en los diversos países.

Es probable que uno enfrente una demanda en la Argentina por *protección del empleo*. Fíjense que el tema es interesante porque puede haber una demanda por protección del empleo, pero mirando la década del 80´, del 70´ que tenía una volatilidad salarial extrema y unas medias de remuneraciones bastante bajas también, no había tal demanda por *protección salarial*. Hay a veces una situación de *ilusión monetaria*, es decir, en la medida que haya inflación y me ajusten los salarios no me doy cuenta del deterioro de los salarios reales. Cuando uno mira la historia, no hay buena protección para el salario en condiciones de alta inflación. Y en esos contextos uno no tenía en los hechos mucha protección salarial. En el contexto actual de una economía estable en términos de precios, uno tiene una mayor protección por el lado salarial pero menor protección por el lado de las cantidades del empleo. *There is no free lunch*.

Sin duda en la década del 90´ tenemos un período de pocas reformas en las instituciones laborales. En la primera mitad hay un período de escasas reformas respecto de la segunda mitad. Emilia Roca ha hecho un recuento de las cosas. Hubo algún intento es cierto con la ley de empleo del 91´. Esa ley en muchos aspectos no podía ser aplicada y hubo que forzar su aplicación a través de declarar la emergencia ocupacional para facilitar la contratación laboral, etc. Esa ley enunciaba muchas cosas y en los hechos se instituían pocas cosas con excepción de la protección por el lado del fondo de desempleo.

La mayor reforma relacionada con el mercado laboral en la primera mitad de la década fue la previsional. No hay duda de que cuando uno baja los aportes personales que pasan a constituir un fondo de pensión de los individuos, y luego baja las contribuciones patronales, aumenta el costo fiscal de corto plazo. Pero no se olviden que el sistema previsional era deficitario: por cada peso

que se aportaba al sistema, la deuda que contraía el sistema era mayor a un peso. Entonces desde el punto de vista intertemporal, dejar de aportar un peso al sistema (porque una persona se iba del sistema) significaba ganar en el tiempo más de un peso. Digamos que si uno tenía un sistema esencialmente deficitario el sistema llevaba a que en la medida en que uno sacaba gente que aportara allí, en el futuro iba a tener menos deuda. Por supuesto que uno no pesa igual un peso de hoy que un peso del futuro y tampoco los mercados lo ven así. En la Argentina la deuda previsional (no estoy considerando el tema de la gente que está fuera del sistema) explícita es menor que la que había antes en la medida que uno ha ido sacando compromisos hacia futuro a partir de un sistema donde transfiere esa cosa a los fondos privados. Es decir intertemporalmente eso mejora la solvencia fiscal, aunque probablemente si uno lo quiere medir en el corto plazo lo único que ve es el mayor déficit.

Si ustedes miran las cuentas previsionales de los países europeos, se van a encontrar que aún computando todos los ingresos que pueden tener y los fondos de reserva, la deuda de la previsión es abrumadora. Hay países que tienen un fondo previsional que puede ser 3 o 4 veces el producto bruto, pero al mismo tiempo la deuda previsional total es 6 ó 7 veces el PBI. Ese no es el caso de la Argentina en la medida que hemos ido cambiando el sistema como hizo Chile en su momento. Fíjense que en el caso chileno también hubo un costo fiscal que se pagó con reducir el superávit fiscal que tenían los Chilenos en el año 81´ en que hacen la reforma.

De manera tal que de las reformas de la primera mitad de los 90´ en la Argentina, la más importante es la reforma previsional, que tuvo mucha importancia en muchos aspectos.

Un aspecto que nos dejó es un problema de corto plazo de un déficit fiscal, aunque a largo plazo mejoren las cosas. El problema es que parece que no nos creen mucho a nosotros en el corto plazo, y tenemos que hacer el equilibrio fiscal de corto plazo. Pero ese es otro tema.

La segunda mitad de los 90´ dio una cantidad de reformas importantes que incluyen no solamente la baja de impuestos al trabajo, sino algunos elementos que introducen mayor flexibilidad en el empleo. Uno de los problemas que enfrentamos en el mercado laboral privado es que ha habido un cambio hacia una normativa con mayor flexibilidad. Parte de esto ha sido, sin embargo, por cambios de normas legales y parte por una flexibilización *de facto*. Esto obviamente no es lo mismo en términos de performance.

La última ley sancionada en mayo del año 2000, trata de darle mayor seguridad jurídica a los acuerdos que se hagan al nivel de empresa, básicamente modificando la negociación colectiva. Esto es algo que está recién comenzando, tratando de pasar por lo tanto de una normativa flexible *de facto* a una normativa flexible *de jure*. Pero todavía aquí hay un camino importante que recorrer. Volveré sobre este punto.

El problema central es que de todos modos la normativa laboral Argentina mantiene *desincentivos* para la contratación de nuevos trabajadores, en parte básicamente por mantener costos importantes de salida. Como ustedes saben, para asegurarse la entrada hay que asegurarse que uno puede salir. Eso pasa en todos lados, incluso en el mercado de trabajo. Cuanto más fácil es la salida (es decir, reducir el número de empleados), más probable resulta la entrada de nuevos trabajadores. En esto poco se ha hecho en los últimos tiempos, aunque ha habido algunas modificaciones particularmente con la "ley Erman", que tiene muchas cosas malas pero redujo costos del preaviso, favoreciendo en este sentido en el margen la reducción de costos de salida.

Estos temas van a ser importantes en el corto y mediano plazo porque no hay cambios sustanciales en el régimen cambiario, como antes señalaba. En segundo lugar porque recientemente han vuelto las ideas de subsidiar el uso de capital (bajar aranceles a los bienes de capital, etc.). Es una idea que puede sonar interesante, pero el problema es que cuando uno baja el precio del capital sube el precio (relativo) del trabajo. Y si bien puede haber algún impacto indirecto positivo sobre la demanda de trabajo, vimos que durante el período 1991-94 en que se abarató sustancialmente la compra de equipos, cayó la demanda del trabajo, tal como prevé la teoría.

En el período 1996/98 se vieron por otro lado reformas que favorecen un mejor funcionamiento del mercado laboral. Ese fue un período de fuerte crecimiento del empleo. Realmente hay que buscar en las décadas anteriores para ver un período de crecimiento del empleo tan fuerte como en el 96-98. De hecho ustedes recordarán que la tasa de desempleo pasó del 18,5 % a menos de 13 % básicamente en 3 años. Se trata de una reducción importante del desempleo motivada por diversas reformas, inclusive por algunos subsidios que pueden estar justificados en el caso en que uno tenga mucho desempleo. Pero hubo importantes reformas que justifican el aumento del empleo. Creo sin embargo que hay que ser muy cauteloso: es cierto que hubo un aumento también del empleo no registrado en el período. En ese período están todos los contratos promovidos, que no tienen contribuciones y por lo tanto en la EPH yo no puedo determinar cuánto del aumento es por contratos promovidos, que son legales, formales, y cuánto es contrato informal, así que yo en ese tema sería cauteloso. Comparto este punto con Emilia: todo el mundo sabe que hubo un aumento del empleo total y también del empleo no registrado. Pero parte de lo que ustedes ven en el gráfico como aumento del empleo no registrado es aumento por contratos formales en el período en que yo no puedo distinguir entre formales e informales, por la forma en que lo capta la Encuesta Permanente de Hogares.

Dicho esto, tuvimos un período de fuerte crecimiento del empleo 96-98 que se dio con crecimiento de la actividad económica y elevadas elasticidades de demanda. Las elasticidades en efecto subieron. Básicamente, ¿cuál es la idea de una reforma laboral? Un objetivo es aumentar

las elasticidades de demanda, la elasticidad precio y la elasticidad producto. Si el producto crece 3 %, entonces procurar que el empleo crezca en lo posible más del 3 %.

Eso sería algo exitoso (en términos de que se parte de un elevado nivel de desempleo), y parte de las reformas dieron lugar a lo que llamamos "cambio en la elasticidad empleo", cuando medimos simplemente cuanto creció el producto y cuanto varió el empleo total. Eso no es elasticidad (el resto de las variables no es constante), pero digamos que era de 0.25% en el pasado y creció a 0.70%.

Donde no hubo mucha reforma en los 90´ es en el empleo público. El tema del empleo público no es un tema menor, por la cantidad de gente que hay simplemente empleada en el sector público. Obviamente algo de reformas hubo, en el sentido por ejemplo de las privatizaciones. Esa parte del empleo dejó de ser empleo público, excepto por los entes residuales, que siguen teniendo empleados, pero dejémoslo ahí.

En general hubo poca reforma, quizás con la excepción de la introducción del SINAPA. Yo creo que allí tenemos una rigidez notoria, tanto en el empleo al nivel de la Nación, de las provincias y de los municipios. Eso se manifiesta de muy diversas formas. Por ejemplo, el único camino para resolver de vez en cuando los problemas en el sector público es vía una catástrofe: reducir 100.000 empleos, reducir los salarios y las jubilaciones, etc. No tenemos mecanismos más flexibles de funcionamiento del sector público.

¿Hay allí mucho que hacer? Mi impresión es que sí, que ahí hay una prioridad en la que hay que trabajar, introducir normas mucho más parecidas a las que rigen el empleo según el derecho privado. No hay porqué no tener en buena parte de la administración pública, sobre todo en los niveles más calificados, directamente contratos por tiempo determinado (es decir, a plazo determinado), que pueden ser contratos con objetivos. Es decir uno puede introducir un cambio sustancial, y por supuesto que en realidad el gran desafío es repensar el sector público en términos de cuáles son las funciones que le asigna la Constitución y las Leyes, y cómo armar una burocracia que sea consistente con esa función y no sólo consistente con el sistema político.

Yo creo que en el campo del empleo privado también hay un margen importante de cosas por hacer. La agenda abarca cuestiones tales como facilitar el ingreso y la salida de trabajadores, la contratación y ruptura de modo tal de facilitar aumentar elasticidades como antes señalaba. Involucra también temas vinculados por ejemplo a introducir cambios en el régimen de negociación tratando de que la negociación se acerque más al nivel de las partes y no de la forma que tenemos en general la negociación en Argentina, que es una negociación donde terceros representan a las personas y esos terceros tienen el monopolio de negociación, ya sea sindical, ya sea en cámaras empresarias. Aquí hay un amplio margen para introducir normas o mecanismos democráticos para operar en esta materia.

Creo que en este aspecto ello va de la mano de reformas políticas ambiciosas, que probablemente hacen falta en la Argentina, para aumentar lo que llamamos la *accountability*, la correspondencia entre la toma de decisiones y quienes son mandantes de esas decisiones. Ello hace tanto al régimen político como a los regímenes sindicales, tanto de trabajadores como de cámaras empresarias. Mientras no tengamos allí regímenes democráticos, es muy difícil que tengamos mecanismos que nos lleven a que los acuerdos que se logran al nivel de las cúpulas tengan algo que ver con lo que se requiere al nivel de las bases (empresas, trabajadores, votantes en general).

Piensen ustedes al nivel de sindicatos de empresas (las Cámaras), que tienen un mandato por ley, a través del cual siguen negociando en nombre de todas las empresas del sector y definen las normas del sector, sin revalidar dicho poder con mecanismos democráticos que permitan “desengancharse” de las decisiones que toman las cúpulas. Lo mismo vale al nivel de los sindicatos de trabajadores.

En suma, yo creo que hay un camino de reformas muy ambicioso para la Argentina, tanto en lo que es empleo público como empleo privado, que esto ayudaría a aumentar la capacidad de ajuste que tiene esta economía de adaptarse a *shocks*, en lugar de enfrentar procesos de ajuste largos, penosos como los que hemos tenido desde el 98´ en adelante. Además, algunas de estas reformas pueden dar lugar a reformas más ambiciosas sobre otros campos como es el campo político para lograr una mayor correspondencia entre nuestros representantes y sus mandantes.





## Selección del debate posterior

[Javier Lindenboim] **-Valoro la idea de asociar la evaluación sobre la efectividad de las políticas en términos de la modificación de la elasticidad. Pero esto, ¿no equivaldría a decir que estamos apostando a una baja de la productividad media, y que a nivel agregado puede representar un inconveniente de otro tipo que desnaturalizaría el propósito?**

[J. L. Bour] -Para ilustrar la respuesta me refiero a un dato extraído de la experiencia chilena entre el 85´ y el 90´. En este periodo post-crisis 82'-84', la economía chilena creció a una tasa promedio del 6 %, y la tasa de empleo también creció un 6 %. Mirado en esos términos cabría decir que la economía chilena tuvo un crecimiento cero en productividad entre esos años, lo cual es erróneo.

El error se presenta por querer asignar como productividad lo medido como producto medio. La productividad, la eficiencia de una economía, se la mide a través de la productividad total de los factores, que es un concepto un poquito más complicado de mensurar que el producto per cápita.

Entonces, partiendo de un contexto de muy alto desempleo (18, 23 o 32%, depende la rama del empleo), luego de aplicar políticas apropiadas se llega a un período de crecimiento muy fuerte del empleo. La medición de productividad media quizás arroje un crecimiento cero. Pero eso no significa que la economía no esté ganando en competitividad, ya que pudo haber un crecimiento muy fuerte de la productividad de los factores.

A largo plazo las tasas de crecimiento de empleo y producto dejan de crecer a la par, simplemente porque se agota el crecimiento de los trabajadores. Es así que, el empleo en Chile a partir de algún momento de los 90´, crece a tasas menores.

Resumiendo, partiendo de muy altos niveles de desempleo, acompañado de buenas políticas, se logra un marcado aumento del empleo, el cual puede dejar sin variaciones al producto per cápita. Ello no implica no tener un crecimiento fenomenal del producto y de la eficiencia, sino que significa dejar de tener capacidad ociosa en el sector empleo. ¡Qué más ineficiente que tener un stock enorme de capital o de trabajo y no utilizarlo!

[Participante sin identificar] **-Estoy de acuerdo con la imposibilidad de mantener por mucho tiempo una muy alta tasa de desempleo, pero estimo implique un aumento del sub-empleo y la precarización del empleo. Este hecho tendría un costo sociológico o psicológico para las**

**personas. Entonces la pregunta es ¿cómo se integran, ante un mismo problema, estas diferentes ópticas?**

[J. L. Bour] -Como economista no voy a opinar sobre cuestiones de sociología ni psicología, se trata de un campo sobre el que no estudié. Frente a un problema primero se debe tratar de encontrar cuáles son las instituciones más apropiadas para dar la solución.

El caso planteado, el desempleo, es un problema económico, con consecuencias en muy diversos planos. Cuando se manifiestan tasas tan altas de 15%, 18% etc., es un problema esencialmente económico, hay una escasa demanda para esa oferta disponible de trabajadores. En ese contexto, se tiene que proponer el conjunto de instituciones que sean las más apropiadas para evitar que la tasa llegue a esos niveles, y se advierte que no solamente concierne a instituciones laborales sino que son instituciones en un sentido mucho más amplio, instituciones económicas

Hay una segunda cuestión, es cómo se implementan esas instituciones y es una cuestión de *political economy*. Hay un campo de la economía que se interesa por cómo definir esas instituciones, por determinar cuáles son las coaliciones políticas necesarias y por fijar un grado posible de concreción entre unas y otras.

En la Argentina tenemos estas instituciones. Las coaliciones políticas que se han armado son para sostener estas instituciones y hacer las transformaciones que conocemos. El no modificar las instituciones hace que se escuchen una diversidad de posturas que entorpecen la solución al problema de desempleo. Entonces, desde el punto de vista económico tenemos que tratar de comprender como funcionan las cosas, no ir contra los molinos de viento. Esto significa que es razonable, habiendo instituciones que favorecen la contratación y el despido, tener una tasa de rotación alta y tasas de desempleo un poquito más bajas que si hubiese instituciones que lo prohíben. Experiencia comparada, en esta materia, sobra.

Concretamente las cuestiones por resolver, sobre el desempleo, son cómo aumentar la relación entre producto y empleo, cómo lograr que la productividad crezca, cómo lograr que la tasa de empleo crezca y el desempleo caiga. Eventualmente se debe contemplar cómo conseguir que la tasa de actividad crezca, para que de este modo haya más gente en el mercado de trabajo y más gente en el mercado de trabajo consiga empleo, lo cual no es un tema menor. Siempre se tiene que tener en cuenta que cualquier decisión, en materia de instituciones laborales, tiene repercusión sobre esto. Y no hay nada que el no hacer haga. Es decir, no hacer nada no es simplemente mirar los hechos, sino que esa postura también incide sobre el mercado laboral. El quedarse sentado a esperar también es una acción. En este sentido, no puedo decir más.

[V. Beker] -Me permito en cierta medida disentir y agregar algunas palabras a lo dicho por Juan Luis en referencia al aspecto metodológico que tiene que ver con lo que opinan los economistas sobre cuestiones de política económica.

De alguna manera uno está habituado a circunscribir el análisis a las variables económicas, pero el problema es que las variables psicológicas y sociológicas están ahí, influyendo en la realidad.

Entonces creo que es legítimo hacer abstracción de esas variables cuando uno modela el funcionamiento de la economía como si esas variables no tuvieran ningún peso. Sin embargo, cuando se trata de pasar del modelo a la formulación de políticas ahí si nosotros no podemos desconocer la influencia de esas otras variables, que están presentes, que están condicionando y que llevan en muchos casos al fracaso de recomendaciones formuladas exclusivamente teniendo en cuenta las variables económicas.

La diferencia en muchos casos, a mi juicio, entre formulaciones de políticas exitosas y no exitosas, es en que medida éstas tienen en cuenta las variables no económicas. Esto es mi entender, es una reflexión a partir de la pregunta.

[E. Roca] - Es metodológico y conceptual también. No hay una sola visión económica y una visión única de cómo se produce el desempleo. Keynes tenía una visión distinta, y formuló políticas, por ejemplo, para nombrar a alguien que está dentro de los cánones de la economía científica. Entonces no hay una sola visión.

Por ejemplo, el querer hoy limitar el ejercicio de liberalizar los mercados, cuando la liberalización comienza a aparecer en el '76. Además, fue en un período de una dictadura militar, al estilo chilena, cuando se quitaron y se suprimieron todas las libertades de negociación posibles y sin embargo los problemas de Argentina continuaron y se rehabilitaron a posteriori.

Por otro lado están los ejemplos de los países europeos que están bajando bruscamente sus tasas de desempleo, en general bajo un marco de fuerte protección al trabajo. Dentro de estos países está incluido, pese a su carácter más liberal, España.

Por lo tanto, no hay una sola fórmula. La tarea que hay que hacer, a mi parecer, es buscar alternativas que puedan promover muchos de estos ejercicios. Tampoco hay un solo modelo. Y considero enriquecedor introducir otras variables en los modelos. Resumiendo, no hay un solo modelo, no hay un solo modelo del comportamiento del mercado de trabajo, ni hay un solo modelo del comportamiento de la economía o de interpretación del modelo de la economía.

Cuando se habla de lo institucional, esto no solo comprende la norma, se está haciendo mención también a la sociología del trabajo, como ser las relaciones laborales a niveles de la empresa, por

ejemplo. Las corrientes como los regulacionistas franceses responden a estos distintos modos de interpretar una realidad que es más compleja que un modelo abstracto de comportamiento de un mercado particular, en este caso el mercado de trabajo.

[Agustín Salvia] *-De alguna manera ha quedado planteado, que las políticas tienen sus efectos sobre el mercado de trabajo y que este tipo de políticas durante los 90´ han tenido una incidencia que se ha evaluado positiva o negativa, por los panelistas, de distinta manera.*

*Admito que efectivamente el empleo va a depender de las medidas que se tomen, pero fundamentalmente, es un consenso, va a depender del nivel de crecimiento de la economía. O sea, en la medida en que exista inversión y producción, se generará empleo, se generará demanda.*

*¿En qué medida hemos venido pensando, reflexionando sobre ciertas posibilidades o interpretando esquemas, dirigidos por la convicción de que es a través de las políticas laborales que se estimula el crecimiento económico? ¿En qué medida esto fue así durante los 90´ y en qué medida creemos que debe ser así o no debe ser así de acá en adelante?*

*¿En qué medida las políticas laborales deben incidir reduciendo costos, sugiriendo al inversor las posibilidades de un atractivo nivel de ganancias, ya sea a través de un subsidio o a través de una transferencia vía reducción de aportes y contribuciones?*

*Abreviando, ¿en qué medida no es el crecimiento el que debería efectivamente poner las reglas de juego en términos de la demanda de empleo y los otros factores jugar en función de una variable complementaria, en función de la generación de empleo?*

[E. Roca] *-Es verdad que el crecimiento es un determinante muy fuerte en la generación de empleo. De hecho, comparto con Bour el tema de elasticidades y ajustes en el mercado de trabajo que se hicieron en distintas épocas, y efectivamente en las épocas de salarios reales flexibles, que se flexibilizaban a través de la inflación, el ajuste se hacía vía salario real. En cambio con el régimen más estricto, más rígido de la convertibilidad, el ajuste se hace vía cantidades o aumento del desempleo.*

*Pero también es cierto que ese aumento del desempleo en el período se dio con tasas de crecimiento del producto bastante importantes, sobre todo en la primera etapa. Lo cual evidencia que parte de ese efecto empleo se debió al crecimiento del producto, de la actividad económica y tal vez en el margen, también de las acciones de política, especialmente del tipo de*

regulaciones del mercado de trabajo, que amplifican el efecto., Pero mi convicción es que sólo el crecimiento económico crea empleo y empleo persistente, o empleo genuino.

[J. L. Bour] -El tema es sin duda la demanda, ¿por qué uno demanda empleo? Se demanda empleo para producir, es difícil que uno demande empleo para otra cosa.

La primera cuestión que nosotros sabemos es que la demanda de empleo es una demanda derivada. Y eso es definitivamente así. O sea, si no hay crecimiento difícilmente se genere una demanda de empleo, aún cuando pueden darse períodos bastante largos donde el producto cae y el empleo crece, por ejemplo los años 80´.

Pero en los 80' era claro que no se iba por buen camino, era predecible que, tarde o temprano, los salarios se desplomarían. Sería insólito una situación donde mientras el producto este cayendo el empleo crezca y los salarios se mantengan. Está claro que la demanda de empleo de largo plazo depende de esas variables y depende también de las instituciones, que son las que traducen productividad a precios y a flexibilidad del mercado laboral.

Mirando la economía americana o europea (en su conjunto) durante los años 1960-2000 el crecimiento de ambos espacios económicos fue el mismo, definido alrededor del 3 % anual. Pero el crecimiento del empleo en los Estados Unidos fue del orden del 2 % anual, mientras que el crecimiento en Europa fue del 0,2 % anual. O sea, hay una pequeña diferencia motivada por características poblacionales seguramente y también por características del mercado laboral. Con certeza, el crecimiento del empleo diferencial entre ambas regiones no fue producto de diferencias de crecimiento económico. Tampoco se debe a brechas tecnológicas, porque a nadie se le ocurre pensar que hubo progreso tecnológico en un solo lado, lo hubo en ambas regiones.

El tema de tener un mercado y tener instituciones impacta en los mercados, y eso tarde o temprano se ve. Hoy Europa, después de un período de expansión fuerte, tiene una tasa de desempleo de alrededor del 9 %. Y luego del mismo período de expansión en Estados Unidos la tasa de desempleo es 4 %. Ésa es la diferencia, no es una diferencia de 25 % a cero, sino una diferencia de ese orden.

En vista al futuro, creo que si no hay un marco apropiado para el crecimiento, dado por un contexto básico de estabilidad en lo fiscal, monetario y jurídico, raramente se pueda tener una buena *performance* en el mercado de trabajo. Ahora en el corto plazo, por algunos años, quizá pueda ser apropiado subsidiar en parte el empleo a modo de bajar esa tasa de desempleo, del nivel de desequilibrio que tiene hoy a un nivel un poco más bajo. Después eventualmente, no tiene mucho sentido y conviene tomar los precios como son.

[V. Beker] -Efectivamente en esta Casa de Estudios, en general siempre hemos dicho que el crecimiento del producto va a ir asociado al crecimiento del empleo. Sin embargo, como la realidad suele ser siempre mucho más complicada que la teoría, simplemente les señalo un par de hechos. Uno -antes mencionado- en la década del 80', cuando la Argentina mantenía crecimiento del empleo y estancamiento del producto. Otro, en el período 91'-95', el período de oro de la convertibilidad, que exhibía crecimiento significativo en el producto sin crecimiento del empleo, más aún con crecimiento a partir del 93' del desempleo. Sólo en el período 96'-98' encontramos que, en los últimos 20 años de la historia económica Argentina, coincide crecimiento del producto con crecimiento del empleo. Esto es simplemente para señalar que muchas veces en la realidad se entrecruzan una cantidad de variables que a veces nos llevan a paradojas como las que acabo de señalar.

[Silvio Santantonio] -**La pregunta apunta al nivel de gasto que se destina a las políticas de empleo. Uno observa que en los últimos años ha habido una disminución específica en los gastos destinados a la creación directa de empleo y por otro lado aparece una gran cantidad de recursos que son destinados al financiamiento del sector de Seguridad Social vía disminución de aportes generalizados que aparecieron desde el año 94' hasta ahora. Por lo tanto, tenemos por un lado una restricción fiscal muy fuerte y, por otro, menores gastos destinados a la creación directa de empleo. Entonces, ¿qué posibilidades, por lo menos a nivel teórico, existen de modificar esas transferencias por disminución de aportes patronales hacia aquellos sectores que no están vinculados directamente con el sector externo, específicamente a los sectores no transables?, ¿o las antiguas empresas privatizadas? Esto podría significar una disminución del déficit fiscal y por lo tanto un liberación de recursos para lo que es la agenda social.**

**Además, ¿cómo se explica que en los últimos años haya habido un aumento de la productividad importante en el sector servicios y los precios, los contratos de estas empresas, se han mantenido estables por la determinación legal?**

[E. Roca] -Efectivamente, con la reducción de las contribuciones patronales el Fondo Nacional de Empleo, que era el que tenía fundamentalmente como objetivo financiar estas políticas de empleo directo o el seguro por desempleo, sufrió el impacto en sus recursos. De hecho, recursos propios en realidad están compensados por recursos adicionales que tiene que poner el Estado de las rentas generales.

Una evaluación que se hizo a principios del 2000, momentos de transición del gobierno, arrojó la idea de restituir las contribuciones patronales en el caso de las empresas privatizadas.

Algo similar, si no me equivoco, hizo Blair en Inglaterra. Con la diferencia que, en ese caso, se trataba de la restitución de un impuesto.

Algunos análisis hechos demostraron que la disminución de cargas patronales no se reflejó en caídas de los precios, de las tarifas. Esto pese a que, según el contrato de privatización, cualquier variación de los costos se debe reflejar, tanto para arriba como para abajo, en el precio de las tarifas. Y lamentablemente eso no ocurrió.

Pero entiendo que en estas circunstancias particulares que la Argentina está viviendo hoy, es difícil volver a retomar esa idea. Cuando se estudió la idea, los recursos no eran equivalentes al déficit ni mucho menos, pero podría decirse que eran equivalentes a lo que era el seguro de desempleo, a los montos que tenía el seguro de desempleo. Esa posibilidad de restitución que surgía fue fuertemente rechazada, particularmente por parte de las empresas privatizadas.

Si en el futuro puede ser contemplada esta posibilidad, no lo sé. La idea teóricamente es factible, el tema es que haya una decisión política en este sentido. Lo que sucede es que volver atrás con una medida es costoso en esos términos; cualquier reversión de la reducción de las cargas patronales podría afectar el nivel de empleo actual, que es la otra cuestión que seguramente pesa en esta decisión.

[J. L. Bour] -Sobre el tema de los programas sociales, estimo, tal vez, conveniente destinarles más plata. Pero se debe ser cuidadoso en el destino de los fondos.

Por ejemplo, en mi opinión, el Programa Trabajar habría que eliminarlo, porque es fraude, es pura acción política. El programa ha sido evaluado reiteradas veces derivando en opiniones contrarias. Sosteniendo mi postura, repito, es un mal programa, es un ATN disfrazado, utilizado con oportunismo. Cuando se presentan algunos problemas, reclamos, un corte de ruta, etc., se lanzan 10.000 programas, 5.000 programas, como solución. Y ése es un programa, es decir, un "programa de empleo" que en realidad está resolviendo problemas políticos del político de turno.

Entonces, ¿significa esto que la mejor política es aumentar estos programas? Probablemente la respuesta es no, la respuesta es eliminar ese programa y eventualmente dar otro destino a los fondos. De modo tal que asignar más plata a lo que ya está, yo no estoy de acuerdo y creo que hay buenos fundamentos para no estar de acuerdo.

Con respecto a poner un impuesto diferente a cada empresa, no es bueno porque genera costos de eficiencia. No es correcto en términos de eficiencia poner impuestos diferenciales a nivel de aportes patronales.

En este caso la propuesta de ponerle un impuesto a tal empresa; primero, choca con el hecho de que una vez que se le bajó algunas empresas tuvieron que bajar la tarifa. Entonces, en este caso habría que poner un impuesto a las ganancias diferencial, primera cuestión.

Segundo: esto es diferente al caso de Inglaterra, porque aquello fue un *once for all tax*, un impuesto por única vez, allí expropiaron por única vez. No son claros los resultados; en el corto plazo es posible que el aporte patronal sea parte de la ganancia empresaria, pero en el largo plazo no. Los impuestos al trabajo se trasladan en buena medida, entonces decir que esto no ocurre, es lo mismo que decir que uno está en contra de un punto central: que los impuestos al trabajo en buena medida uno los traslada. Entonces eso sería parte del aporte patronal, que llamamos "patronal", pero que en realidad es parte del salario del individuo, en cierto sentido. No reconocer esto es tener un caso muy particular, que no es el caso que estamos considerando.

[Participante sin identificar] **-¿Existe un impacto diferenciado de políticas en varones y mujeres, más allá de la diferencia estructural en relaciones entre mujeres y varones?, ¿cuál es su evaluación?**

[E. Roca] -En muchas de estas políticas -son normas nuevas de regulación o de nueva regulación del mercado de trabajo- se trataba de priorizar algunos casos de poblaciones o colectivos más afectadas por el desempleo o por características particulares.

En particular, por ejemplo, en la ley 25.250 se bajan las contribuciones patronales para el caso de mujeres y varones mayores de 45 años en mayor proporción que para los colectivos generales, o sea que hay políticas direccionadas.

El problema del empleo femenino tiene que ver con las ramas de actividad en las cuales se inserta, el tipo de empresa o servicio que presta y eso es lo que diferencia la situación de la mujer en cuanto a las coberturas. Es así que, en este caso particular de la seguridad social, no es tanto la condición de género, sino las ramas de actividad en las cuales la mujer se inserta. Por ejemplo, el 20 % del empleo femenino es trabajo doméstico (y sabemos que el 98% de los trabajadoras domésticas está fuera del sistema previsional), o se concentra en las confecciones, en textiles, las cuales son ramas con mayor proporción de trabajadores no cubiertos.

El fenómeno que se advierte es que en realidad se están pareciendo más los hombres y las mujeres en la no registración; o sea, en lugar de mejorar la calidad de la registración de las mujeres, los hombres van perdiendo registración, van empeorando sus condiciones de trabajo y, por lo tanto, se está nivelando hacia abajo. Ese es un fenómeno que en términos de igualdad semeja ser bueno; pero en términos de cobertura es malísimo.

Presumo que las problemáticas que afectan el mercado de trabajo, que tienen que ver con esta pérdida o precarización del empleo, incluyen tanto a hombres como a mujeres. Y son las mujeres, en particular, las afectadas en mayor medida por el tipo de tarea o el tipo de ramas en las que están insertas.

Ligando esto con el tema de la eficiencia, la cuestión es si es eficiente hacer una transferencia de recursos enorme vía rebaja de contribuciones patronales, teniendo en cuenta que el crecimiento del empleo fue sólo empleo no registrado. ¿Hay eficiencia en ello? Podemos decir que en cierta medida sí la hubo porque creció el empleo. Pero la eficiencia merece una visión más amplia. Por ello, también hay que reparar en que puede haber aumento del desempleo -como ocurrió en la década del 90- o que cubrir el déficit implique menores recursos en otras áreas o un mayor endeudamiento del Estado. Abreviando, la pregunta que me formulo es ¿no es costoso para el sistema público, financiar empleos que realmente no son empleos registrados, empleos de calidad, empleos de cobertura?





**3er. Panel:**  
**“Perspectivas del empleo y las relaciones laborales  
a partir de la situación actual”**

**Expositores**

Julio César Neffa  
Alfredo Monza

**Coordinador**

Maximiliano Montenegro

**NOTA:**

A continuación se incluyen los documentos correspondientes a las desgrabaciones de las ponencias, que han sido revisadas por los respectivos autores.

## **Presentación**

*Maximiliano Montenegro*

Cuando me convocaron a moderar este panel, me alegró que no fuera para tratar temas como el riesgo país, los problemas que había entre Cavallo o Roque Fernández o entre Machinea y López Murphy. Son problemas que como periodista los tengo que comunicar pese a no compartir su trascendencia.

Hay hechos, como la desocupación del 15%, los 2 millones de desocupados, los 2 millones de subocupados, los más de 13 millones de pobres, que dan un testimonio de esa realidad que tendríamos que propalar.

Nuevamente recalco mi alegría porque es la Facultad donde yo estudié la que, a diferencia de lo que está pasando en todos los diarios del país, en los medios de comunicación, que supuestamente hablan de la actualidad, ofrece estas mesas dirigidas a puntuales problemas de la realidad de los argentinos, con un amplio conocimiento de lo que es el desempleo, la pobreza o la caída de salarios.

## **Situación y perspectivas del mercado de trabajo**

*Julio César Neffa*

Antes de comenzar esta breve exposición, deseo agradecer muy sinceramente a Javier Lindenboim y a Agustín Salvia por esta invitación. Su iniciativa es muy importante para convocar en el ámbito de la universidad pública a docentes e investigadores a fin de intercambiar informaciones y confrontar enfoques teóricos y metodológicos pluralistas.

### **Introducción**

Lo que voy a transmitirles es el resultado sintético de algunos años de investigación sobre el tema y el resultado de un trabajo colectivo que hacemos dentro del PIETTE (CEIL-PIETTE del CONICET), que sirve como material básico para la reflexión en una Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo que se dicta en el CEA de la UBA<sup>1</sup>.

El primer punto que yo quisiera hacer es un aporte con respecto a las excelentes intervenciones de la mañana de hoy, que se orienta a poner más el acento en las causas más bien endógenas del origen de nuestros problemas de empleo. Creo que debido a su indudable importancia, se puso mucho el acento en todos los problemas derivados de nuestra relación con la economía internacional, que son problemas exógenos y sobre los cuales nosotros tenemos escaso margen de acción. Yo quisiera recordar que en buena medida los problemas que tenemos actualmente en materia de desempleo se deben a nuestro específico modo de desarrollo: el régimen de acumulación y el modo de regulación o, dicho en otros términos, las medidas de política económica que se agregaron a la Ley de Convertibilidad: la amplia apertura aduanera de nuestro mercado a los bienes importados, los beneficios y facilidades otorgadas por nuestro sistema financiero al capital extranjero para atraerlo, las sucesivas reformas del Estado, las drásticas privatizaciones, la descentralización del gasto público social desde la nación hacia las provincias y municipalidades y a la desregulación de todos los mercados, salvo el de fuerza de trabajo.

A mediados de los años 90<sup>1</sup> se registró la tasa de desempleo más alta de nuestra historia, y a esto no son ajenos la tasa de cambio fija que encarece el trabajo humano con respecto a los bienes de capital, estimula las importaciones y desalienta las exportaciones, los cambios en la legislación laboral para permitir la disminución de los salarios nominales e introducir la flexibilización externa de la fuerza de trabajo, la disminución de los salarios reales a pesar de la baja tasa de

---

<sup>1</sup> Julio C. Neffa (Coord.) Demian Panigo y Pablo Pérez "Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones", Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE-CONICET, 2000.

inflación, la distribución regresiva del ingreso nacional y la inserción de nuestro sistema productivo nacional en la nueva división internacional del trabajo en calidad de exportadores de bienes intensivos en el uso de recursos naturales (por lo general no renovables) pero que tienen poco trabajo incorporado.

Si afirmo esto es porque considero importante que cuando estudiemos los problemas de empleo en el país no pensemos que **solamente** son originados por las políticas de los países más desarrollados o por los ajustes a los cuales nos obliga el FMI o el Banco Mundial. Hay causas endógenas, que están bajo nuestra responsabilidad como país y que estamos en condiciones de modificar, si hacemos un diagnóstico integrado y acertado.

## **1. Elementos para un diagnóstico preliminar**

Para facilitar mi exposición vamos a presentar varios cuadros y gráficos, a partir de los cuales se puede observar que las tasas de actividad en Argentina están en su máximo histórico para el conjunto de los aglomerados urbanos donde se administra la EPH. Cuando se hacen comparaciones del total del país con los 28 aglomerados urbanos, se debe recordar que el peso relativo del Gran Buenos Aires sobre el total es muy grande.

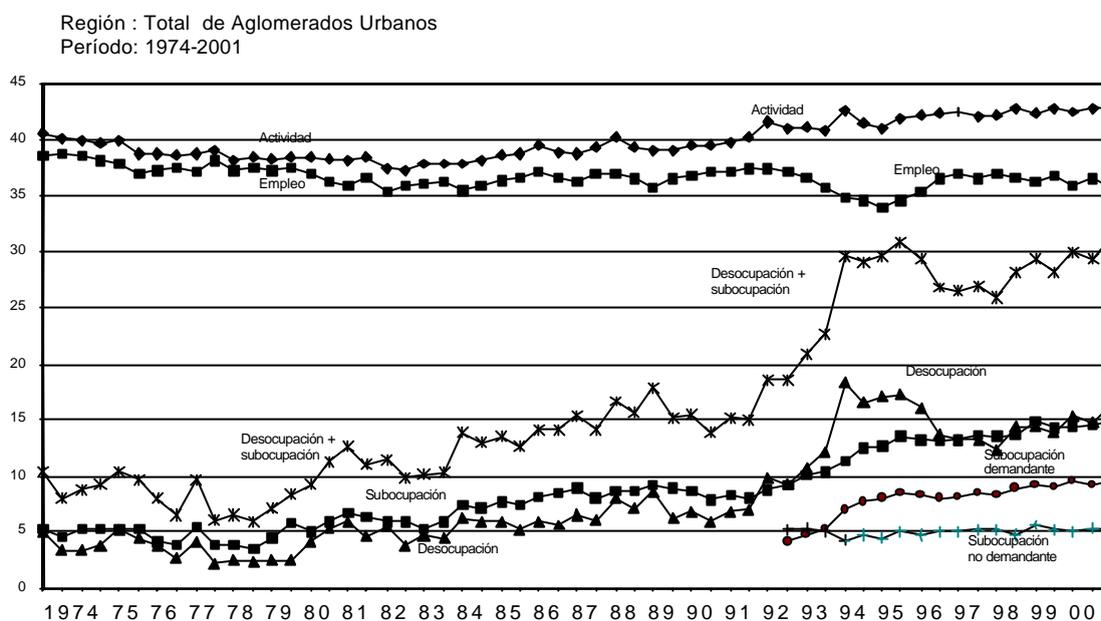
Según el gráfico 1, partimos en 1974 de una PEA del 40,6 % y llegamos actualmente casi al 43 %. Eso es significativo porque actualmente un punto de porcentaje significa aproximadamente 150.000 personas.

Cabe señalar que a mediados de la década pasada, en el aglomerado del Gran Buenos Aires, la tasa de actividad casi llegó a juntarse con la tasa de empleo, lo cual es un caso bastante especial.

Desde el enfoque del género, las tasas de actividad masculinas permanecieron relativamente estables, pero con tendencia a disminuir, mientras que las femeninas crecieron en forma muy intensa y sostenida, aunque todavía no se igualan a las de los países desarrollados.

Gráfico 1:

Evolución de tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación.



Fuente: Elaboración propia del PIETTE en base a la EPH del INDEC

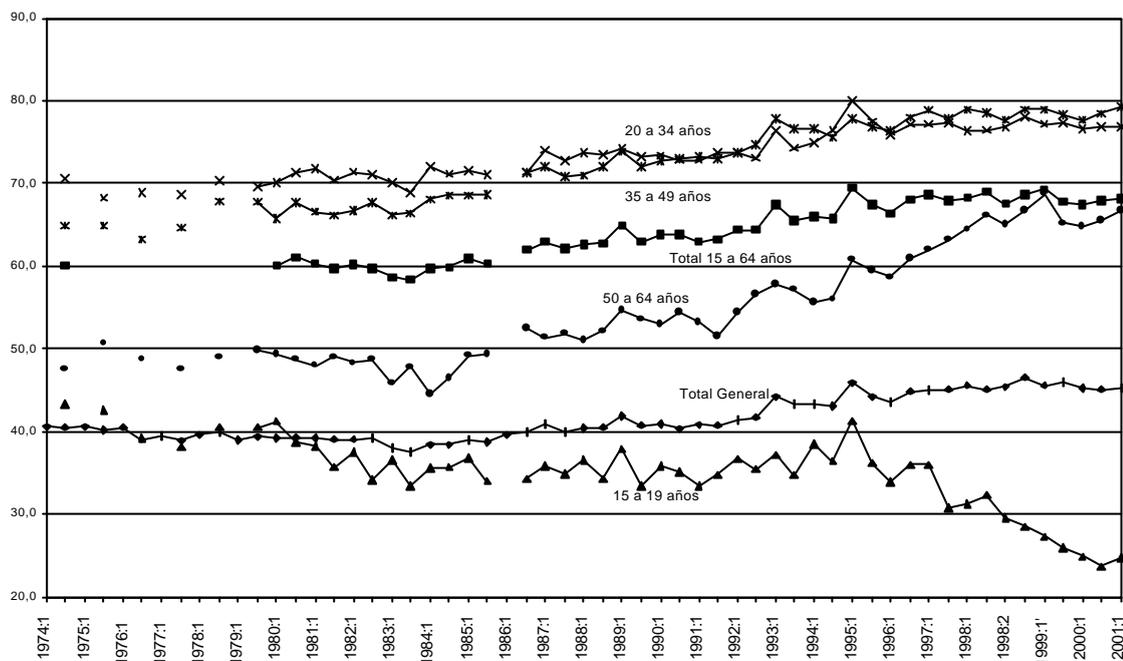
Veamos ahora con ayuda del Gráfico 2 la evolución de las tasas de actividad y de empleo por grupos de edad. La tasa de empleo de los jóvenes de 15 a 19 años, baja de una manera impresionante durante la segunda mitad de los años 90. Una explicación de ese fenómeno sería la mayor retención del sistema escolar, por el hecho de que los padres considerarían que el "capital humano" de sus hijos es importante, y por eso hacen inversiones para que prosigan sus estudios. La otra explicación complementaria es el dictado de una nueva legislación que hace obligatoria la permanencia de los jóvenes hasta los 16 años en el sistema educativo.

Quisiera hacer notar por comparación algo que sucede con el grupo de edad de 50 a 64 años: en los países desarrollados esas personas estarían normalmente pasando de la actividad a la inactividad, mientras que en la Argentina sube la tasa de actividad y la tasa de empleo de ese grupo etéreo, haciéndolo de manera más fuerte la de mujeres que la de varones.

Gráfico 2:

Tasas de actividad específica según grupos de edad.

Región: Gran Buenos Aires  
 Período: 1974-2001



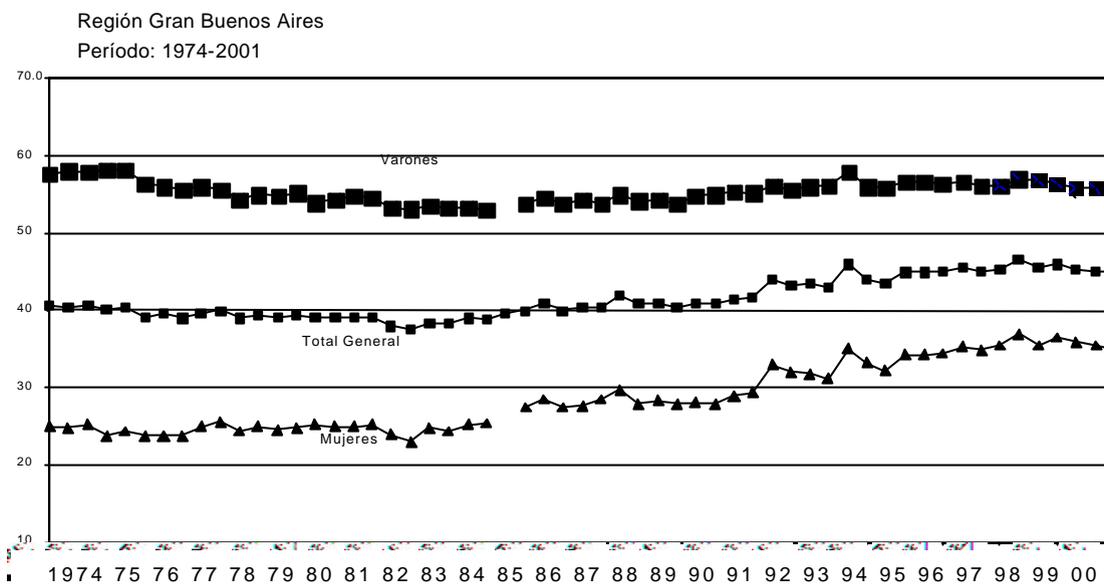
Fuente: Elaboración propia del PIETTE en base a la EPH del INDEC

Analizando la estructura de los trabajadores ocupados según ramas de actividad (cuadro 1), puede observarse directamente el impacto del modelo económico vigente. Cae de una manera espectacular la tasa de asalariados de la industria manufacturera, mientras que es el sector de servicios el que más crece y dentro de ese sector, lo hacen las ramas de los servicios financieros, inmobiliarios y servicios a las empresas.

Cuando se analiza la evolución de las tasas de empleo según el género, se observa que en el largo plazo las tasas de empleo de los varones no ha hecho sino descender y que esa tendencia nos parece que va a continuar, mientras que la tasa de empleo de las mujeres aumenta de manera rápida y sostenida. Esto significa que si las tasas de actividad crecen en Argentina, y si las tasas de empleo no bajan de manera más abrupta a pesar de las crisis, eso se debe esencialmente al crecimiento de las tasas de actividad y de empleo de las mujeres.

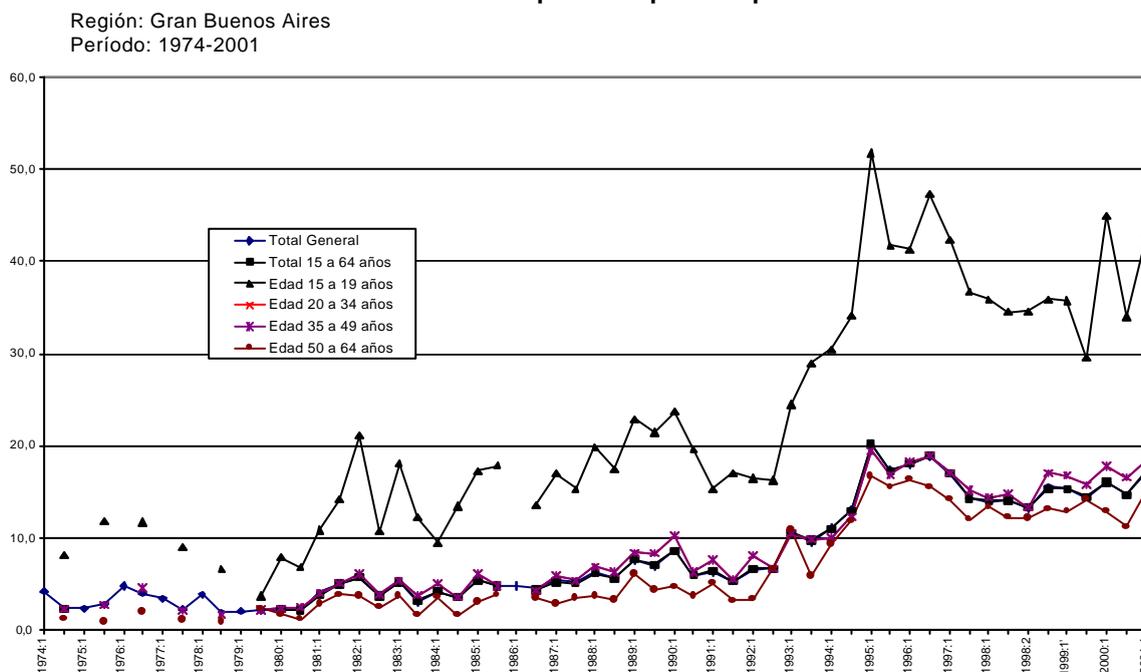
*Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales*

**Gráfico 3:**  
**Actividad general y específica por sexo**



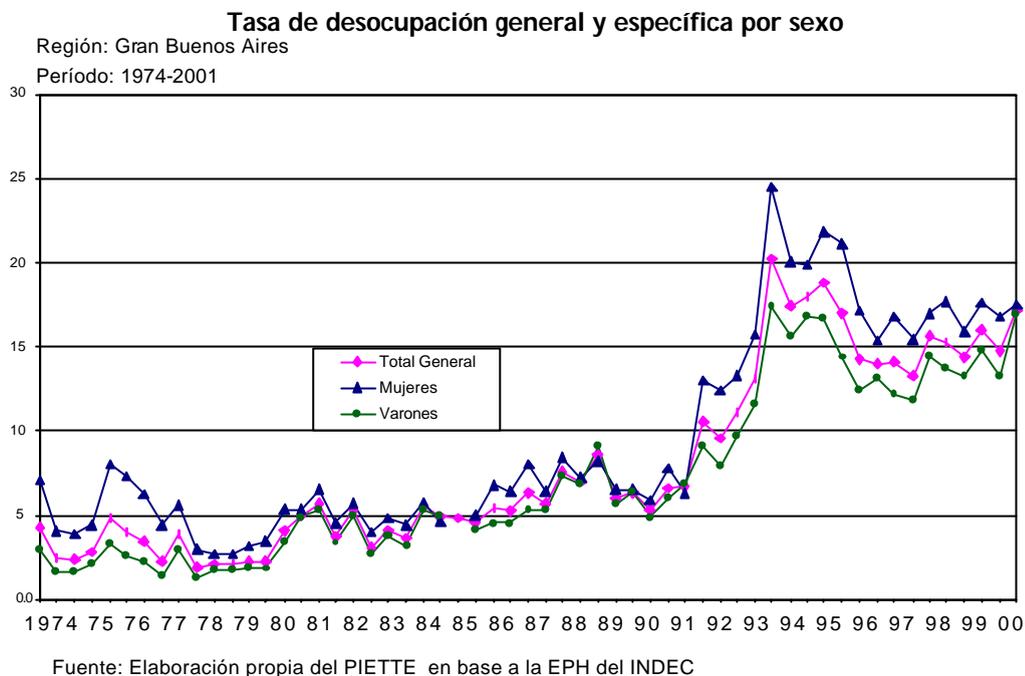
Fuente: Elaboración propia del PIETTE en base a la EPH del INDEC

**Gráfico 4:**  
**Tasa de desocupación específica por edad**



Fuente: Elaboración propia del PIETTE en base a la EPH del INDEC

Gráfico 5:



Analicemos ahora la evolución de las tasas de desocupación. Las tasas de desempleo discriminan: son mucho más elevadas para las mujeres y para los jóvenes de ambos sexos, que en el caso de los varones de las edades centrales. La tasa de desempleo más elevada según grupos etáreos corresponde a los jóvenes de 15 a 19 años. Prácticamente es 2 veces más elevada que la tasa global de desempleo promedio de los aglomerados urbanos, pero incluso se observa que la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes es siempre más elevada que en el caso de los varones de la misma edad. La tasa de desempleo de las mujeres es siempre más elevada cualquiera sea su grupo de edad. Además, se observa que cuando el desempleo global aumenta, la tasa de desempleo de las mujeres lo hace siempre a un ritmo mayor (gráficos 4 y 5).

**Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales**

**Cuadro 1:**  
**Ocupados y desocupados según ramas de actividad. Apertura según CIU Rev.3, 1991/1999**  
(porcentajes)

Onda	Indust Manuf	Const	Comer cio	Adm. Pública	Serv. Domes tico	Otros Svs	Serv. financ, inmob,de alquiler y empres.	Indust Manuf	Const	Comer cio	Adm. Pública
	Ocup	Ocup	Ocup	Ocup	Ocup	Ocup	Ocupado	Desoc	Desoc	Desoc	Desocup
1991:2	94.8	93.8	96.5	98.0	96.3	96.6	94.5	5.2	6.2	3.5	2.0
1992:1	93.5	87.3	95.6	98.6	92.6	96.8	95.7	6.5	12.7	4.4	1.4
1992:2	93.3	85.3	96.5	95.2	93.3	96.4	92.4	6.7	14.7	3.5	4.8
1993:1	90.3	81.1	91.5	99.0	89.2	94.1	91.0	9.7	18.9	8.5	1.0
1993:2	91.0	83.8	93.1	97.6	85.5	96.3	92.3	9.0	16.2	6.9	2.4
1994:1	89.9	79.5	91.6	93.7	84.7	93.7	93.8	10.1	20.5	8.4	6.3
1994:2	86.6	77.8	87.6	97.5	87.2	92.4	91.5	13.4	22.2	12.4	2.5
1995:1	80.5	63.0	81.1	89.1	75.8	89.8	88.0	19.5	37.0	18.9	10.9
1995:2	84.1	67.0	84.0	92.8	75.5	89.8	89.3	15.9	33.0	16.0	7.2
1996:1	82.2	65.6	84.9	93.5	78.2	88.9	87.4	17.8	34.4	15.1	6.5
1996:2	83.0	67.9	85.2	91.9	75.7	88.7	84.6	17.0	32.1	14.8	8.1
1997:1	86.7	68.5	85.5	95.8	76.0	89.2	87.4	13.3	31.5	14.5	4.2
1997:2	86.5	73.1	86.0	95.6	82.3	92.0	91.9	13.5	26.9	14.0	4.4
1998:1	88.6	72.0	87.9	97.0	81.2	94.0	87.4	11.4	28.0	12.1	3.0
1998:1'	87.0	73.3	88.7	98.4	76.8	92.9	87.8	13.0	26.7	11.3	1.6
1998:2	87.5	74.2	89.4	97.6	77.2	93.7	89.1	12.5	25.8	10.6	2.4
1999:1	86.2	68.9	86.0	95.1	75.2	92.2	88.0	13.8	31.1	14.0	4.9
1999:1'	85.9	72.1	86.2	94.9	77.6	91.3	89.0	14.1	27.9	13.8	5.1
1999:2	86.1	71.8	87.7	94.8	80.1	92.7	88.3	13.9	28.2	12.3	5.2
2000:1	85.0	69.2	86.7	90.8	77.1	90.7	90.1	15.0	30.8	13.3	9.2
2000:2	85.4	71.2	87.0	93.4	80.5	92.1	88.8	14.6	28.8	13.0	6.6
2001:1	82.8	64.6	85.8	92.7	79.6	89.9	86.4	17.2	35.4	14.2	7.3

En el cuadro 1, sobre el desempleo discriminado según rama de actividad se acerca al 30% el sector de la construcción y obras públicas; en segundo lugar está el servicio doméstico y en tercer lugar la industria manufacturera. Esto prueba que el desempleo es un fenómeno muy heterogéneo según las ramas de actividad.

## **2. El futuro previsible, si todo sigue igual...**

Con respecto a la evolución del desempleo no es fácil predecir lo que va a suceder, máxime partiendo de coyunturas con fuertes cambios; pero arriesgo y hago la hipótesis de que **si en el corto o mediano plazo no hay cambios importantes en el modo de desarrollo vigente**, tal como se entiende aplicando la Teoría de la Regulación -es decir en el régimen de acumulación y en las formas institucionales que configuran el modo de regulación-, **es muy difícil que se produzca una mejoría e incluso puede agravarse la situación**. Para colmo, el Ministro de Economía que "ideó y construyó" la arquitectura del modelo -que en 1991 logró establecer por ley una tasa de cambio fija respecto del dólar y propuso la adopción de medidas de política modernizantes y neoliberales siguiendo las consignas del "consenso de Washington"- semanas antes de este Seminario fue designado nuevamente Ministro de Economía por el actual gobierno y pareciera que el desempleo no es su primera prioridad.

Si en sus aspectos esenciales esta situación perdurara, mis hipótesis acerca de la evolución futura son en síntesis, las siguientes:

1.- Va a seguir creciendo, aunque de manera más lenta e irregular que en el pasado, la población económicamente activa (PEA) porque proseguirá el incremento demográfico de tipo vegetativo - aunque seguirá siendo más fuerte en el interior que en el Gran Buenos Aires- y porque el efecto de las migraciones internas e internacionales va a continuar jugando aunque probablemente de manera más débil. Dentro de ella va a crecer la PEA femenina, pero va a disminuir la de los jóvenes (15-19 años), debido a la mayor retención del sistema escolar (a pesar de las deserciones) y a la vigencia de la nueva legislación educativa.

2.- Se va a producir un "amesetamiento" a un alto nivel en la tasa de desempleo porque estamos frente a un fenómeno de histéresis, es decir que salvo que haya cambios importantes en el modo de desarrollo, será muy difícil que las tasas de desempleo bajen fuertemente en el corto plazo, incluso pueden subir. Por su propia lógica, el "modelo" que se instauró a comienzos de los 90´ y que está todavía vigente, es esencialmente ahorrador de mano de obra y no tiene como objetivo explícito la creación de empleos. Por esa causa es cada vez más baja su elasticidad de creación de empleo respecto del crecimiento del producto: según las estimaciones de nuestro equipo del CEIL PIETTE, si siguen las tendencias de los últimos años, se necesitaría un crecimiento del PBI de 5% para que el empleo creciera sólo un 1% (lo cual no implica necesariamente que al mismo tiempo baje el desempleo y el subempleo).

3.- En las grandes empresas (las transnacionales y los grandes grupos económicos de capital nacional) van a continuar introduciéndose de manera más o menos coordinada las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (TIC), nuevas formas de organización de las empresas, de la producción, del trabajo y de gestión de la fuerza de trabajo. Esta conjunción de

### *Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales*

---

innovaciones tecnológicas y organizacionales va a dar como resultado un aumento de la intensidad, de la productividad y de la flexibilidad del trabajo en las empresas productoras de bienes, pero generando pocos nuevos empleos estables. En nuestra opinión, si no se producen cambios en el régimen de acumulación, el sistema productivo va a seguir concentrándose, aumentando el peso relativo de las empresas grandes y medianas en el producto bruto interno, aunque probablemente va a disminuir paralelamente su talla promedio en términos de empleos.

4.- También va a disminuir el número de las empresas pequeñas, lo cual reducirá aún más su participación en el producto bruto interno y por consiguiente en el empleo. Las pequeñas y medianas empresas que busquen sobrevivir a esta crisis van a tener que hacer un gran esfuerzo para ser más competitivas, por racionalizar la producción e introducir nuevas tecnologías, tanto informatizadas como de organización, para poder así reducir sus costos y aumentar su productividad; salvo que haya un fuerte incremento de la demanda interna o que mejoren sensiblemente las posibilidades de exportar, ellas van a mantener -o más probablemente a reducir- su planta de personal. En el mejor de los casos van a generar pocos nuevos empleos. Esto me parece importante porque tal vez por angustia y necesidad se ha construido una falsa esperanza: que en Argentina el problema del desempleo se va a resolver satisfactoria y rápidamente con una política que se base en el desarrollo de las micro y pequeñas empresas.

5.- En términos relativos el requerimiento de fuerza de trabajo calificado por parte de las empresas se va a incrementar porque, contrariamente a la opinión prevaleciente, las nuevas tecnologías no sustituyen esa mano de obra, sino que tienen una función complementaria. Pero eso no significa que todos los profesionales universitarios van a obtener fácilmente un empleo: ellos también sufrirán el impacto negativo del modelo. Al mismo tiempo eso va a hacer aún más difícil la empleabilidad y reducirá el nivel salarial de los trabajadores que tienen un relativamente bajo nivel de instrucción y no poseen mayor formación profesional.

6.- El proceso de terciarización y de subcontratación se va a incrementar especialmente en cuanto a los servicios técnicos y especializados a las empresas, desarrollados a veces con una gran sofisticación y diversidad. Lo que buscan lógicamente los empresarios con estos cambios es reducir los costos laborales y transferir al menos parcialmente el riesgo hacia terceros, proceso que tendencialmente va a contribuir a reducir la actual talla de las empresas medianas y grandes que son las que subcontratan o terciarizan algunas de sus actividades, es decir en otros términos que las mismas reducirán el número de sus empleos.

7. Los procesos de externalización de ciertas secciones o departamentos de las firmas van a dar lugar a dos procesos: por una parte, la disminución de empleos estables dentro de las empresas y por otra parte a la re-creación de un número más reducido de esos empleos en pequeñas y medianas empresas, pero que en la mayoría de los casos serán precarios y con salarios más bajos, con una gran heterogeneidad en materia de calificación.

8.- El volumen de producción del sector industrial, que es donde históricamente se han generado las mayores tasas de productividad, va a continuar decayendo en su proporción sobre el PBI debido a la nueva estructura de los costos relativos, a las consecuencias negativas de la apertura, a los problemas que enfrentan las empresas tradicionales para mejorar su competitividad y a la falta de una política industrial coherente. Esto explica en parte la rápida disminución del porcentaje de empleo dentro del sector industrial y también el incremento de la dependencia de esta rama de actividad con respecto a la importación de bienes intermedios y de producción, flexibles, de buena calidad y que ahora son más baratos.

9.- El comercio exterior se ha ido configurando especializándose a la exportación de productos que usan intensivamente recursos naturales con poco valor agregado y por eso aunque aumente el volumen del comercio exterior, su efecto directo en materia de empleo va a ser reducida.

10.- Va a comenzar a aumentar el número y la proporción de los trabajadores no asalariados, de los ocupados en actividades por su propia cuenta, en los micro-empresarios, en el trabajo denominado "informal" (es decir, según la OIT: el trabajo doméstico, por cuenta propia, en micro-empresas y la ayuda familiar no remunerada). Pero lo que va a crecer con mayor intensidad es el trabajo no registrado (llamado comúnmente "en negro").

11.- Probablemente también se va a reducir el empleo público registrado, sobre todo a nivel nacional y en menor medida en el nivel provincial y municipal (porque en las mismas constituye la principal fuente de empleo) así como sus remuneraciones directas e indirectas, a medida que se estanque o baje la recaudación y los planes de ajuste fiscal se apliquen también en las provincias menos desarrolladas.

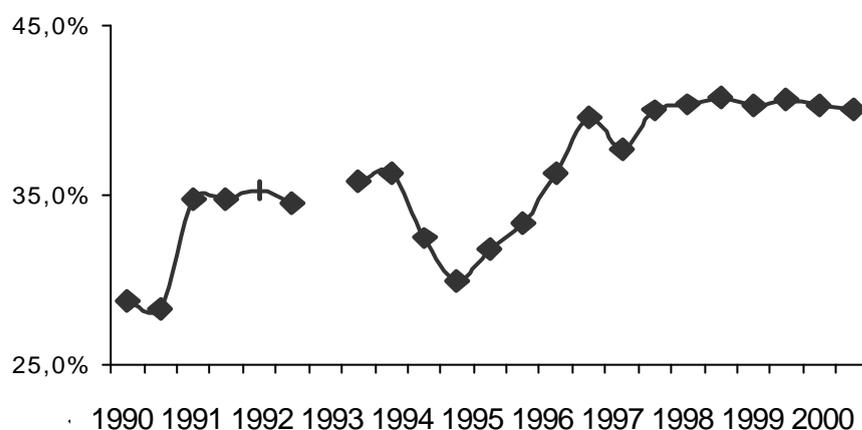
12.- Entre los trabajadores registrados del sector privado va a aumentar la proporción de los empleos de carácter precario, es decir sin garantías legales de estabilidad, por ejemplo los contratos de duración por tiempo determinado, los contratos de trabajo a tiempo parcial no deseado, contratos a través de agencias de tiempo temporario o eventuales y las nuevas formas que está adoptando el trabajo temporario en la agricultura. El caso paradigmático es el de las grandes universidades nacionales, donde según el último censo aproximadamente el 30 % de los docentes trabaja "ad honorem" en una de ellas. Me parece que va a ser muy difícil controlar y reducir en el corto plazo la importancia del trabajo no registrado debido a la disminución en el número de inspectores y a los problemas de calificación del personal de la Administración del Trabajo. En nuestros días el trabajo no registrado alcanza aproximadamente el 40 % del trabajo asalariado, generando a término al menos dos graves problemas para el sistema de seguridad social: 1º) la baja recaudación previsional debido a la evasión por parte de los empresarios -que implica reducción de los aportes- y 2º) una dramática situación futura para esos trabajadores que, cuando lleguen a la edad jubilatoria, van a tener muchas dificultades para poder reunir justificativos por los años de aporte mínimos para jubilarse, y los obligará a seguir trabajando

*Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales*

---

varios años más. Esto es un peligroso legado que tenemos en las manos y transferiremos a las generaciones futuras.

**Gráfico 6:**  
**Evolución de la Tasa de trabajo no registrado Provincia de Buenos Aires**

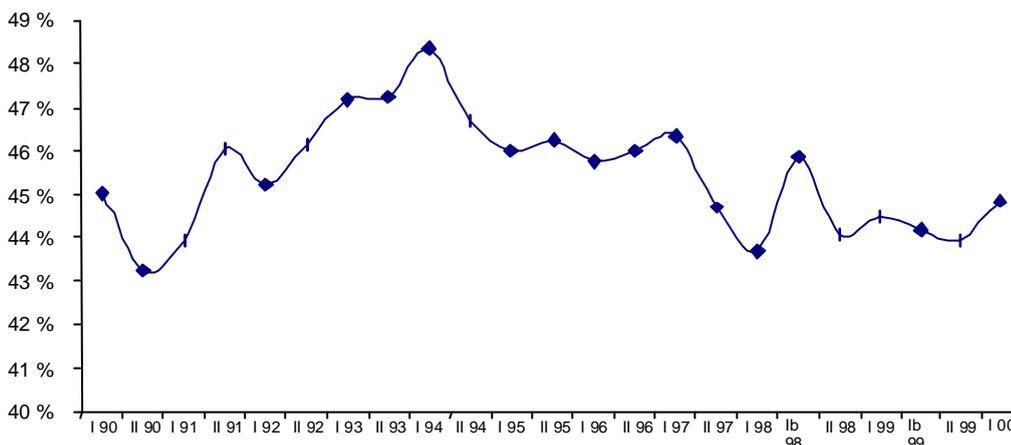


Fuente: Elaboración propia del CEIL-PIETTE en base a la EPH del INDEC

Nota: Provincia de Buenos Aires: incluye los siguientes aglomerados: Gran La Plata, Mar del Plata y Batán, Bahía Blanca y Partidos del Conurbano.

**Gráfico 7:**

**Evolución de la Tasa de informalidad Total Aglomerados Provincia de Buenos Aires**



Fuente: Elaboración propia del CEIL-PIETTE en base a la EPH del INDEC.

Nota: Provincia de Buenos Aires: incluye los siguientes aglomerados: Gran La Plata, Mar del Plata y Batán, Bahía Blanca y Partidos del Conurbano.

13.- Dentro de los sub-ocupados en términos de horas de trabajo, van a continuar aumentando los sub-ocupados demandantes que es donde "se esconden" numerosos desocupados y trabajadores precarios que se emplean a tiempo parcial o de manera esporádica.

14. Un fenómeno nuevo que se está manifestando y difundiendo es lo que el profesor Supiot llama la "para-subordinación": es decir que cada vez hay más empresas que tienen relación con un personal que les es jurídicamente independiente, pero que económicamente son realmente sus dependientes. Un caso paradigmático de esto y con el cual convivimos son las empresas de "remise": los remiseros ponen a trabajar su automóvil (que debe ser de un modelo reciente), pagan la nafta, el aceite, el seguro, toman a su cargo las reparaciones y encima de esto -algo que nos sorprende- tienen que pagar un canon semanal o un porcentaje de la facturación de sus ingresos a la empresa, para que ésta los mantenga en la lista, es decir para que los convoquen por radio o telefónicamente a trabajar cuando se manifiesta un cliente. El remisero debe hacer todos sus aportes jubilatorios para poder facturar a su nombre, y contratar con sus propios recursos una obra social y un seguro personal. Pero todos los costos directos e indirectos que implica esa actividad están explícitamente a cargo de ese "remisero" que a veces hasta tiene que utilizar un discreto uniforme, debe presentar su coche periódicamente para que personal asalariado de la empresa haga una revisión de su estado exterior e interior de orden y limpieza y esté "presentable" para los clientes. Esto significa que económicamente son totalmente dependientes de la empresa aunque desde el punto de vista del derecho del trabajo son

### *Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales*

---

totalmente independientes. Se aplica en estos casos el derecho civil o comercial, pues ellos facturan al cliente como si vendieran un servicio y pagan un canon o una franquicia a la empresa. Las normas jurídicas producen una transfiguración de esa realidad.

15.- Dentro de los desocupados pienso que va a seguir siendo elevada la tasa de desocupación de las mujeres, su tasa será más elevada que la de los varones porque todavía existe una cierta discriminación. La misma tenderá a disminuir sobre todo por el mayor nivel de educación que están teniendo las mujeres: prácticamente ya hay más analfabetos varones que mujeres y quedan muy pocas carreras universitarias que se pueden llamar "de varones".

16.- Va a ser más elevada la tasa de los jóvenes desocupados de ambos sexos a pesar de su disminución porcentual dentro de la población económicamente activa: el *handicap* se explica por su falta de experiencia laboral y porque el sistema educativo no tiene muy en cuenta la articulación de la educación con el trabajo.

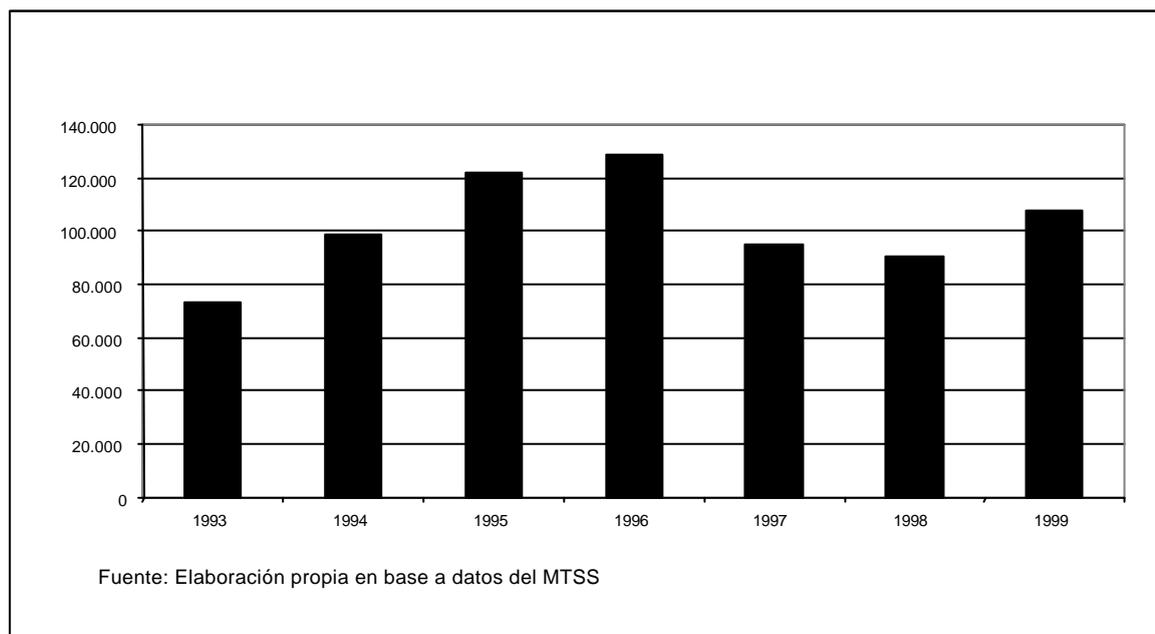
17.- Dentro de la PEA y de los ocupados se va a incrementar el porcentaje de los grupos de edad que tienen más de 50 años, grupo etáreo que crece sorprendentemente en nuestro país, tanto de varones como de mujeres, debido en parte a la estructura, la débil cobertura y el funcionamiento deteriorado del sistema previsional. A mediano plazo es previsible que las empresas aceleren el retiro de los trabajadores de mayor edad, eliminen puestos y reemplacen una proporción de ellos por jóvenes con mayor instrucción formal, y por ello más fácilmente reconvertibles, aunque no tengan tanta experiencia industrial. Pero esos jóvenes tienen poca relación con los sindicatos y de entrada van a cobrar salarios menores que la de sus mayores, quedando durante un cierto tiempo sometidos a la precariedad instaurada por los períodos de prueba. Esto quiere decir que a mediano o largo plazo se va a producir un rejuvenecimiento de la población ocupada y consiguientemente aumentará el desempleo de los mayores.

18.- Otro fenómeno sobre el cuál quiero poner el acento, es el tema de la duración del desempleo. Estimo que va a continuar incrementándose la duración de las situaciones de desempleo, especialmente de los trabajadores de edad madura y de las mujeres. La salida del desempleo -pero hacia la inactividad por el "efecto desaliento"- es mucho más importante actualmente entre los varones que entre las mujeres. Este comportamiento junto con las migraciones internas explica la disminución de la población económicamente activa masculina en algunos aglomerados urbanos, básicamente la Región Patagónica. En el cuadro correspondiente puede observarse que si nosotros clasificamos a las personas según estén en el desempleo menos de un mes, de 1 a 3 y más de 3 meses, lo que se constata es que aproximadamente el 30 % de los desocupados están menos de un mes en esa situación y son en su inmensa mayoría varones, porque tienen una tasa de rotación entre empresas mucho más elevada que las mujeres. Los que están de 1 a 3 meses en esa situación van a ser prácticamente alrededor del 20% y ahí ya la diferencia entre varones y mujeres no es tan elevada. Pero prácticamente el 45 % de los

desocupados pasan más de 3 meses en esa situación y entre ellos predominan las mujeres a lo largo de toda la serie. Comprobamos recientemente en otra investigación que nos solicitó el MECOVI que prácticamente el 50 % de los desocupados en el caso de la Región Pampeana está más de 6 meses en esa situación. En su mayoría son mujeres, mientras que los varones permanecen menos tiempo como "desocupados de larga duración", puesto que ellos se desalientan más pronto; las mujeres son más persistentes y tenaces en la búsqueda de empleo mientras que los varones abandonan más rápido su situación de desempleados y los que no consiguen otro empleo pasan luego a la condición de inactivos.

### 3. Breve consideración sobre las políticas de empleo

**Gráfico 8:**  
**Beneficiarios del Seguro de Desempleo -promedio mensual-**



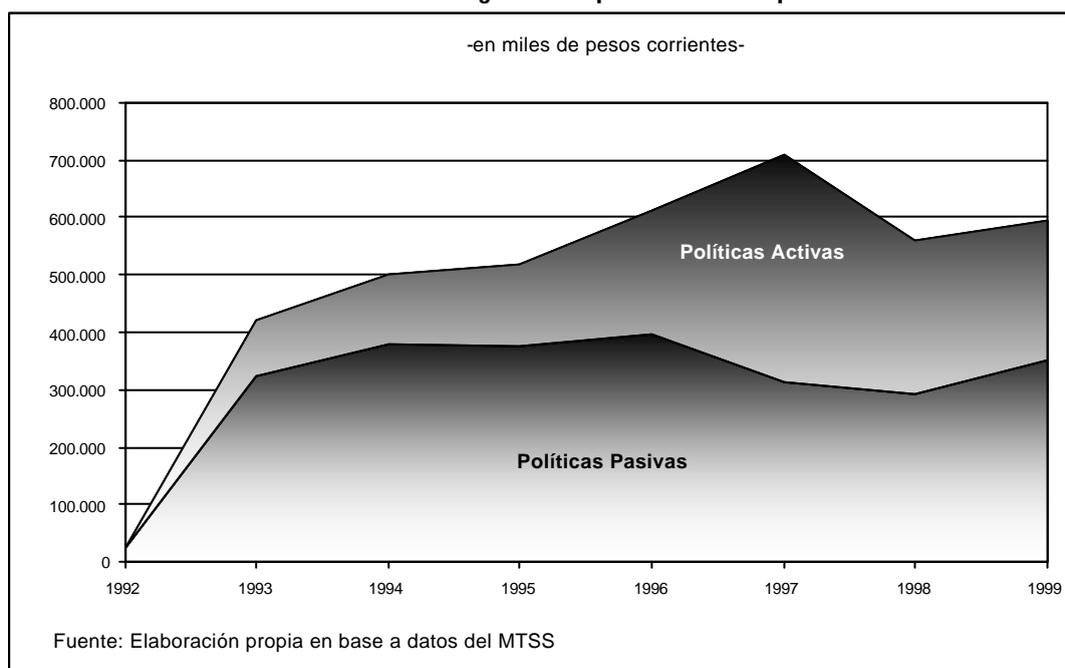
En lo que se refiere a las políticas de empleo yo las clasifico habitualmente en pasivas y activas. Es una clasificación simple, pero relativamente útil, proporcionada por la OCDE. Las políticas activas son aquellas que tratan de incrementar el número y la calidad de los empleos, mientras que las políticas pasivas son las que tratan esencialmente de compensar los efectos del desempleo, por ejemplo con subsidios a los desempleados o con el seguro contra la desocupación

### Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales

y actúan sobre la oferta de fuerza de trabajo sin buscar de manera directa la generación de empleos.

En el caso argentino -si nosotros fuéramos generosos al hacer la clasificación-, se podría aceptar que algunas de esas políticas, como el Plan Trabajar, el Proyecto Joven, o los Programas Intensivos de Trabajo, se incluyan entre las políticas activas de empleo. De la investigación realizada en el CEIL PIETTE por Anabela Barberena sobre las políticas públicas de empleo, surge que, en cuanto al uso de los recursos, el gráfico correspondiente muestra que durante la mayor parte del tiempo predominaron las políticas pasivas y que es solamente a partir del 97 que volvió a crecer la proporción del gasto en las políticas que, haciendo esas reservas, se denominaron activas.

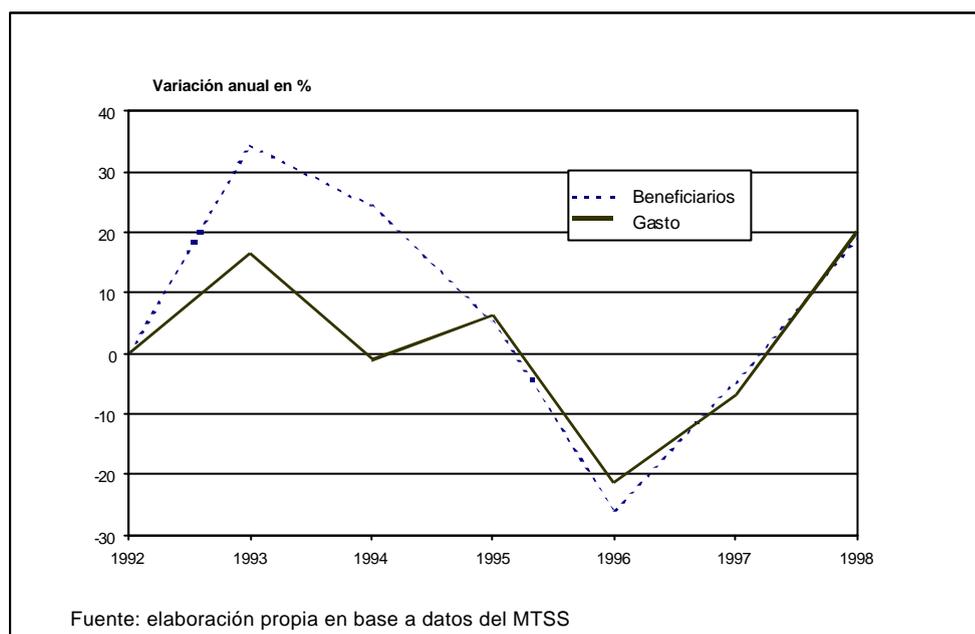
**Gráfico 9:**  
**Evolución de gastos en políticas de empleo**



En el Gráfico 11 se puede observar la evolución del gasto público en políticas activas de empleo según Programas. Durante la década de los 90 se crearon numerosos programas de empleo, como lo trató adecuadamente uno de los expositores que me precedió. En mi opinión es importante recordar que solamente hay 3 que cuentan realmente cuando se consideran los grandes números: son los programas Trabajar 1, 2 y 3 que continuaron hasta 2001, y por otra parte los programas

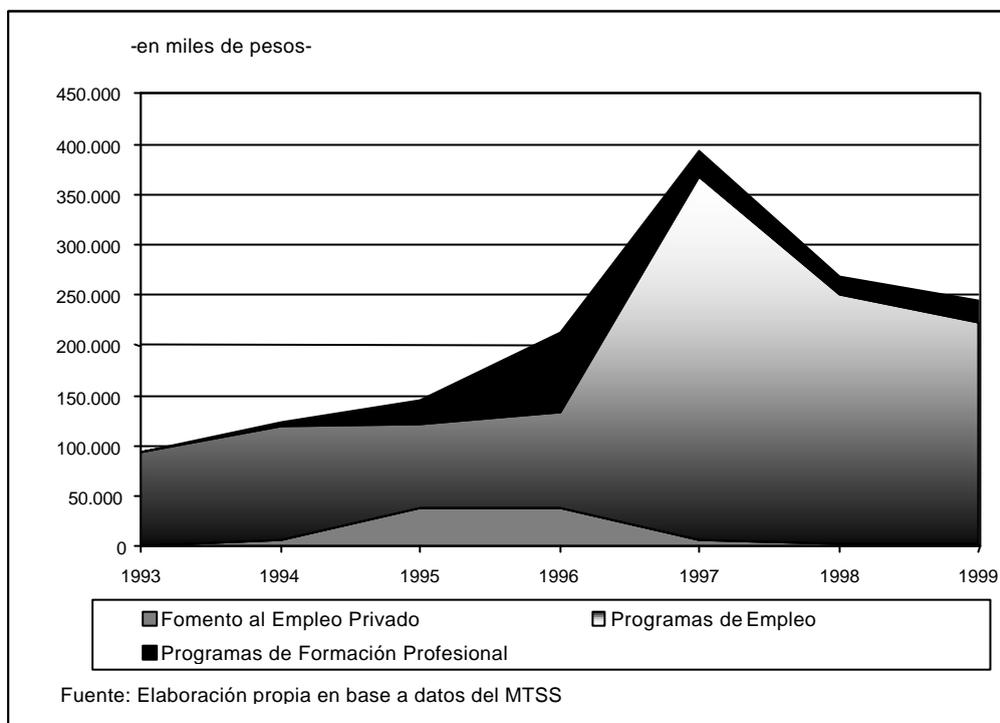
intensivos de trabajo (PIT) que se desarrollaron sobre todo entre el 93´ y el 95´ y el Proyecto Joven que concluyó en 1998.

**Gráfico 10:**  
**Evolución de beneficiarios y gastos en Seguro de Desempleo**



Si miramos la evolución de los programas en el total del gasto vemos que en los Programas Intensivos de Trabajo (PIT) es donde más se gastó hasta el año 1995, a partir de esa fecha el Proyecto Joven retoma mucha fuerza; pero son sobre todo los planes Trabajar aquellos que más "gasto" público insumieron.

**Gráfico 11:**  
**Evolución de gastos en políticas activas de empleo**



Para terminar quiero hacer una reflexión teórica sobre el tema del desempleo: ustedes saben que hubo, y perdura, una gran controversia entre -por una parte- los Keynesianos, Neo y Post Keynesianos y Regulacionistas y -por otra parte- los neoclásicos. Para estos últimos, el desempleo es básicamente un fenómeno que en última instancia se explica por una actitud voluntaria de los trabajadores: no quieren aceptar un salario que, aunque fuera bajo, es el que se correspondería con su productividad marginal. Entonces la forma de resolver el tema del desempleo, dirían los neoclásicos, consistiría por una parte reducir el costo salarial, es decir bajar los salarios directos y reducir las contribuciones patronales al sistema de seguridad social y, por otra parte, en eliminar las "rigideces" en el mercado de trabajo (es así que califican al derecho del trabajo protector de la estabilidad en el empleo), introduciendo de manera sistemática la flexibilización externa.

Siguiendo los consejos que transmitía la OCDE a los países miembros durante las dos décadas que transcurrieron entre 1974 y mediados de los 90 -cuando la crisis y el desempleo eran muy fuertes en EE.UU. y en los países europeos-, en Argentina se aplicaron drástica y exactamente todas esas medidas. El resultado fue que aún aplicando todas esas medidas creció el desempleo abierto y

persiste. Keynesianos y regulacionistas ponen más bien el acento en el carácter involuntario de la mayor parte del desempleo.

Ante el fracaso de sus políticas de inspiración neoclásica, la OCDE modificó a fines de la década pasada sus propuestas, pero en Argentina se siguieron aplicando.

## **¿Como buscan empleo los desocupados?**

Con Valeria Giner hemos logrado construir cuadros y gráficos a partir del procesamiento de un módulo de la Encuesta Permanente de Hogares, todavía no explotado sistemáticamente y que obtuvimos gracias a la gentileza del INDEC y al apoyo del Dr. Alfredo Monza del MECOVI.

Hemos encontrado elementos para postular que buscadores de empleo y empleadores no se encuentran de manera instantánea, individual y directa en el mercado (como postulaba la ortodoxia neoclásica), sino que hay una especie de apareamientos que para concretarse requiere un cierto tiempo y sobre todo la intervención de intermediarios.

Se han clasificado en varios grupos a los oferentes de mano de obra, a los buscadores de empleo. Procesando ese módulo de la encuesta nos dimos cuenta de que había distintas formas de buscar trabajo y los clasificamos en 2 grandes grupos: los que buscan empleo a través de intermediarios formales e institucionalizados (por una parte el servicio público de empleo, y por otra parte las instituciones privadas: las consultoras, las agencias de trabajo temporario, las ONG, las Instituciones Educativas y Religiosas, los Sindicatos, las Cámaras Empresariales, las Asociaciones de Profesionales Universitarios, las Bolsas de Trabajo, y recientemente aparecieron con fuerza las punto com) y los que buscan pero no lo hacen a través de estos intermediarios. Aquellos constituyen formas institucionalizadas de buscar empleo, pero donde la proporción menor de búsquedas se hacen a través del servicio público de empleo, siendo esta es una de las contradicciones más grandes que tiene el país en materia de políticas de empleo: con una tasa de aproximadamente el 15 % de desocupación abierta a fines de siglo, -que permanece estable, es persistente y puede crecer-, no existe un verdadero y eficaz servicio público de empleo como propone la OIT y que de alguna manera cumpla algunas de las funciones que prevalecen desde hace medio siglo en cualquier país desarrollado.

Por otra parte están aquellos que buscan empleo pero sin recurrir de manera sistemática a una mediación formal o institucionalizada: son los que colocan carteles o afiches con sus referencias, que publican o contestan avisos en los periódicos, que se presentan de manera espontánea donde hay un cartel que dice que "hay vacantes", pero sobre todo que buscan recurriendo a recomendaciones de familiares, amigos, vecinos, feligreses o correligionarios.

### *Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales*

---

El estudio de los datos del módulo de la EPH nos permitió confirmar que desde hace casi prácticamente una década aproximadamente dos tercios de los buscadores de empleo no recurren para eso a organizaciones formales e institucionales. Este grupo de buscadores de empleo prefiere solamente poner avisos, carteles y sobre todo recurren a sus relaciones personales y sociales: familiares, amigos, colegas y correligionarios. Por otra parte menos del 10% utilizan para su búsqueda solamente los mecanismos formales institucionalizados de intermediación y más del 90% de los buscadores de empleo emplean las dos modalidades. Un sociólogo, Granovatter y un economista G. Becker, hablaban justamente de estas "relaciones sociales fuertes" sobre las cuales se basan los buscadores de empleo para actuar en el mercado de trabajo. Las personas hacen frente al desempleo movilizándolo su "capital social" y sus relaciones personales; es con esas "armas" que se incorporan al mercado de trabajo.

Quería terminar esta breve exposición postulando que los desocupados no están voluntariamente en esa situación, sino que buscan empleo activamente y lo hacen de diversas maneras. La mayor parte de ellos lo hace recurriendo al mismo tiempo a las dos modalidades, tanto formales como informales. Por otra parte, según este módulo de la encuesta, en el período de referencia todos los que buscaron empleo hicieron en promedio por lo menos tres búsquedas. Cabe volver a señalar que lamentablemente es casi inexistente el recurso al servicio público de empleo, que es una "asignatura pendiente" como vulgarmente se dice.

Por razones de tiempo y de espacio no hemos tratado acá las consecuencias resultantes de estos desequilibrios del mercado de trabajo sobre los salarios, la distribución funcional del ingreso, la pobreza y la exclusión social.

### **Reflexiones y perspectivas**

Estamos frente a un problema grave pues las tasas de desempleo abierto y de subempleo visible no sólo son elevadas sino que también son persistentes. Los test econométricos que hicieron los miembros de nuestro equipo lo demostraron, con lo cual se puede afirmar que no se trata de una simple "tasa natural de desempleo" que sería la condición para evitar que crezca la inflación. Se trata de tasas elevadas y persistentes que nos van a acompañar durante mucho tiempo, salvo que cambie el modo de desarrollo, es decir el régimen de acumulación y las formas institucionales.

Esto nos plantea un grave dilema, un desafío exigente para los investigadores científicos y los docentes universitarios: hasta ahora habíamos puesto el acento en combatir el desempleo invocando las cláusulas constitucionales y el "Derecho del trabajo"; desde ahora tenemos que poner más el acento en el "Derecho al trabajo". Dado que todavía hay una confusión entre trabajo y empleo, tenemos que poner el énfasis en el "Derecho al empleo". Pero a un empleo de calidad (es decir estable, protegido socialmente, bien remunerado y ejercido en buenas condiciones de

trabajo), "calificante", es decir que permita a los trabajadores crecer en sus calificaciones y competencias a lo largo del ejercicio de su actividad laboral y que cree las condiciones para instaurar una democracia económica al nivel de la firma para poder participar de manera responsable, mediante instituciones, en la información, el asesoramiento, la concepción de su trabajo y la gestión empresarial.

Ése es en síntesis mi diagnóstico y mi previsión "realista" de un futuro sombrío, pero que no está determinado fatalmente y para siempre. Quisiera que esta realidad cambiara en el sentido que mencioné: en ese caso la condición necesaria, pero no suficiente, es el crecimiento económico sustentable y un cambio del actual modo de desarrollo para que sea "rico en empleos".

El futuro no está escrito, nosotros y los interlocutores sociales tenemos la pluma.



## **Crecimiento y empleo en la Argentina contemporánea. Situación y perspectivas.**

*Alfredo Monza*

Quiero naturalmente agradecer a los organizadores el que me hayan invitado, pero quiero agradecerles más el que se les haya ocurrido hacer una reunión académica sobre un tema que tiene aparentemente mucha mayor importancia que lo que sugiere su presencia en la discusión social y política.

El tema del empleo estuvo de moda cuando se plantearon ciertas situaciones que la gente ingenua o imprevisora imaginaba que nunca iban a pasar y sin embargo pasaron, pero después parece haber decaído enormemente en términos de la frecuencia con que se lo menciona en los medios y en la discusión social. Tal vez esto no es más que una ilustración particular de aquella opinión que sostiene que uno en definitiva se acostumbra a las cosas más terribles.

Mi primera reacción con respecto al título de este Seminario (Metamorfosis del empleo ) fue que era un título retórico, muy grato al oído. Pero luego me produjo una cierta inquietud, porque sin hurgar demasiado en el inconsciente me di cuenta rápidamente que el título evocaba en definitiva el cuento de Kafka sobre Samsa convirtiéndose en un escarabajo. Y creo que todo esto arrastra un cierto elemento de terror en el fondo y no sé si ésa fue la intención conciente o inconciente de los organizadores, pero me resulta llamativo el uso de ese término.

Yo quería partir siendo muy prudente en términos de no aburrir al auditorio, pero debo hacer una referencia inicial sobre la entidad del problema del empleo. Hay algunos pocos números a los cuales me voy a limitar. Uno de ellos es que en esta economía y en esta sociedad, hace ya 7 años que la tasa de desempleo está por encima del 10 %, lo que no es poco decir. No hay ningún precedente histórico de este tipo en nuestra sociedad y, en verdad, tampoco hay muchos de esa intensidad y con esa persistencia en el nivel mundial. Como es habitual, los argentinos tenemos la peculiaridad de destacarnos en el concierto de las naciones, aunque lamentablemente a menudo no por las mejores razones.

Trataré además de ubicar el problema en el contexto de la Región, porque hay que salir afuera para poder ver mejor lo de adentro. Ustedes observarán en el cuadro 1 dos cosas con respecto a la década de los noventas. La primera columna es la tasa promedio de desempleo en un conjunto de países latinoamericanos en el sexenio 94´-99´. En Argentina, el 15 % parece ser el guarismo mágico que fija el techo (o el piso) en el cuál se ha sostenido. Parece difícil que la tasa de desocupación pudiera moverse rápidamente y con mucha intensidad, ya sea para arriba o para abajo.

**Cuadro 1**  
**América Latina: Tasa de desempleo abierto urbano**

<b>Países</b>	<b>Promedio 1994-2000</b>	<b>2000 hasta el 3° trimestre</b>
Argentina	14,7	15,4
Bolivia	4,4	...
Brasil	6,0	7,5
Chile	6,9	9,2
Colombia	12,7	20,4
Costa Rica	5,7	5,2
Ecuador	10,3	14,9
El Salvador	7,2	7,0
Honduras	5,6	...
México	4,1	2,3
Nicaragua	16,3	...
Panamá	15,6	13,3
Paraguay	6,8	...
Perú	8,3	10,3
República Dominicana	15,4	...
Uruguay	11,0	13,3
Venezuela	11,4	14,6
<b>América Latina</b>		
<b>Promedio simple</b>	9,1	12,3
Promedio ponderado	7,6	8,9

Fuente: OIT, Panorama Laboral 2000.

El promedio para América Latina es simplemente la mitad del promedio para Argentina, o sea, el conjunto de los países de América Latina en esta larga segunda mitad de la década pasada exhibe una tasa de desocupación del 7,6 % anual, mientras que nuestro país se destaca claramente con un nivel que está virtualmente en el doble de ese valor.

Otra cosa elemental, para acabar aquí con el diagnóstico porque es bien conocido, es que sin duda la situación en materia de empleo es el antecedente inmediato de la situación social. Por lo tanto, si nos preocupa esta última, debería preocuparnos lógicamente el tema del empleo. Y otro punto muy breve que quiero mencionar es que, después de todo, la tasa de desocupación es apenas uno de los indicadores del estado de situación en materia de empleo y hay varias otras cosas que habría que considerar, porque no necesariamente lo que pueda verse sobre la tasa de desocupación se reproduce exactamente en los otros indicadores.

Ante este cuadro de situación, el cometido particular de este panel sería embarcarse en el complejo y peligroso mar del pronóstico. Con los años, uno desarrolla algunas picardías, por lo cual voy a hacer un pronóstico que no es exactamente tal, pero que me parece puede resultar

### *Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales*

---

ilustrativo en tanto esclarezca algunos aspectos básicos de la situación. De todos modos, debe reconocerse explícitamente que en verdad nadie sabe exactamente qué va a pasar en la próxima década en el mercado de trabajo argentino. Primero, porque de por sí el futuro no es de conocimiento factible; segundo, porque es en particular imposible hacer un pronóstico puntual. En todo caso, podría jugarse con una variedad de escenarios, o sea, hacer un pronóstico condicionado, que en el fondo no es más que una manera (legítimamente) escapista de expresar nuestra conjetura sobre el futuro. Otra cuestión central en toda esta temática, y que ha sido discutida mucho, es que el futuro no sólo es no cognoscible sino que además es dependiente de las acciones y reacciones de la sociedad en este campo.

Vamos a hacer entonces sólo una reflexión aritmética sobre los límites dentro de los cuáles podría ubicarse el futuro del mercado de trabajo en la Argentina. Hay varias maneras de plantear un enfoque de este tipo y voy a elegir una que me parece útil: la perspectiva de las políticas de empleo y de las aspiraciones sociales. Como primer paso, nos plantearemos metas en este campo de tres tipos distintos, que en mayor o menor medida aparecen frecuentemente citadas en los medios y que pueden ordenarse en un orden creciente de exigencia.

La primera meta es absolutamente modesta pero ojalá pudiera cubrirse y consiste en evitar un deterioro ulterior de la situación actual. Lamento ser tan poco agresivo, tan modesto en mis aspiraciones, pero vamos en orden. ¿Qué quiere decir esto? Que la economía debería crear a lo largo de la década tantos puestos de trabajos nuevos como nuevos ingresantes vayan incorporándose al mercado de trabajo.

El segundo tipo de meta, con un mayor nivel de exigencia, es una aspiración que muy frecuentemente se plantea en la discusión de los analistas, de los medios y sobre todo en declaraciones de los políticos y consistiría en reducir los niveles actuales de la tasa de desocupación abierta y de la tasa de subocupación horaria (i.e., por insuficiencia de horas de trabajo) a la mitad. Es decir, la vieja pretensión de volver a tasas de un dígito en estos dos indicadores de la situación del mercado de trabajo.

En un nivel menos accesible al público en general, más propio de los cenáculos de especialistas, hay algunas otras distorsiones mayores de la situación laboral que están asociadas a distorsiones también mayores de la situación social y a las que se hace referencia genéricamente en términos técnicos con la designación de subocupación no horaria, lo que comprende la informalidad urbana, el servicio doméstico y el sobreempleo en el sector público. En este tercer nivel de exigencia, podríamos también aspirar a reducir a la mitad el porcentaje de estas patologías ocupacionales dentro del empleo total, a lo largo de la década.

Estas son las tres metas que pueden plantearse hacia el futuro en términos de cómo, en qué direcciones y en qué grado modificar el insatisfactorio estado de partida.

Veamos ahora cuántos nuevos puestos de trabajo puede estimarse que habría que crear por año para satisfacer cada una de estas metas. Tomemos la primera, que tiene como objetivo meramente la expansión del empleo al ritmo de la población económicamente activa, sin resolver ninguno de los problemas preexistentes, pero sí evitando que dichos problemas se agraven. Ello está regulado por dos variables fundamentales, que son la tasa de crecimiento de la población y la evolución de la participación económica.

Con respecto a lo primero, ¿qué conjetura hacer? El último dato que tenemos es particularmente viejo, es lo más viejo que puede llegar a ser, porque es el dato obtenido a partir del Censo de Población de 1991. Ha pasado ya una década desde entonces y estamos actualmente en vísperas de un nuevo relevamiento censal. De todos modos, en esa última "década" intercensal, la población urbana creció a la tasa nada despreciable del 1,8 % anual. Es oportuno recordar que en contraste con esto, las tasas de crecimiento poblacional del primer mundo son cercanas a cero y posiblemente ello les dé una primera impresión de que por este lado también hay un problema y no necesariamente menor.

Los demógrafos tienden a sostener, seguramente por razones atendibles, que se habría generado una tendencia a la reducción del crecimiento demográfico. Pero los demógrafos saben además, mejor que cualquiera de nosotros, que las variables que ellos manejan no varían mucho en el corto plazo; por lo cual no cabría esperar, por ejemplo, una duplicación ni una reducción a la mitad de una variable demográfica en el lapso de una década. Por todo esto, en el ejercicio numérico se supuso una tasa de crecimiento anual de 1,5 %, de la población urbana en la primera década de este siglo.

El otro tema es la proyección de la tasa de actividad o de participación económica, que conforma un campo mucho más incierto. El perfil histórico de largo plazo en la Argentina es que entre mediados de los setentas y mediados de los ochentas se produce una caída anómala de esta tasa de participación, en general para la mayoría de los estratos etarios y de género. El año 1983 es el punto más bajo de los niveles de participación económica en Argentina y a partir de 1984, esa tasa empieza a subir.

Se plantearán entonces un par de alternativas respecto a la evolución futura de la tasa de actividad, de carácter, digamos, neutral. Si uno toma el período largo desde que hay información regular, esa tasa de participación económica creció en un 0.25% promedio anual. La otra alternativa es tomar el promedio histórico del período último, que va de 1983 a 2000, esto es, a partir de la recuperación de esta tasa, que es una cifra del orden del doble de la anterior.

Dentro de este marco, puede inferirse con todas las reservas del caso, que para simplemente asegurar que el mercado de trabajo no se deteriore todavía más en el futuro debería asegurarse la creación de entre 260.000 y 300.000 nuevos puestos de trabajo por año. Probablemente

### *Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales*

---

ustedes no están familiarizados con el orden de magnitud de esta variable, pero imagino que empezarán a sospechar que se trata de una magnitud más bien grande y no pequeña.

¿Qué pasa además si pretendemos reducir a un dígito los niveles actuales de las tasas de desocupación y subocupación dentro del lapso de la próxima década? Esta segunda meta requeriría de la creación de alrededor de 100.000 nuevos puestos de trabajo por año. Que no es poco, pero es la tercera parte del requerimiento anterior.

Y, por último, si todavía fuéramos más ambiciosos como para introducir el tema de la subocupación dentro de la política de empleo, una reducción sustantiva (50%) de la informalidad urbana y del servicio doméstico requeriría la creación de otros 100.000 puestos de trabajo anualmente.

En síntesis, según este ejercicio aritmético, que es tan simple y al mismo tiempo tan confiable como cualquier ejercicio aritmético, el país debería crear en la década que ahora se inicia entre un mínimo de 300.000 puestos de trabajo por año, si sólo se resignara a evitar que la situación se deteriore ulteriormente, y un máximo de 500.000, si quisiera además alcanzar alguna forma sustantiva aunque parcial de mejora.

Para apreciar la viabilidad de estos requerimientos deberían adoptarse, al menos, dos perspectivas diferentes, que no veremos aquí en detalle por razones de tiempo. La primera perspectiva remite a la tasa de crecimiento económico compatible con un volumen de creación de puestos de trabajo de esa magnitud. Basta decir al respecto que dicha tasa (sostenida) debería ser particularmente elevada.

Desde la otra perspectiva, la viabilidad tiene que ver con cuál sería el volumen de recursos, tanto físicos como humanos (en términos de capacitación) que estarían asociados a la creación de ese número de empleos. Nuevamente, los requerimientos serían muy grandes en términos de volúmenes de inversión, de desarrollo de capacidad tecnológica, de crecimiento de los niveles de capacitación, de reestructuración de la composición del empleo por distintos tipos de especialidades, etc.

Hagamos ahora otro chequeo de la viabilidad de estos requerimientos, que no es más que un pequeño ejercicio aritmético. En la década de los noventa, que fue sin duda una década de crecimiento, aunque de crecimiento a su manera, veamos cuántos puestos de trabajo se crearon por año. En promedio, se crearon 150.000, o sea, que no sólo se está muy lejos del volumen necesario para satisfacer las tres metas indicadas, sino que incluso no se llegaría ni a cubrir los requerimientos necesarios para evitar un deterioro ulterior del mercado de trabajo.

Si uno toma cada año en particular, y más allá de algunas curiosidades que plantean algunas estadísticas que nunca fueron debidamente examinadas, sólo en tres años de los diez la creación

de los puestos de trabajo superó los 300.000, o sea, generó condiciones que permitirían satisfacer la primera meta (impedir un deterioro ulterior de la situación del empleo).

Y sólo en un año se superaron los 500.000 puestos nuevos.

**Cuadro 2: Requerimientos anuales de creación de puestos de trabajo  
Nivel nacional urbano: 2000-2010**

	Hipótesis de mínima	Hipótesis de máxima
<b>A) Requerimientos según...</b>		
... meta I: atender a la expansión de la PEA	<b>257</b>	<b>316</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por crecimiento demográfico (1,5% anual a partir de 1991)</li> <li>• Por aumento de la tasa de actividad                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- según variación 1974-2000 (0,25% anual)</li> <li>- según variación 1983-2000 (0,59% anual)</li> </ul> </li> </ul>	213  43	213  103
	<b>Hipótesis de mínima</b>	<b>Hipótesis de máxima</b>
... meta II: reducir al 50 %	<b>107</b>	<b>101</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• la tasa de desocupación de mayo de 2000</li> <li>• la tasa de subocupación horaria de mayo de 2000<sup>(1)</sup></li> </ul>	81  26	77  24
... meta III: reducir al 50 % el porcentaje de la informalidad urbana y el servicio doméstico en la PEA	<b>94</b>	<b>89</b>
<b>B) Resumen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por meta I</li> <li>• Por meta I y II</li> <li>• Por meta I, II y III</li> </ul>	<b>257</b> <b>264</b> <b>458</b>	<b>316</b> <b>417</b> <b>507</b>

**Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales**

<b>C) Patrón de referencia: creación anual de puestos de trabajo</b>	
1990-1991	411
1991-1992	236
1992-1993	23
1993-1994	-8
1994-1995	-310
1995-1996	10
1996-1997	622
1997-1998	454
1998-1999	43
1999-2000	12
Promedio 1990-2000	149

<sup>(1)</sup> En puestos equivalentes

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares y CNPV.

Ante esta situación, la pregunta es naturalmente ¿qué hacer? Dado que a esta altura el tiempo está agotado, digamos sólo una cosa y la más importante: la condición mayor para cualquier forma, ya sea completa o parcial, de solución de los difíciles problemas ocupacionales que se plantean pasa por el crecimiento económico y no hay a ese respecto duda alguna. Eso sí, es necesario recordar que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para promover el empleo. Ha habido una variedad de análisis en el plano teórico, desde la década del 40', que han analizado la eventual existencia de regularidades estadísticas en la relación entre el crecimiento del producto, el crecimiento de la productividad y el crecimiento del empleo. Estos estudios han sido recuperados muy recientemente, pero por razones diversas tanto en el primer mundo como en el medio local. En la última década, el foco de la discusión en este campo se puso, no en el aspecto de la necesidad del crecimiento, sino en su no suficiencia ¿Por qué motivo? En el caso del primer mundo, porque ante una variedad de innovaciones tecnológicas muy rápidas y muy intensas, el punto principal pasó a ser el riesgo de que aún creciendo no se generara empleo, pero se discutió muy poco el riesgo de no crecer.

En el caso local reciente, las tasas espectaculares de crecimiento económico en los primeros años de la Convertibilidad incitaron a una actitud parecida. La discusión fue nuevamente alrededor de por qué creciendo no se generaba empleo y se discutió mucho menos (porque se dio por sentado) si el crecimiento estaba o no asegurado.

Lamentablemente la evolución histórica planteó algunas sorpresas (o, mejor dicho, puso de manifiesto algunas imprevisiones o imprudencias) y más recientemente ha habido una traslación del foco de atención hacia el nivel más tradicional de las condiciones para crecer.

En materia de la literatura más reciente de los países ricos, quiero mencionar dos ejemplos puntuales. Ya en 1995 en un estudio de la OCDE se analizó y comparó, en treinta países, la recuperación cíclica en materia de empleo entre la década de los ochentas y la década de los setentas. Lo primero que se observó es que, en general, en la década de los ochentas la recuperación del empleo en la fase ascendente del ciclo fue mucho más débil de lo que solía serlo en la década anterior. El segundo paso fue preguntarse por qué esa astenia del empleo; si acaso ello se debía a un dinamismo tecnológico mucho mayor, o bien a una insuficiencia de crecimiento. Y el estudio concluye que, en la mayor parte de los casos, si el empleo en los países ricos reaccionó menos al crecimiento en los ochentas respecto de la década anterior, ello no se debió a que las ganancias de productividad hubieran sido tanto mayores en el primer período respecto del segundo, sino porque el crecimiento económico había sido mucho más débil.

El otro ejemplo: en algunos trabajos que se han realizado recientemente se concluye que la existencia de mayores niveles de desempleo en la Unión Europea con respecto a EEUU y al Japón es en definitiva atribuible a un desempeño de crecimiento más modesto y no a otro factor.

En cuanto al caso argentino, completamos una década con una tasa promedio de crecimiento importante, del orden del 4 %. Para no perder la perspectiva histórica, recordemos que la tasa de crecimiento de largo plazo del período de sustitución de importaciones fue 4 ó 4,5 %. Y si a eso se le agrega la irregularidad de ese crecimiento, la extrema vulnerabilidad que demuestra la economía argentina ante diversos impactos externos, el tema de la necesidad de crecer y cómo hacerlo pasa a ser el tema principal en materia de la discusión y el diseño de políticas de empleo, más que otras sutilezas o parcialidades que a veces se han mencionado en relación con esta cuestión.



## **Selección del debate posterior**

*[Participante sin identificar] -Llama la atención entre las perspectivas que se enumeraron la de una tendencia al crecimiento del auto empleo. ¿Es posible contar con algún elemento, que tal vez a mí se me escapó en la exposición, para entenderlo?*

[J. C. Neffa] -La tendencia que se está dando en Argentina es una reducción sencilla de la talla de las empresas. En parte debido al cambio científico-tecnológico, a los procesos de terciarización y la subcontratación. La tecnología hace que se pueda aumentar la producción incluso con menos personal. Los procesos de terciarización y la subcontratación muchas veces se presentan en forma de cascada, es decir que una gran empresa subcontrata y a su vez esta empresa subcontratista subcontrata. El resultado es que hay mucho trabajo individual, personal o familiar que se está generando.

Otro punto es el estado crítico de las Pymes. Su elevada tasa de mortalidad compromete también la situación de los que trabajan en una Pyme, que terminan aceptando alguna actividad tipo changa en su casa u otra modalidad similar.

Hay una experiencia que se hizo en la zona de La Plata, Berisso y Ensenada durante tres años, trabajando con una docena de Pymes para ver de qué manera se las podía ayudar para que fueran más competitivas. En ese período varias empresas murieron, y la forma en que la gente sobrevivía era con esta búsqueda de un auto-empleo, aprovechando las calificaciones y las competencias que habían adquirido en una empresa, aunque fuera de pequeñas dimensiones.

Otro ejemplo surge de lo investigado en un momento sobre el tema de la innovación tecnológica en las grandes empresas, en particular estudiamos a IBM. Fue en el año 1985 y el estudio nos mostró como gestionaba IBM sus fuerzas de trabajo. En algún momento dado nos dimos cuenta de que había dentro de la empresa personas que no eran de la empresa pero que hacían la tarea, es decir, que había como una especie de mini empresa que se había incrustado dentro de IBM, y al mismo tiempo había un proceso de subcontratación.

Tomamos contacto con los subcontratistas y nos dimos cuenta que a su vez ellos también subcontrataban; y que en cosas muy importantes para la industria electrónica, como eran las impresoras de punto, prácticamente el armado de los cables se hacía en los domicilios de una villa miseria cercana a IBM, en la zona de Martínez.

Era un problema ponerle un nombre; pero era evidente una subcontratación en cascada que respondía a la misma lógica de reducir el costo y, por sobre todo, de poder administrar mejor la

inestabilidad. Este tipo de trabajo crea una relación laboral más fácil, de modo que los empresarios recurren a éste cada vez más. En este sentido, es muy factible que muchos de los que estaban antes empleados salgan del desempleo recurriendo a esta estrategia, que es una estrategia de supervivencia.

De cualquier manera, no creo que se pueda asimilar el caso argentino a la situación de otros países latinoamericanos, cuando se habla del sector informal urbano. Para mí, se trata de un trabajo no asalariado más que de esa noción de sector informal, que prácticamente la OIT la ha abandonado poco a poco.

*[Participante sin identificar] -Se habló de algunas cuestiones referidas a ciertas anomalías expresadas en los números del incremento anual del empleo en los años 90´, y en particular se mencionó el año 1997. ¿Estas anomalías obedecen a problemas metodológicos o merecen alguna otra consideración?*

[A. Monza] -Al referirme a anomalías no era mi intención ser tan exagerado; debería haber dicho "alguna anomalía", ya que la calificación se refería sólo al año 1997. La singularidad de ese año es mencionada por muchos, pero no hay estudios que respondan al porqué.

Los datos son cifras oficiales, y no cuento con ningún elemento para juzgar que estén distorsionadas de una manera arbitraria y feroz que uno se pueda imaginar, ni mucho menos.

Pero el número es tan alto, es enorme la creación de empleos que hay entre mayo del 96´ y mayo del 97´, que para cualquier analista experimentado con los números es muy difícil creer en esas cifras. Si se tuviera la intención de corregir ese número, el promedio anual de 150.000 puestos de trabajo podría ser 100.000 o una cifra cercana.

En el año 1997 subsiste una duda metodológica importante: si hubiera acaso algún tipo de distorsión o error proveniente de cambios de metodología o algún error de estadística ésta lo prevería y contemplaría la existencia de tales errores con rangos de probabilidad. El punto sería si ese error fue por una sola vez en ese año y después se corrigió o si levantó todo el nivel de la serie con lo cuál la distorsión es mucho mayor.

Otro dato curioso lo introduce la tasa de crecimiento promedio de la década que fue del 4,5 % y la tasa de crecimiento del empleo que fue de 1,5 % entre puntas, todo lo cual da una elasticidad de 1/3, que es el número mágico que da esa elasticidad en todos los países, en todas las épocas, no sé por qué motivo. Esto sería una validación muy genérica que daría resultado positivo; no

### ***Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales***

---

obstante el empleo crece tan poco debido a que el crecimiento del producto tampoco es extraordinario, no es un crecimiento del 6 ó del 8 %.

***[Participante sin identificar] -Se señaló que para que hubiese crecimiento en el nivel de empleo se necesitaba no solamente un crecimiento en el producto sino también que se dieran otras condiciones. ¿Cuáles serían las otras condiciones, como condición necesaria, y qué posibilidades hay que éstas se den en la Argentina, por lo menos a corto plazo?***

[A. Monza] -La pregunta es importante y pertinente. El problema que debería preocuparnos no es tanto discutir bajo que condiciones el crecimiento genera empleo, sino bajo que condiciones se genera crecimiento. Voy a hacer mención de dos. Los estudios mencionados a partir de los trabajos pioneros de Verdoorn sostienen que hay una relación no proporcional entre el crecimiento del producto y el crecimiento del empleo. En el sentido de que a niveles bajos del crecimiento del producto, el empleo puede directamente no crecer; a niveles medios de crecimiento del producto, el efecto sobre el empleo puede ser mucho más modesto que la expansión del crecimiento y dentro del rango en que estaría operando la no suficiencia; pero a niveles altos del crecimiento del producto, esta regularidad implica que el crecimiento del empleo sí es significativo.

Entonces, volviendo a la experiencia local cuantitativa, si se crece al 4%, tomando un guarismo, es difícil que ese crecimiento tenga mucho impacto sobre el empleo.

Ahora si crecemos al 6 ó al 7%, y más allá de la presencia de elementos contrarrestantes o que puedan llegar a matizar las chances del efecto fuerte que se produce sobre el empleo, entonces sería un crecimiento suficiente. Otro punto principal es la composición del producto. Los distintos sectores productivos tienen requerimientos de trabajo muy diferentes, directos e indirectos, de donde una misma tasa de crecimiento del producto global, puede implicar distinta evolución del empleo total, según ese crecimiento global se distribuya en los distintos sectores particulares. Por ejemplo, es bien sabido que el sector construcción es uno de los más generadores de empleo. Entonces un modelo, un régimen de crecimiento, con un componente importante de obras públicas va a tener un efecto expansivo sobre el empleo. Mientras que otro modelo caracterizado por la ampliación del área de los sectores privatizados, que son sectores dinámicos y naturalmente muy poco demandantes de empleo, sujetos a una innovación tecnológica ahorradora de mano de obra muy fuerte, no tendría un efecto significativo sobre el empleo.

Por último, las políticas son también determinantes de la composición del producto, por sus influencias, contenidos u orientaciones. Por ejemplo, en políticas de empleo, sobre todo en la Unión Europea, son muy aplicadas las regulaciones que tienen que ver con la introducción de la innovación tecnológica. El progreso tecnológico es clave y fundamental; pero en ciertas circunstancias librado a su propia dinámica puede generar más problemas que beneficios, por lo menos en el corto plazo. Entonces el problema es como regular esa introducción para que el efecto sobre el empleo no sea catastrófico. Pero, insisto, esas son discusiones muy importantes sobre cómo hacer que una economía que crece además genere empleo. El problema nuestro hoy es como hacer para que una economía crezca, que es anterior.

[J. C. Neffa] -Con respecto al dilema, si tenemos que preocuparnos por un tipo de desarrollo para generar empleo, yo diría que desde el momento en que nos afligimos porque haya de nuevo crecimiento, ese también es el momento de pensar en el tipo de crecimiento que sea rico en empleos.

El problema hay que plantearlo de arranque. Una vez que el crecimiento económico se larga siguiendo una lógica, como la experiencia demostró en Argentina, difícilmente su objetivo va a ser la generación de empleo, el objetivo va a ser la productividad, la competitividad, la reducción de los costos, pero difícilmente el objetivo empleo ha aparecido entre los objetivos de la política económica. De modo que es cierto que hay que crecer, pero en el momento en que se planifica el crecimiento, el componente empleo hay que ponerlo negro sobre el blanco.

Algunos economistas europeos del trabajo, en muchas reuniones a las cuales he podido asistir, se están planteando nuevamente que el pleno empleo es posible. Y ciertamente es posible el pleno empleo, en el sentido tradicional, de una tasa de desempleo del 3-4 %, el caso de Estados Unidos aún con la crisis están por debajo del 5 % de la tasa de desempleo; en Japón y los países del sudeste asiático la tasa de desempleo es menor aún, 2 ó 3 %; en los países europeos la tasa bajó del 12-13 % de la década de los 80´ y en la actualidad está en un promedio alrededor del 8-9 %, y las proyecciones que hacen todos los especialistas es que en el año 2010 van a estar en situación de pleno empleo y les va a faltar mano de obra, y están estudiando todas las normas para poder favorecer algún tipo de inmigración, que obviamente va a ser mucho más selectiva que en el pasado.

De modo que pensar en la generación de empleo y en el pleno empleo no es una locura, ellos también tuvieron 13 % de desempleo durante una década y con políticas activas y con una obsesión por parte de los gobiernos, cualquiera fuera su orientación, el desempleo bajó y lo hizo

### ***Panel 3: Perspectivas del empleo y las relaciones laborales***

---

de manera sensible. Ahora está la incógnita de los posibles efectos de la crisis americana, pero la tasa de desempleo bajó y sigue bajando.

Cuáles fueron las medidas: primero, el tiempo de trabajo. La nuestra es una situación absurda, porque en este momento casi el 50 % de los trabajadores hace más de 44 horas semanales, y hay muchos que hacen 60 y más. Es muy frecuente y casi una norma, en las empresas industriales y en muchas de actividad de servicios que la jornada se divida en 2 personas cumpliendo 12 horas cada una, y bajo este régimen no siempre se pagan las horas extraordinarias. Estas 2 personas podrían significar 3 de 8 horas. Uno de los objetivos que en algún momento hay que plantear es el tema de la reducción del tiempo de trabajo.

El país que tal vez nos serviría de modelo es Holanda. En una publicación que sacamos el año pasado, se habla del milagro holandés. Es tal vez el país de Europa que tiene la tasa de desempleo más baja, es prácticamente del 4 %. La fuerte reducción de la jornada de trabajo es la que permitió generar más empleos, mayormente de trabajo a tiempo parcial, obviamente con un nivel de remuneraciones que bajó respecto del trabajo a tiempo pleno, pero que de todas formas otorga un nivel de vida adecuado para buena parte de la población.

A fines de la década que estamos viviendo, la mayor parte de los países de la Unión Europea va a estar en 35 horas semanales y ahí no hay muchas horas extraordinarias. Ésa es un arma fuerte que tuvieron para bajar el desempleo. También en cuanto a la legislación, nosotros sufrimos durante la década de los 90´ un proceso terrible de desregulación, de cambio en la legislación, de flexibilización, de reducción del poder de los sindicatos en cuanto a la negociación colectiva, etc., pero el resultado fue negativo. En prácticamente todos los países europeos en este momento hay un cambio en la legislación para asegurar un empleo lo más estable posible y eliminar los “contratos basura” (era el término que le daban los españoles).

No crean que en los países europeos industrializados la legislación sigue una marcha flexibilizadora sino todo lo contrario, de modo que me parece que puede haber una legislación que no facilite el empleo, sino una legislación que proteja el empleo.

**[Silvia Regoli] -¿Cuál es la incidencia que puede tener sobre el crecimiento el alto desempleo y la exclusión social que esto conlleva?**

[J. C. Neffa] -El desempleo genera un círculo vicioso, es decir que cuando el desempleo es elevado, vía ingresos impacta sobre la demanda, y eso obviamente tiene a su vez un impacto sobre los requerimientos de fuerza de trabajo. De modo que el desempleo genera a su vez más

desempleo a través de esta reducción de la demanda. Es así que incluso un macro-economista que no tuviera una preocupación muy grande por el problema del empleo tendría que darse cuenta que una política que genere nuevos empleos vía demanda es una política que contribuye al crecimiento. Por lo tanto, el desempleo frena el crecimiento económico, esa es mi opinión.

[A. Monza] -El desempleo es grave, primero no solamente es un problema económico, es un problema ético, el del derecho al trabajo. Si los desocupados pierden ingresos, las empresas pierden calificaciones y competencias que se han ido acumulando a lo largo del trabajo. Los trabajadores sufren porque el desempleo provoca sufrimiento en los trabajadores y muchas crisis de tipo psíquico, de tipo mental, significan una pérdida de las calificaciones y las competencias. El estado se agrava en su reinserción laboral, ya que han perdido buena parte de sus calificaciones y eso es una pérdida de capital humano y un derroche de los recursos que la sociedad invierte en la educación. Dejando de lado el problema de los ingresos el desempleo es un desperdicio y un costo social humano que es difícil de evaluar, que normalmente los economistas no evalúan en sus cálculos. Hay muy pocos estudios sobre el costo económico del desempleo, por lo menos por lo que yo conozco.



## Cierre

*Maximiliano Montenegro*

Les agradezco a los dos. Sólo como reflexión final, me parece interesantísima la charla, me quedé muy enganchado con la cita de Monza. Siendo que uno se termina acostumbrando a las cosas más terribles, felizmente uno no se acostumbra cotidianamente a ver gente mendigando en la calle o en el subte, o limpiando el parabrisas de los autos, no se termina de acostumbrar a eso, o de madres con sus chiquitos pidiendo y mendigando por todas las calles de Buenos Aires y de la Capital. Pero uno sí se termina acostumbrando a las estadísticas y a lo que los medios de comunicación van reflejando de esas estadísticas, y tal vez uno se termina acostumbrando a que venga algún amigo joven (de la edad de muchos que están acá), feliz porque dice “bueno, conseguí un empleo de 300 pesos”, o que venga otro y te diga “conseguí un trabajo *ad honorem* y me sirven la cena a la noche y me puedo calificar”, y que venga feliz por esa situación.

Y también me quedo con otra frase de Monza, que dice que lo que pase con la desocupación en el futuro va a depender mucho de las acciones y de la reacción de la sociedad, y es sorprendente el bajo nivel de reacción en términos sociales y políticos que ha habido hasta ahora con esta situación.

Y en última instancia también me quedo con una ansiedad que me agarró promediando un poco la charla. Vieron que en este tipo de charla uno tiene altibajos de atención, hay un momento en el que siente que está ahí medio durmiéndose y en un momento se despabila. Me pasó con los dos oradores que me despabilaron y mucho, porque siento -y esto es una deformación profesional, no como economista sino como periodista- que muchas de las cosas que ellos decían seguramente van a ser titulares de los diarios por los próximos años porque son cosas verdaderamente muy dramáticas. Y la verdad es que me sorprende que hoy sigamos discutiendo de cosas absolutamente extrañas para la sociedad y me sorprende que los políticos, por ejemplo, no participen de este tipo de charlas y salgan corriendo a hacer una conferencia de prensa para proteger a un ex-presidente que es sospechado de corrupción, en lugar de resolver este tipo de cuestiones, que terminan socavando al propio sistema político si no son resueltas.

Entonces de nuevo les agradezco a los dos panelistas las excelentes exposiciones y les agradezco el haber tenido esta oportunidad, siendo que uno está en los medios de comunicación y permanentemente está escribiendo sobre la realidad, que me haya encontrado con la realidad acá en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.



**4to. Panel:**  
**“Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?”**

**Expositores**

Rubén Lo Vuolo  
José Luis Coraggio

**Coordinador**

Carlos Aníbal Degrossi

**NOTA:**

A continuación se incluyen los documentos correspondientes a las desgrabaciones de las ponencias, que han sido revisadas por los respectivos autores.



## **Políticas alternativas para los problemas de empleo y exclusión social**

*Rubén Lo Vuolo*

Muchas gracias. Muy buenos días. Mi especial agradecimiento por la invitación a participar de este Seminario. Voy a intentar exponer, en el corto tiempo que uno tiene en este tipo de circunstancias, un esquema de análisis que entiendo debería ser el más adecuado para poder pensar políticas alternativas en materia de empleo y de exclusión social en la Argentina.

En primer lugar voy a partir de ciertos supuestos que no puedo desarrollar aquí.

1º) El tipo de política económica y política social que hoy está vigente en la Argentina es destructora de empleo.

2º) Existe la posibilidad de recomponer una mejor situación en materia de empleo si se modifican las políticas macro económicas. No tengo tiempo para desarrollar las alternativas en esta cuestión, pero creo que esta posibilidad existe, sobre todo en algunos sectores que están siendo fuertemente castigados por la forma en que se hizo la apertura externa, por el espantoso manejo de la política monetaria, fiscal y, obviamente, por una equivocada regulación de las relaciones laborales.

3º) El problema del empleo es un problema económico, no es un problema de política social.

Dichas estas tres cosas que no puedo desarrollar aquí pero sobre las que me baso, supongamos ahora que todo esto se pudiera mejorar. De cualquier modo, aún si se cambiara la política macro económica, aún si se cambiara la forma de regulación del mercado laboral, aún si se asumiera como se asumió en un determinado momento que el problema del empleo es un problema económico y no un problema de política social, los problemas generados en el mercado de empleo y de exclusión social son tan masivos, tan complejos y heterogéneos, que aún así no veo posibilidades de que se pudieran llegar a resolver. Con lo cual, y ahora voy al desarrollo central de la exposición, incluso en otro contexto deseable y necesario de política macro económica, creo que habría que cambiar ciertas percepciones tradicionales que tenemos en nuestro país con respecto al mercado de empleo para poder pensar no solamente una solución al problema del empleo, sino una nueva forma de visualizar la cuestión del trabajo y la cuestión social.

Parece bastante evidente que los nuevos patrones económicos y tecnológicos, sobre todo en un contexto internacional de mayor apertura comercial, apuntan de una manera cada vez más

acelerada a elevar los niveles de productividad del trabajo, digamos de unidad de empleo por unidad de capital.

Es tan llamativo esto, que uno se encuentra con la siguiente paradoja: estamos en una sociedad donde hay una enorme cantidad de gente cuya productividad no está siendo ocupada porque está en condiciones de desempleo pleno o en condiciones de empleo precario y, al mismo tiempo, hay una enorme cantidad de gente que está sobreocupada de manera involuntaria. Esto se ha transformado en una forma "normal" de ajustar los problemas de costo de las empresas, enfrentadas a los problemas que le plantea el ambiente macroeconómico: expulsando planteles y elevando la utilización de la fuerza del trabajo que tienen empleada.

Esto parece ser un dato. El punto es que este dato técnico, cuya intensidad en los distintos sectores se podría discutir, se debe en gran medida a una característica que parece haber llegado para quedarse: la posibilidad de discontinuar el proceso de trabajo, digamos en contraste con los viejos modelos fordistas. La característica técnica más interesante o más llamativa es que la nueva tecnología ofrece una más amplia posibilidad de discontinuar los procesos de trabajo.

A esto, se suma una tendencia también evidente: el mayor desarrollo de los servicios dentro de la estructura del empleo que avala aún más la tesis de que la economía tiende a profundizar las posibilidades técnicas de continuidad en el proceso de trabajo. Ahora bien, discontinuidad en el proceso de trabajo no significa flexibilidad. El término "flexibilidad laboral" tiene un contenido principalmente político y no técnico. Es una particular visión política acerca de las posibilidades de aprovechamiento de la discontinuidad en el proceso del trabajo. Llamar "flexibilidad" a este uso político no es menor, porque algo flexible es algo que soporta un peso enorme y que no se quiebra; en este caso, se trata de la fuerza del trabajo. El uso del término flexibilidad es la comprobación de que el uso político de la discontinuidad laboral es aprovecharla para descargar todo el peso del ajuste en la organización empresarial sobre la fuerza del trabajo.

Los resultados de la discontinuidad laboral no tienen que ser necesariamente así. Para decirlo de un modo muy rápido: la humanidad ha luchado por mucho tiempo para liberarse de las ataduras, de la necesidad de trabajar para obtener los bienes y servicios que se necesitan para reproducirse. El hecho de que se pueda estar cada vez más próximos de alcanzar ciertos niveles tecnológicos y ciertas posibilidades productivas para que esto suceda, para que se pueda obtener la misma cantidad de bienes y servicios con menor trabajo, no es malo en sí mismo. Lo malo es cómo se distribuyen los beneficios de esta situación. Esto nos lleva a un viejo debate. No es un tema nuevo en la discusión económica el problema de las formas más eficientes y equitativas para distribuir la productividad.

Esta cuestión siempre se resolvió regulando tanto el proceso de producción como el de distribución. Reduciendo las horas de trabajo y aumentando los salarios, como resultado de las mayores posibilidades productivas. Tengo la impresión de que, actualmente, estos métodos tienen serias limitaciones. Obviamente, tendrían más posibilidades si se cambiaran las políticas macro económicas y macro sociales, pero aún en otro escenario de este tipo la estructura de funcionamiento de la economía argentina actual, no augura la resolución de los problemas por estas vías. Principalmente por dos cuestiones fundamentales:

1º) Es impresionante la forma en que ha aumentado la heterogeneidad productiva y la heterogeneidad al interior de la fuerza de trabajo en nuestro país.

2º) La masiva precariedad del empleo y, si se quiere, atada a los problemas de informalidad y de empleo no registrado.

A esto se le suma algo que cualquiera en los cursos introductorios de economía lo estudió, que son los problemas típicos de la economía argentina en materia de restricción externa. No tengo tiempo para explayarme en esto, pero todos conocemos los modelos de análisis al estilo *stop and go*, los trabajos de Díaz Alejandro mostrando como, en el caso argentino, se agudiza el clásico problema de la función dual del salario. Sabemos que ese clásico problema es que el salario es al mismo tiempo costo de producción y poder de demanda de la masa de consumidores. Es costo de producción e ingreso de las personas. Este problema se agudiza por la particular estructura de producción que tiene la economía Argentina, dada la fuerte dependencia con respecto a la generación de divisas de las exportaciones de bienes vinculados a rentas naturales que, a la vez, son los que más impactan en la canasta familiar.

Todo esto me hace pensar que una estrategia económica y social diferente, debería buscar la forma de aliviar las contradicciones que genera esta función dual que cumple el salario en la economía Argentina. Concretamente, separar lo máximo posible la función de costo de producción de la función de ingreso o de poder de demanda. Desde allí puedo ver una de las justificaciones de una de las propuestas que, a mi juicio, aparece como de las más llamativas, lógicas y contundentes de los últimos debates: el ingreso ciudadano, o ingreso básico (propuesta que con distintos nombres se viene ya discutiendo en la mayoría de los países centrales y también en América Latina).

Desde distintas argumentaciones, esta propuesta básicamente pretende decir lo siguiente: hay que sacar la problemática de la distribución del ingreso del sector productivo, aliviarla, esto significa garantizar al menos un ingreso básico que no solamente sirva de sostén a la cobertura de ciertas necesidades básicas, sino que a su vez genere una diferente posición de negociación de los trabajadores en el mercado de empleo.

Para decirlo muy rápidamente, si la gente tuviera un ingreso básico garantizado fiscalmente por fuera de su eventual situación en el mercado de empleo, otra sería la posición desde la cual esa gente pudiera ir a negociar su situación en el mercado laboral. Esta propuesta que parece tan simple -garantizarle a todo el mundo un ingreso independientemente de su situación personal sin preguntarle si tiene ingresos o no, sin preguntarle si es pobre o no, por el solo hecho de ser ciudadano- generaría varios “disparadores” -como se acostumbra a decir ahora en la jerga periodística- para el debate de los modos de organización en la sociedad.

El primer disparador que hay que discutir es el trabajo y su relación con el empleo. Todos sabemos que el empleo es un concepto netamente económico y que se refiere fundamentalmente a una particular forma de relación entre capital y trabajo en las sociedades capitalistas. El concepto de trabajo es un concepto netamente antropológico, y está más vinculado a las actividades creativas capaces de producir transformaciones en las personas y en la sociedad. Es más que evidente que el concepto de trabajo incluye al concepto de empleo. No todo el trabajo de la sociedad, y mucho menos hoy, es reconocido por el mercado como un empleo. Y no todo el trabajo de la sociedad es reconocido por el mercado de empleo al precio de su valor socialmente útil, por utilizar un término clásico.

Ahora bien, para que las sociedades modernas funcionen y para que funcione el mercado de empleo, es necesario que exista una variada y masiva cantidad de trabajo que no es reconocido por el mercado de empleo, que no es remunerado o es inadecuadamente remunerado: el ejemplo más duro, más claro, es el trabajo doméstico. No hay forma en que funcione ninguna economía si el trabajo doméstico no garantiza bajo ciertas condiciones la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, por una cuestión cultural, en nuestras economías el trabajo doméstico no se remunera. Pero no solamente que no se remunera el trabajo doméstico, sino que no se remunera una cantidad enorme de trabajos socialmente útiles que, por eso, no se desarrollan en la medida de lo necesario. De paso, demostrando que el mercado no necesariamente se desarrolla en función de las necesidades.

Por ejemplo, trabajos vinculados al cuidado de los niños, al cuidado de los ancianos, a la educación y capacitación, a distintas actividades de ocio, a actividades comunitarias, ecológicas, etc. Todo aquello que hoy se realiza de manera (aparentemente) caritativa, bajo la forma de ONGs de características (aparentemente) solidarias, son un ejemplo de trabajo necesario y útil que los mercados no captan. Para simplificar, no se podría tener un sistema cuya cohesión social perdure sin estos trabajos... y no se mantiene la cohesión social no hay economía que funcione.

Otra cuestión interesante y que también hace a los fundamentos y las vinculaciones entre la propuesta del ingreso ciudadano y el funcionamiento económico y social, es asumir que las sociedades actuales funcionan gracias a su herencia. Funciona gracias a que los nuevos

ciudadanos -a quienes nos toca en buena suerte o en mala suerte vivir en el país-, estamos haciendo uso de un capital técnico y simbólico que se ha venido acumulando con las generaciones anteriores, incluyendo un capital de conocimientos. Entonces ¿por qué no reconocer a todos los ciudadanos que tienen una participación igual sobre esa herencia? Sobre todo cuando se está construyendo un sistema social donde hay un grupo reducido con una situación privilegiada que no necesariamente puede ser atribuida a sus méritos, sino que esa situación se debe a que se les permitió apropiarse injustamente de la herencia social común.

Por lo mismo, es muy difícil de probar hoy que la persona que está desempleada lo está por culpa de él, lo está porque no es capaz, lo está porque no se esfuerza por buscar trabajo, o cualquiera de los fundamentos morales que puedan justificar desde una visión reaccionario-conservadora el hecho de que esa gente está en esa situación por culpa en ellos. Lo que es bastante evidente es que la masa de los desempleados y de los empleados precarios en este país, es una masa involuntaria. No sólo es una masa involuntaria sino que se puede encontrar al interior de la propia gente que está circunstancialmente empleada -surge de cualquiera de las encuestas- una gran cantidad de gente que está trabajando en empleos que no los dignifican, que no quieren, que no los remuneran adecuadamente... empleos donde no estarían si no fuera que no consiguen empleos mejores.

Se puede ampliar y discutir de manera mucho más sofisticada los fundamentos de este tipo de propuestas. Pero lo que quiero marcar en este caso es que las críticas y visiones que fundamentan el ingreso ciudadano son claves para poder pensar nuevas formas de articulación en el mercado de empleo y sobre todo entre el mercado de empleo y todo el trabajo de la sociedad. No se trata de una solución mágica, ni siquiera de una solución encerrada en sí misma. Por ello, no se trata de aplicarla de forma abrupta, como una política de *shock*, sino de discutir de qué modo se puede avanzar hacia este objetivo que aparece como mucho más fundado que las propuestas que hoy pretenden ocuparse de estos problemas.

De este modo, la discusión es ¿cuál es el camino hacia el cumplimiento de ese objetivo, dadas las condiciones técnicas en las cuáles estamos hoy? No tengo tiempo para desarrollar aquí todas las implicancias de esta cuestión en la sociedad argentina, pero entiendo que el mejor camino para iniciar una senda en el sentido de implantar la idea y de transitar hacia la vigencia de un ingreso ciudadano pleno, es garantizar un ingreso ciudadano a los menores y a los ancianos. Estas personas, llamadas económicamente dependientes, son las personas de mayor debilidad en el sistema económico y las personas que hoy están más abandonadas en el sistema de organización social que tenemos en nuestro país.

De cualquier modo, el ingreso ciudadano no solamente beneficiaría a estos grupos de personas económicamente dependientes, sino que también aliviaría la carga sobre los adultos que tienen que salir a buscar sustento no sólo para ellos mismos, sino para todas las cargas de

familia que tienen. Esto es más urgente cuando se observa que los procesos de reforma previsional, de desmantelamiento de los procesos educativos, no han colaborado para que esas cargas se hagan cada vez menores, sobre todo en los sectores populares de bajos ingresos.

Lo que quiero decir con esto es que comenzar con un ingreso ciudadano para los menores y los mayores, no significa desconocer el problema de los sectores adultos que son los que tienen los problemas de inserción en el mercado de empleo. De este modo, a la población económicamente activa se la puede cubrir de una manera indirecta.

Este tipo de política se podría complementar con una variedad de otras políticas. Primero, vuelvo al argumento inicial. El empleo sigue siendo la fuerte de inserción social en nuestro país. Es decir, cumple un doble juego. El económico y a la vez un papel social. Esto no pareciera modificarse por el momento, por lo cual al menos se vuelve urgente y razonable discutir seriamente la razonabilidad de que el empleo siga siendo el eje o el vector de la organización o de la cohesión social.

Para discutir esta razonabilidad, voy a dar uno o dos elementos:

1º) El empleo es una relación privada. El empleo surge del contrato voluntario o de la decisión voluntaria del agente privado. Sin embargo, se le otorga por el tipo de sistema socio-cultural en el cuál estamos inmersos, una función social muy importante. No sólo se le otorga una función social en términos de definir quiénes merecen o no merecen ser ciudadanos, quiénes son productivos y quiénes no son productivos, sino que tienen una función técnicamente muy potente. El empleo es la puerta de entrada para acceder al resto de los beneficios sociales.

Si usted tiene empleo, tiene seguridad social, si usted tiene empleo tiene salud, si usted tiene empleo tiene asignaciones familiares (depende del tipo de empleo que tenga). Entonces hay una contrariedad bastante evidente. Es insostenible la pretensión del sector privado de desconocer la importancia social de la empresa. Si el sector privado insiste en decir que su actividad incumbe exclusivamente a los patrones y a los trabajadores que están inmersos en cada unidad productiva, tenemos que sacarle la responsabilidad al empleo, o en todo caso, tenemos que darle al empleo la función social que tiene.

2º) Si lo primero es cierto, tenemos que ir a una nueva organización de las empresas, que las obligue a tomar responsabilidad social, y a medir los resultados empresarios con indicadores que evalúen su mayor o menor aporte a la sociedad. Tampoco tengo tiempo para desarrollar este punto, pero es bastante claro que toda la discusión que se está llevando adelante acerca de la sociedad del capital-trabajo, la participación de los trabajadores en los resultados en la gestión de la empresa, todo el debate acerca de la empresa social, de la economía de solidaridad, son absolutamente relevantes.

*Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?*

---

Si las empresas, o sea el mercado de empleo no están en condiciones de "crear" los mercados que la sociedad necesita -y utilizo el término "crear mercado" en el más clásico estilo de Polanyi- entonces vamos a tener que crearlos de otro modo. La sociedad necesita lo que en otros países se suele llamar "servicios de proximidad" o "servicios relacionales" ¿A qué me refiero con estos términos? A todos aquellos servicios que están vinculados con la prestación y con la consolidación de actividades en donde las relaciones personales son muy fuertes. Otra vez: cuidado de los ancianos, servicios comunitarios, servicios personales a las empresas, actividades de defensa del medio ambiente, actividades de ocio, pero no del ocio de los sectores de alto ingreso -que por cierto ya está bastante desarrollado como muestran las revistas que se ocupan del tema- sino del ocio de los sectores populares. Estos servicios son fuertemente generadores de empleo porque atienden una evidente necesidad.

Sin embargo, estos procesos hay que regularlos. Vamos a desarrollar un ejemplo. Es alarmante ver las condiciones en que se está realizando el proceso de feminización de la fuerza de trabajo en la Argentina ¿Por qué? Porque no se generan mecanismos para liberar al mismo tiempo a la mujer de las cargas que tradicionalmente han tenido cuando no participaban tanto del mercado de trabajo. Así, hay una evidente demanda de servicio de cuidado de los niños cuando la mujer está afuera del mercado de empleo, una evidente demanda de servicio doméstico adicional (no en los términos degradantes que hoy estamos acostumbrados en la Argentina, sino en otros términos). Alguien opinaría que esto debería resolverse compartiendo más estas tareas entre hombre y mujer. Sin desconocer la justicia y la pertinencia del punto, esta posición planteada de forma aislada ignora, al menos, dos cuestiones: i) el hombre también está empleado; ii) existen cada vez más familias monoparentales.

La cuestión, creo yo es asumir que deberían crearse nuevos mercados que atiendan en parte esta situación. Se trata de demandas permanentes y absolutamente necesarias, insisto, para que funcione la economía.

Este tipo de servicios de proximidad tiene varias ventajas: 1) Son intensivos en el uso de la mano de obra; 2) Son generosos en el uso del tiempo, a diferencia de las clásicas formas de ajuste del mercado de empleo. Estos servicios requieren mucho uso y no ahorro de tiempo de trabajo, tranquilidad y no apuro, cuidado y no descuido, conocimiento y no ignorancia. Por eso es casi patético ver los planteos que plantean, por ejemplo, que parte de las condenas penales de los delincuentes van a ser salvadas haciendo servicios sociales ¿Pero como van a ser salvadas haciendo servicios sociales? Ejercer estos servicios sociales es muy complejo, requiere de conocimientos sofisticados, profesionales, mucho tiempo, mucho cuidado, la gente estudia para eso...

Este tipo de servicios tienen otra ventaja, son servicios que no están sometidos a la competencia extranjera, nadie va a poder desarrollar en este tipo de servicios si no conoce

profundamente el ambiente cultural, la demanda de la sociedad en la cuál este servicio está inmerso.

Tengo más cosas para seguir planteando, en cuanto a un complejo de nuevas estrategias de políticas que cambien la relación entre el empleo de mercado de trabajo, pero simplemente voy a cerrar con lo siguiente: el tipo de sociedad que estamos construyendo en la Argentina está atrapada en varias contradicciones que está estructuralmente incapacitada de resolver. Por ejemplo, dice que el trabajo dignifica, pero no da trabajo. Dice que el empleo es la forma de movilidad social, pero no solamente que no da empleo sino que el empleo que da es un empleo indigno e impide los procesos de movilidad social al interior del propio mecanismo de empleo.

Puedo seguir dando ejemplos de este tipo de contradicciones pero no tengo más tiempo.

El punto es que este tipo de sociedad no puede ser sino represiva ¿Por qué represiva? Es una cuestión de perogrullo. Nada es más represivo que hacerle desear a alguien algo que nunca va a poder obtener efectivamente. Creo que este es el punto central en el cuál tenemos que pararnos para poder pensar alternativas de esta sociedad. De la manera en que vamos no vamos a obtener nunca lo que dicen que vamos a obtener. Y si no resolvemos esta contradicción en algún momento, se va a producir una profunda crisis que, si no estamos preparados para administrarla, las consecuencias seguramente serán tan escandalosas como lo que pasó después de la hiperinflación. Nada más.



## **La Economía del Trabajo como perspectiva alternativa al problema del empleo**

*José Luis Coraggio*

En primer lugar agradezco a los organizadores por la posibilidad de participar en este seminario. El tiempo es corto y voy a tratar de ir al grano y ser taxativo en los puntos que quiero plantear para la discusión.

### **¿Distribución del ingreso o generación de nuevas estructuras económicas?**

La extensión y profundidad de la crisis que experimenta cotidianamente un sector mayoritario de nuestro país hacen que la mera distribución de medios elementales de vida -o incluso de ingreso- en la escala necesaria resulte inviable e insostenible. Y no quiero decir que no sea muy importante hacerla; quiero decir que es insuficiente, porque nunca podría tener la escala necesaria para dar cuenta de las carencias sufridas (incluso para los estándares usuales de definición de pobreza, que la subvaloran), y porque no ataca las causas que generan esa pobreza.

Yo voy a enfatizar -no como alternativa sino como imprescindible complemento de lo que acaba de decir Rubén Lo Vuolo-, la posibilidad y necesidad de desarrollar estructuras productivas de una manera sistemática. Poner en marcha estructuras que se autosostengan, superando las formas inorgánicas actuales de la economía popular y contraponiéndose a la lógica del capital, actualmente sin límites morales en su voracidad de acumulación, tiene ventajas económicas, su sostenibilidad es viable. Pero a esto tenemos que agregar que respondería a la necesidad de establecer bases materiales autónomas para el ejercicio digno de la ciudadanía, hoy degradada por esta carencia estructural y la dependencia permanente de programas de asistencia.

Hay un consenso bastante generalizado de que el empleo, es decir: la falta de empleo, y la caída de los salarios reales y en general de los ingresos de los trabajadores dependientes o cuentapropistas, son los principales problemas, y su superación la única solución legítima. Muchos siguen esperando que ese esperado crecimiento económico -que vendría de afuera si lográramos bajar el riesgo país, si llegaran las inversiones- produzca el milagro de reintegrar los trabajadores a la sociedad de mercado. Nuestra hipótesis es, como Rubén ya lo marcó, que dado el nuevo paradigma tecnológico que se está imponiendo a nivel global, tal crecimiento, de sobrevenir, no va a resolver este problema social. No será suficiente, aún en el caso de que

se dé. Algunos pueden contestar esta hipótesis y decir que no hay evidencia irrefutable de que las cosas no pueden cambiar. Como la expectativa de la reintegración conduce al inmovilismo y la espera juiciosa para no asustar a “los mercados”, nos parece que trabajar con nuestra hipótesis es, seguramente, potencialmente productivo de nuevas relaciones sociales, contrarresta la degradación de las capacidades humanas hoy desactivadas por el mercado, y es una base más firme para el surgimiento de nuevos actores colectivos.

Por eso concluimos que es preciso desarrollar otras estructuras productivas, ellas mismas más equitativas, antes que intentar la equidad por la mera redistribución del excedente generado por estructuras destructoras de la solidaridad. Si se trata de que las mismas estructuras productivas funcionen en base a relaciones de producción y reproducción más equitativas, deben estar centradas en el trabajo y no en el capital. Deben estar centradas en la organización social solidaria o basada en relaciones de reciprocidad de comunidades y no en la competencia individualista. Y -aquí nos diferenciamos de corrientes antiestadistas de la economía de la solidaridad- para que logren el efecto deseado de sostenibilidad por su propia dinámica, deben alcanzar una profundidad y extensión que no es posible a menos que sean promovidas activamente por el Estado y la sociedad en todo el país, en sus regiones y localidades.

La cuestión del desempleo y el subempleo es de tal magnitud y complejidad que es absurdo pretender encararla con un programa de empleo o con una política de empleo, con una política sectorial. Si el Estado va a intervenir, todas las políticas públicas tienen que tener una dimensión pro empleo, todas tienen que estar dirigidas a encarar ese aspecto de la problemática social. Las políticas que se han intentado para promover el empleo, como las políticas hacia las PyMES, las políticas de crédito o micro crédito, etc., han mostrado que apostar a resolver esto dando acceso a las empresas a un factor productivo aparentemente limitativo del potencial de producción, como puede ser el crédito o algún otro, no da resultado. El problema es sistémico y por lo tanto la respuesta tiene que ser sinérgica, integral, hay que actuar con una estrategia compleja que involucra muchos aspectos y actores, sobre todo si de lo que se trata no es de reactivar lo previamente existente, sino de desarrollar nuevas estructuras productivas y formas económicas más equitativas.

### **Del trabajo autónomo como respuesta espontánea a la acción consciente de construcción colectiva**

En esta situación de crisis, la sociedad, la gente, ha desarrollado estrategias y ha mostrado su creatividad para tratar de sobrevivir en medio de un contexto sumamente hostil para la vida humana, para la vida en sociedad. Han inventado, han copiado, han imaginado “nichos”, han

tomado todas las opciones de acceso a recursos que se les ha ofrecido, algunas importadas, otras nacionales, otras locales. En esto han jugado un papel importante los organismos no gubernamentales, y los gobiernos locales comienzan a tener su papel, pero todo eso ha sido notoriamente insuficiente. Se han aumentado y diversificado las formas de trabajo autónomo pero esto no ha resuelto el problema del desempleo y sub empleo, ni ha restituido la dignidad del trabajador. La vulnerabilidad de ese sector ha sido más que evidente, porque su mercado, que era poco dinámico como totalidad, es ahora un mercado que se está estrechando por la recesión, y las últimas cifras que Luis Beccaria alguna vez nos dio, indican que incluso ha comenzado a descender la creación de empleo en este sector llamado "informal".

De hecho, la transición del trabajo asalariado -categoría socioeconómica fundamental de esa sociedad industrial en que el trabajo asalariado era *la* forma de integración- al trabajo autónomo, es una transición compleja y riesgosa. No alcanza con tener un "capitalito" y poner un negocio. Está verificado que los conocimientos adquiridos durante una trayectoria de trabajo asalariado no siempre implican las capacidades, las conexiones y las disposiciones que requiere un emprendimiento autónomo, y mucho menos el cambio de cultura que implica pasar a trabajar en estructuras solidarias, cooperativas, etc.

Hay que maximizar las reconversiones sostenibles, y para esto es fundamental superar ese estilo de programas que tiran algún elemento por acá, otro elemento por allá. En cambio, hay que generar una plataforma sistemática y sostenida de apoyo para estas nuevas formas productivas, que se integre ella misma al sistema de estas nuevas formas productivas, que dé información, por supuesto, pero que también dé acceso a recursos fundamentales que hacen falta para la producción: una asistencia técnico-económica correcta es un elemento que nos parece fundamental, sobre todo si no crea dependencia sino que construye un nuevo nivel de capacidades dinámicas de emprendimiento, algo obvio cuando se está hablando de una sociedad centrada en el conocimiento y la información.

### **El componente asociativo**

No estamos hablando entonces de una economía pobre para pobres, sino de estructuras económicas actualizadas, bien informadas, capaces de competir, capaces de satisfacer necesidades de manera eficiente y con productos y servicios de calidad. Esto requiere tiempo, esto requiere una estrategia, esto requiere voluntad y estructuras que sostengan esto por un tiempo suficiente con la idea que puede llegar a ser auto-sostenible.

La asociación entre individuos, microemprendimientos o unidades domésticas familiares es una clave para esto, porque puede reducir los riesgos, puede potenciar la capacidad

productiva y organizativa, y puede permitir alcanzar escalas y complejidades que la hagan competitiva en mercados donde sería imposible hacerlo individualmente.

Esto no es fácil de institucionalizar a partir de una cultura de individualismo y de un sistema que hoy empuja más que nada al "sálvese quien pueda", aunque a la vez genera las condiciones para que se desarrollen, como se mencionó antes, formas de economía solidaria. Es cierto, como se dijo, que las ideas de ese tipo han sido más sistematizadas y desarrolladas en países centrales, pero la forma que puede tomar, en un país andino por ejemplo, no viene de Francia. El mundo indígena, andino, centroamericano o mexicano, tiene una historia de cooperación, de solidaridad, de comunidad, que es un recurso muy importante. Nuestro propio país tiene una historia de cooperativismo que debe ser recuperada. Me parece que tenemos posibilidades de incidir en este cambio de cultura si reconocemos nuestras raíces pero si además se muestran resultados, porque hoy el pragmatismo es claramente imperante.

Impulsar esas estructuras en la extensión requerida exige un cambio en la normativa jurídica. Las leyes de cooperativismo con que contamos no se sabe si son hechas para ayudar a las cooperativas o para evitar que surjan: Desde ese punto de vista, trabajar sobre el marco normativo y no solamente en un activismo de base, trabajar con las estructuras legales, es muy importante. Hay que crear las condiciones para que sea legal y no sólo legítimo desarrollar este tipo de actividades, y que además sean favorecidas expresamente por este sistema jurídico. Esto requiere una decisión política, que obviamente tiene que pasar por el Congreso, pero requiere también una visión social y un proyecto planteados desde la sociedad y desde la intelectualidad para que esto pueda facilitarse.

## **Superar el asistencialismo estigmatizante mediante un proyecto integrador**

La política social asistencialista de corte neoliberal que predomina en nuestro país y que ha mostrado su incapacidad -pues en nombre de la eficiencia es notoriamente ineficiente para lograr los limitados resultados que promete- además de ser ineficaz tiene un paradigma que es el de la focalización en los pobres, y que confunde porque tiene mucho que ver con el pensamiento cristiano tan enraizado en la cultura popular latinoamericana: los pobres primero. Es decir que los que están peor tienen que ser favorecidos.

En cambio, si pasamos de una propuesta asistencialista y redistributiva (que generalmente redistribuye de los sectores medios y no de los más ricos hacia los más pobres) a una propuesta de desarrollo, esta tiene que abarcar todos los sectores sociales y en particular a los sectores medios, que tienen un capital social y educativo, capacidades que han sido desvalorizadas y desactivadas en muchos casos por este mercado libre y que pueden ser recuperadas para este proyecto. Antes que focalizar en los más pobres, hay que trabajar con

#### ***Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?***

---

comunidades y sociedades socialmente heterogéneas. Esto tiene la gran ventaja de que evita la estigmatización y las contradicciones entre sectores que deberían pertenecer a una misma categoría político-social amplia, entendida como el campo popular.

Sin duda que, como resultado del desarrollo de este tipo de estructuras, se puede beneficiar una parte del mismo sector empresarial privado, porque tendría un mercado interno más dinámico. No estamos hablando entonces de un nuevo sector socioeconómico desconectado o desvinculado, aunque hay que segmentar los mercados -como hacen las empresas capitalistas- para que esto funcione, sino que estamos hablando de un desarrollo masivo que sin duda generará mercado para las empresas interesadas en el mercado interno.

Desde ese punto de vista una alianza con los sectores productivos orientados al mercado interno es pensable. Nosotros hemos trabajado en esto desde un punto de vista teórico, con la denominación de *economía del trabajo*, una economía centrada en el trabajo, en un trabajo económica y socialmente eficiente. Una economía equitativa en sus relaciones de producción y en la distribución de los resultados, abierta y capaz de auto-sustentarse. Porque hay otras alternativas que se han planteado, algunas bajo el nombre de economía de solidaridad, que presuponen que se trata de emprendimientos más socioculturales que económicos, que tienen que estar continuamente subsidiados a través de la redistribución desde otros sectores. Más allá de la redistribución que va a tener que darse -y no sólo de los ingresos, sino de los activos productivos- en algún momento en esta sociedad, estamos hablando de un subsistema económico que tiene que poder auto-sustentarse sobre sus propios resultados.

Coincido con lo que ha planteado Rubén de que trabajo y empleo no son la misma cosa, y desde ese punto de vista no estamos hablando solamente de actividades generadoras de ingreso, sino de actividades capaces de resolver las necesidades de la gente. Muchas de esas necesidades pueden ser satisfechas sin pasar por la forma mercantil y sin pasar por la forma dinero, es posible.

Esto se está haciendo ahora en la Argentina, en alguna medida: hay mucho trabajo voluntario, hay mucha gente que está trabajando voluntariamente para satisfacer las necesidades de otros. Por supuesto, la economía doméstica está todo el tiempo trabajando para resolver las necesidades de sus miembros sin pasar por la forma salario. Recordemos que alguna vez estuvimos a punto de creer que era posible pensar que hubiera un salario y una jubilación para el ama de casa... ¡Qué lejos parece esa reivindicación de la realidad que se nos ha venido encima!

Pero si queremos que se trabaje para resolver no sólo las necesidades del que trabaja, sino las necesidades de otros, sin pasar por la forma monetaria, aquí no es suficiente confiar en el voluntarismo y en valores muy profundos que priorizan al otro sobre uno mismo, sino que hay

que ver cómo juega el interés. O sea: hay que lograr que la gente esté interesada en resolver las necesidades de todos, no sólo ni fundamentalmente por un desprendimiento desinteresado, sino porque sus propias necesidades son colectivas. En otras palabras, uno puede trabajar para resolver la situación medio ambiental de su barrio en lugar de tirar la basura en la casa del vecino, porque le conviene... O uno o una debe encontrar efectivamente conveniente trabajar cooperativamente también porque logra mejores resultados individuales.

En esto la dimensión local es muy relevante, porque al mejorar el ámbito territorial inmediato (sus condiciones de salud ambiental, de seguridad, de sociabilidad, de identidad institucional reaseguradora de la propia identidad como ciudadano), ese esfuerzo voluntario se revierte sobre el mismo que lo ejerce. Hay entonces un beneficio que puede no ser pecuniario, pero sí es material y apropiable colectivamente, pues tiene que ver con la resolución de necesidades colectivas insatisfechas. En tal sentido, el interés bien informado actúa como motivación produciendo formas superiores al individualismo competitivo.

### **La cuestión de las condiciones concomitantes o precondiciones**

Esta propuesta implica y tiene dimensiones culturales muy importantes. Porque tenemos un serio problema con las expectativas, tenemos un serio problema con las esperanzas, con los valores, con las creencias de qué es lo posible. Y sin duda que no puede avanzarse en esa dirección sin hacer una crítica profunda de las estructuras del poder clientelar, de las estructuras económicas monopólicas y del tipo de globalización al que estamos siendo dirigidos, un tipo de globalización que no lo podemos vivir como un hecho natural. Recordemos la hipótesis de Wallerstein, un analista de los largos períodos, de que aunque va a ser muy costoso y va a conllevar mucho sufrimiento, dentro de 50 años este sistema que hoy impera no va a existir más, porque es inviable para la humanidad. Nosotros no podemos cambiar esto de la noche a la mañana, ese sistema está ahí en pleno desarrollo vertiginoso, hay que ver como nos vinculamos con él, contradictoriamente, porque sólo en algunas ideologías puede haber ausencia de contradicción en la realidad social. Pero para poder vincularse desde una posición no subordinada hay que crear estructuras sólidas, constituir sujetos colectivos y nada de eso sale de respuestas de emergencia.

Bueno, no hay tiempo para dar muchos ejemplos de todas estas cosas, podemos hacerlo tal vez después. Esto implica desarrollar las capacidades emprendedoras y las formas de producción, de organización, de intercambio, de generación de mercados solidarios, instituciones económicas como puede ser la banca ética, donde la gente está dispuesta a poner sus ahorros en una institución que da préstamos a quienes dan empleo o son autoempleados, aunque reciba unos puntos menos de interés. Es más, en nuestro país podría

*Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?*

---

llegar a tener algunos puntos más de interés, dado lo que el sistema financiero le paga a los ahorristas. Esta capacidad emprendedora no es sólo un atributo individual, implica un efecto sinérgico de sociedad que cambia sus expectativas. Desde ese punto de vista, la transformación del sistema político, la transformación del Estado, la reforma profunda del Estado, pasan a ser una condición de contexto para favorecer este tipo de expectativas o de esperanzas, eventualmente cristalizadas en un proyecto de país mejor.

Es fundamental, y de ese punto de vista también coincido, que el sector empresarial sea presionado por la sociedad para asumir un código ético, y esto hay que hacerlo por supuesto con las empresas transnacionales (hay mucha gente trabajando en esto en el mundo). Esto no es fácil, ni materia de convencimiento moral. Requiere poder social y político. Pero ponerle límites a la economía del capital es una condición importante para facilitar el desarrollo de la economía del trabajo. No estamos hablando aquí de sustituir al sector empresarial privado que trabaja con fines de lucro, sino de poner límites políticos y morales a su avidez de acumulación, lo cual sin duda implica ponerle límites a la acumulación del mercado global, algo que todavía está por verse pero que sin duda está ya en la agenda del Foro Social Global.

Nosotros creemos que aquí hay que conjugar la estrategia y la visión a 10 ó 20 años de desarrollo de estructuras, con la emergencia. Y que justamente el desafío es que no podemos separarlas. Las respuestas a las situaciones de emergencia en este momento no pueden ser hechas como se hace cuando una localidad se inunda. Ante una inundación, hasta quienes actuaban egoístamente acuden a ayudar, hay solidaridad, todas las relaciones se transforman por un momento, pero todo eso se hace sabiendo que las aguas van a bajar. Aquí, las aguas no van a bajar, y por lo tanto la emergencia no puede ser respondida en términos de emergencia, tiene que ser respondida desde una estrategia de transformación estructural.

¿Cómo ligar la respuesta al desempleo actual, a la falta de ingreso actual, a la falta de acceso a medios de vida esenciales, y a la vez tener una estrategia? Si quieren ustedes, una idea muy clara es, por ejemplo que, si se va a seguir con los Planes Trabajar, que sean en primer lugar vinculados a trabajos realmente productivos, pero además vinculados a desarrollos de estructuras productivas que tengan capacidad de sostenerse. Para eso, deben otorgarse por el tiempo suficiente, no por 4 meses, ni por 8 meses. Tal vez tienen que tener 2 años de duración y tienen que ir acompañados de insumos, de un plan de asistencia técnica. Entonces, en lugar de una asistencia para que las estadísticas registren un empleo que el mercado no ha generado, que se genere un empleo sostenible en el futuro. Lo que hoy se está haciendo obviamente tiene poco que ver con eso, aunque hay una creciente tendencia a vincularlo con trabajos reales.

Uno puede plantear una serie de condiciones para que esto se favorezca, y quien las oiga puede decir que somos utópicos, que quién va hacer todo esto. En realidad no son

precondiciones. Es decir, no puedo decir: primero, reforma política del Estado, cambios legales, cambios fiscales, cambios de la política económica, que las ONG dejen de ser empresas de reproducción de técnicos intelectuales y se conviertan en otra cosa, etc., etc. No puedo poner condiciones de ese tipo para que después venga lo otro, sino que su logro tiene que ser parte del proceso. No podemos decir: primero la ley y después el desarrollo de formas solidarias, sino que el desarrollo de formas solidarias tiene que ir generando un poder social capaz de expresarse para presionar y conseguir un cambio en las leyes. En ese sentido, generar nuevas estructuras económicas es necesariamente un proceso con un contenido político fundamental.

## **Los cambios en lo político y en el Estado**

Esto no es “económico”; es político-económico, es socio-económico; porque estamos hablando de cambiar políticas sociales a la vez que económicas y estamos hablando de hacer política a la vez que desarrollar culturas tecnológicas. Es posible generar una amplia alianza social y política alrededor de propuestas de este tipo. Aquí estoy apenas desplegando una parte de una propuesta que no pretende ser la pomada mágica que resuelve todo. Lo que se ha planteado del salario ciudadano es una propuesta que apunta a cambiar la inequidad de la distribución del ingreso, pero que si no hay estructuras productivas que den a esa masa de demanda una respuesta que vuelva innecesaria la intervención redistribuidora, es posible que se vuelva insostenible. Igualmente, hay otros componentes que se han venido planteando en la sociedad Argentina: la defensa de los derechos humanos, de los derechos del consumidor, la lucha contra la corrupción, la lucha por el suelo y la vivienda, las luchas por los derechos ancestrales de las comunidades indígenas, el ecologismo social, los movimientos cooperativistas, el sindicalismo que efectivamente defiende los derechos de los trabajadores asalariados, la lucha en defensa de la seguridad social, por los medicamentos genéricos, por la educación pública, por el comercio nacional, contra las prácticas monopólicas, etc., etc. Todo ello es parte de una lucha que debe tener una estrategia compartida, no sólo sumar sino multiplicar la fuerza del campo popular.

Creo que la opción usual entre Estado o Sociedad Civil o entre Organizaciones políticas u Organizaciones de la Sociedad, no digamos del llamado “Tercer Sector”, esa *melange* que se ha venido intentando conceptualizar, son falsas opciones. Estos cambios no se pueden lograr sin la política, sin el Estado. Por supuesto que eso implica democratizar al Estado (que no es lo mismo que hacerlo desaparecer), que las políticas de desarrollo regional o local, donde se pueden dar procesos de participación efectiva, tengan un contexto de participación efectiva y no mentirosa de parte de los Gobiernos locales. Tiene que haber un cambio, sin duda, en los

*Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?*

---

estilos de hacer política, porque hoy hacer política pasa en buena medida por resolver las necesidades de todos los días de la gente. Y esto se puede pretender que se hace asistencialmente mediante una transacción económica por votos, o se puede hacer efectivamente desarrollando soluciones sustentables a los problemas de todos los días.

Nos parece necesario que desde "algún lado", "alguien" convoque a la sociedad, se convoque a los políticos, se convoque a las fuerzas políticas y sociales. Me parece difícil hacerlo desde la sociedad, pero no es imposible. Esto no es un proceso que tiene que darse en todos los lados al mismo tiempo. En alguna región puede ser una organización social la que convoque y la que establezca otra agenda, pero creo que el Estado es el principal responsable. Yo no le quito la responsabilidad al Estado, al Estado Nacional, a los Estados Provinciales, a los Estados Municipales. Tienen que abrir un espacio público donde sea posible instalar una agenda de desarrollo integral e integrador. Esto por supuesto presupone muchas cosas (pero no son condiciones previas): acabar con la corrupción y ciertos estilos de política, y desde ese punto de vista la lucha política incluso desde dentro del sistema político no puede dejarse de lado. Salvo que recaigamos en el funcionalismo que ve a todo lo que existe dentro del mercado como capitalista, a la democracia como funcional al capitalismo, al microempresario como enemigo de los trabajadores auténticos, etc., etc.

Hay muchas propuestas de economía solidaria que son como "de refugio", es decir el mundo es hostil, la política es corrupta, el mercado es corrupto, apartémonos de todo eso. Este tipo de salida puede ser bueno para alguna gente con valores comunitarios muy profundos y arraigados, pero si queremos responder a las mayorías en este país, tenemos que efectivamente pensar en cambiar este Estado y esta sociedad, y eso requiere el desarrollo de nuevas estructuras económicas y otras iniciativas como las que mencioné.

El Estado tiene que superar su sectorialismo. Es increíble, ante la crisis que se está viviendo, como sigue fragmentado el Estado, como siguen repartiéndose cargos por razones de política partidaria estrecha, como sigue no habiendo políticas integrales, como sigue habiendo responsables de áreas fundamentales más preocupados por su visibilidad mediática que por la profundidad de sus propuestas. Realmente esto nos desafía como ciudadanos a criticar y tratar de superar esas prácticas. Porque sin los recursos del Estado redirigidos por otra estrategia, será mucho más difícil poner en marcha estructuras económicas que generen esta sinergia de que estamos hablando.

Reitero que es muy importante recuperar la dimensión de desarrollo local. Yo alguna vez problematicé las propuestas de desarrollo local, hace como 12 ó 13 años, cuando estaban de moda, porque se las presentaba como una panacea que iba a resolver todo. Pero estoy convencido de que es posible que las comunidades locales, en lugar de ser tomadoras de opción de los programas que le llegan de un lado o del otro, puedan encontrarse y dialogar -

aunque esto lleva tiempo y lleva energía, y supone pasar por situaciones conflictivas, que requieren una mediación horizontal muy importante-, pueden constituirse como sociedades locales y determinar cuáles son sus prioridades. Comenzar un proceso al estilo de Porto Alegre o de otras comunidades que lo han intentado, y así generar un espacio de creatividad y de propuestas distinto. La dimensión de desarrollo local me parece importante, podría haber un fondo nacional importante para el desarrollo local, donde las comunidades compitan con propuestas de desarrollo que tengan ciertas condiciones de participación, de desarrollo integrador, de transformación de las capacidades institucionales del Gobierno local, etc.

Algunas políticas sectoriales son críticas para lograr esto (y voy ya casi a terminar). La educación por ejemplo. Estamos en una Universidad. ¿Qué están haciendo las Universidades, en qué medida están en una tonta pelea por presupuestos *per se* y no encarando la profunda reforma que deben sufrir para dar cuenta de esta problemática social? ¿en qué medida podemos autocriticarnos, qué podemos aprender de nuestra propia incapacidad para dar respuesta a estas necesidades de la sociedad? Las universidades son recursos muy importantes, cuando estamos hablando de una sociedad del conocimiento. Y el lugar donde se investiga, donde se transfiere conocimiento, donde se captan y se adaptan conocimientos es en buena medida la Universidad pública. La responsabilidad de las Universidades de definir o proponer programas alternativos es fundamental. Nosotros tendríamos que participar en una discusión sobre una reforma educativa, de todo el sistema educativo, hacernos corresponsables del desarrollo educativo en su conjunto. Si la capacitación y el conocimiento son fundamentales, el sector Terciario de la educación, llamado "no Universitario", puede jugar un papel fundamental y hoy está en un estado deplorable. Nosotros podemos jugar un papel contribuyendo a desarrollarlo y, por supuesto, revisando y desarrollando nuestras propias prácticas, nuestras propias carreras y superar el corporativismo que nos impide dar una respuesta eficaz a una problemática tan acuciante como la que está enfrentando el país.

Bien, yo creo que es mejor que termine ahí porque es más interesante que ustedes pregunten y a partir de las preguntas tengamos un diálogo. Muchas gracias.



## **Selección del debate posterior**

[*Marcela Jáuregui*] *-¿Con qué recursos se financiaría el ingreso ciudadano? Me preocupa que cuando se trata de determinar el financiamiento se piensa en eliminar la cobertura de x cantidad de planes sociales o disposiciones que ya estén funcionando, ¿esto podría crear distorsiones que quizá no estén previstas?*

[*R. Lo Vuolo*] -El debate sobre la fuente de financiamiento de una propuesta como la de ingreso ciudadano es muy variado. Merece aclararse primero que el ingreso ciudadano no pretende reemplazar todas las políticas sociales, y tampoco pretende ser el único ingreso de las personas. Pero uno podría idealmente imaginar que todos los subsidios fiscales en moneda deberían sintetizarse en un ingreso ciudadano, y todas las políticas como la de salud, como la de educación, que no sólo constituyen problemas de demanda o de falta de ingreso sino que son un problema estacional, no deberían suspenderse.

Los programas asistenciales por supuesto que no se van a suprimir, pero deben ser netamente asistenciales. Para que un programa sea netamente asistencial y sea efectivo, tiene que constituirse sobre una base, tiene que ser una excepción. El problema de este país es que los programas asistenciales pretenden resolverle la vida a la gente y entonces los trabajadores sociales terminan tratando de ver dónde le consiguen trabajo; un trabajador social no está preparado para conseguirle trabajo a la gente.

Que los programas sociales focalizados sean excepcionales, y que atiendan realmente patologías excepcionales; no se puede atender la normalidad con programas focalizados. Cuando se tiene el 50% de la población con problemas de empleo, y con niveles de pobreza superiores al 30% ¿a quién hay que focalizar?, es más fácil focalizar a los ricos que a los pobres.

Esto va enganchado con el financiamiento del ingreso ciudadano que, para cuestionarlo, suele ser comparado con coberturas globales como un seguro de desempleo o una asistencia contra la pobreza. Porque, claro, si lo comparo con los malos recursos que están utilizando ahora, obviamente que voy a gastar más. Pero no contemplan las diferencias de cobertura, en particular lo ridículo de la reforma previsional que hacemos. La reforma previsional apuntó a superar los problemas de financiamiento, sin preocuparse por el hecho de que sólo cubrió el 40% de la población, sacando el 60% afuera, excluyéndolos. Es un modo muy fácil de resolver el problema de financiamiento.

La propuesta del ingreso ciudadano está muy atada a una reforma tributaria sobre el ingreso de las personas, cosa que este país le vendría fantástico porque nadie paga el impuesto a las ganancias, sobre todo las personas.

Esa reforma se basa en un supuesto totalmente contrario al actualmente vigente: La política tributaria se tiene que ocupar solamente de recaudar ingresos. No tiene que hacer política redistributiva, y la política social se tiene que ocupar de hacer la política redistributiva. Esta neurosis lleva a encomendar a la Universidad, los Hospitales, que descubran quienes son los pobres; pero no saben a quién cobrarle el impuesto a las ganancias.

Pero si la intención es resolver las cosas, los economistas convencionales y famosos de la Secretaría de Hacienda se tienen que ocupar profesionalmente de descubrir los ingresos de la gente, para eso están, como en cualquier país sensato del mundo. Y lo que se tiene que hacer es pasar de un sistema desintegrado a un sistema integrado donde podamos saber cuál es la posición neta fiscal de cada ciudadano.

Una de las cosas que se puede hacer, por ejemplo, en el impuesto a las ganancias: Actualmente hay un montón de deducciones que se permiten básicamente por carga de familia, mínimo no imponible, etc., etc. Presentado de este modo es fantástico y es progresivo, porque entonces la gente que tiene ingresos por debajo de las deducciones no paga impuesto a las ganancias. Pero nos equivocamos, es absolutamente regresivo porque la verdad es que la gente que tiene ingresos por debajo de las deducciones no puede utilizar plenamente el crédito fiscal que tiene. Es un crédito fiscal lo que están otorgando, los únicos que pueden utilizar el crédito fiscal pleno que ofrece el impuesto a las ganancias hoy en la Argentina, son los que ganan más de las reducciones.

El ingreso ciudadano se puede pensar como un crédito fiscal efectivo, donde todo el mundo va a hacer un uso pleno del mismo crédito fiscal en la declaración de impuesto a las ganancias. Con lo cual, obviamente, gran parte del financiamiento pasa por una reforma al impuesto a las ganancias de tipo progresiva que dé fin a la cuestión del crédito fiscal efectivo contra el crédito fiscal virtual, que es lo que hoy está vigente en el país.

[Agustín Salvia] *-¿Cómo imagina la relación entre esta economía popular y la economía de mercado en términos de sus vinculaciones, independencias, competencias?*

[J. L. Coraggio] -De ninguna manera pienso lo expuesto como una alternativa al mercado. Es una alternativa al "mercado oligopólico" dirigido por el capital y con Estados al servicio del

***Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?***

---

viejo papel del estado de desarrollar los mercados para el capital. Un ejemplo reciente lo dio el ex-Ministro -afortunadamente de corta duración-, López Murphy, cuando hizo una propuesta que era el inicio de una fuerte apertura de uno de los pocos mercados que le queda al capital en este país que es el mercado educativo. Es decir se quieren privatizar totalmente las Universidades para que el mercado educativo funcione y se pueda ganar a partir de él.

Pero esto no quiere decir que la institución Mercado sea una institución anti-humana, porque hay posibilidades de controlar al mercado, está la posibilidad del mercado solidario, incluso de orden global. Las relaciones de mercado permiten alcanzar escala en masa y permiten, algo que sería imposible, dejar de depender de unos pocos promotores que tienen que estar en todos lados. Es necesario que haya efectos donde la creatividad se atraviese horizontalmente, hacen falta formas de mercado. No es anti-mercado lo que estamos proponiendo, pero puede implicar la segmentación de mercado, puede implicar la separación temporal de mercados. Esta segmentación puede ser hecha con medidas económicas, es muy difícil si no es a nivel nacional, pero puede ser hecha con niveles culturales.

Hoy hay mercados que compran según los valores, como puede ser comprar productos de zonas que están en crisis; muchos compradores europeos toman esta actitud. Un caso ocurrió con Nicaragua cuando la gente compraba café nicaragüense porque ahí había una revolución. Otro caso es la compra de productos ecológicos, no solamente tiene que ver con la salud, tiene que ver con una concepción de la humanidad. O sea hay mercados que se mueven no solo por la racionalidad estrictamente económica, y desarrollar otro punto de vista es una lucha cultural.

***[Agustín Salvia] -¿Qué evaluaciones le merece la actual propuesta del Gobierno Nacional orientada a brindar ingresos mínimos a indigentes y, en este sentido, en que medida se puede o no acercar a la propuesta del ingreso ciudadano en un proceso gradual?***

***[R. Lo Vuolo]*** -Una de las cosas muy discutibles del ingreso ciudadano, y que se la confronta con la propuesta de Milton Friedman del impuesto negativo a los ingresos, es que te lo pagan *ex ante* e incondicionalmente, y ésta es claramente la diferencia, también, con la propuesta que está haciendo hoy el gobierno.

Éste es un ingreso que se paga incondicionalmente, en el sentido de que no repara en si es casado, si tiene familia a cargo, si es pobre o si no es pobre. Es ahorrador de burocracia, no destina esfuerzos en buscar en Plaza Once o en todas las villas de Buenos Aires quién es más

pobre que el pobre que está al lado. Y en todo caso, las políticas de este tipo, que considero de interés y necesarias, tienen que apuntar la emergencia.

Entonces, este modo incondicional, no te genera lo que técnicamente los economistas llaman la trampa de la pobreza. ¿Cuál es el problema de la trampa de la pobreza, que algunos también los vinculan con la trampa del desempleo? El problema es siempre el mismo y quedó claramente evidenciado con la política de Margaret Thatcher, con el ATC de Estados Unidos: cuando a la gente le das un subsidio por ser pobre lo fomentás a que sea pobre. Se genera una oferta que crea su propia demanda, que no solamente impulsa a ser pobre sino que también alienta a crear estrategias para convencer al puntero del barrio de que se es más pobre que el otro. Entonces, este tipo de cosas ya está probado que es absolutamente ineficiente, no resuelve nada.

La cobertura de la madre soltera muestra su vulnerabilidad en cualquier evaluación de los programas asistenciales. Lo único que han logrado al catalogar a las madres solteras, es fomentar que ellas desistan de aparecer en pareja porque entonces le sacan el subsidio. El subsidio, como los programas norteamericanos, solo serán entregados en tanto y cuanto la madre soltera tenga un empleo, lo cuál insiste en precarizar el mercado de empleo.

Entonces, todo este tipo de problema se pretende resolver con políticas como las mencionadas, las que obviamente tienen un financiamiento regular.

Pero si se forma un fondo del ingreso ciudadano y mañana el país crece 3 %, esto no significa que del aumento de la recaudación tributaria se destine el tanto por ciento a financiar un fondo de ingreso ciudadano que va a expandir la cobertura. Es una cuestión que puede ser absolutamente controlada fiscalmente. Bien podría ser financiado por el IVA, y la considero una opción factible porque el problema de los impuestos indirectos hoy, en el país, es que lo paga todo el mundo, pero los beneficios de esos impuestos los reciben solamente unos pocos. Este es el principal problema, más allá de su regresividad y todo lo que sabemos de los impuestos indirectos. Pero aparte no solamente que los pagan todos cuando consumen, al menos si con el IVA se financiara el ingreso ciudadano yo estoy garantizado que lo pagan todos y todos lo reciben con lo cuál ahí también habría otro punto para discutir.

[Agustín Salvia] *¿En qué medida estas propuestas tienen un nivel de viabilidad en el campo fiscal, en el actual contexto económico fiscal que vive Argentina, y cuáles serían las alternativas frente a esta situación?*

***Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?***

---

[R. Lo Vuolo] -Bueno, el tema de la viabilidad fiscal -vamos a hablar francamente con este tema- sobre todo me parece muy importante ahora que estamos llegando al punto de entregar la otra pata de la política pública, que es la política tributaria, para pagar la deuda externa.

Argentina es un país bajo en recaudación, en cualquier comparación internacional. Esta planteando políticas o están discursando la posibilidad de disminuir impuestos, sobre todo los directos, en una economía que está internacionalmente entre los 10 lugares de menor recaudación de impuesto a las ganancias en el mundo, que está por debajo de otros países latinoamericanos y tiene incluso una presión tributaria global que tampoco está alta en términos comparativos.

Entonces, en este país no se puede plantear nada si no aumentamos la recaudación tributaria. Esto es así de obvio: lo único que se puede proponer es lo que está planteando hoy Cavallo, pongamos parte de la recaudación tributaria a pagar a los empleados externos.

Estamos en un contexto desfavorable y se plantean cuestiones que se supone que van a estar dadas en otro tipo de contexto, sobre todo en materia de impuestos directos. Es bastante obvio que acá no solamente hay un problema de distribución del ingreso, el proceso de redistribución del patrimonio que ha generado este país en los últimos años es infernal. Entonces, evidentemente se requiere una estructura tributaria, incluso de impuestos extraordinarios, que recauden parte del patrimonio que fue acumulado en pocos años a expensas de la sociedad, si no no podemos seguir hablando.

Lo mismo podemos decir de la cuestión financiera, no hay que ir muy lejos, Chile tiene impuestos al movimiento de capital y que han funcionado perfectamente bien. En este país no solamente que no tenemos impuestos, sino que hemos transformado la economía en totalmente *financierizada*, donde la lógica económica está digitada por los movimientos de los capitales financieros que no tributan nada, pero no son los únicos. O sea, ahí hay también otra fuente importante de recursos.

[Alberto Müller] ***-Me da la impresión de que estas formas alternativas del mercado que se plantean, que sugieren una forma de responder a la exclusión social que hay ahora, pueden adoptar pautas muy distintas, y esa es una debilidad bastante fuerte, porque no se logra construir una propuesta justificable al ser numerosos los casos enfocados. Creo que es un problema general de las políticas sociales, no soy un especialista en el tema.***

***Este tema, ¿ha sido de interés para algún trabajo o se han intentado sistematizar y formalizar pautas? Entiendo que cuando hablamos de legislación o de normativas esto tiene que estar más o menos encuadrado, identificado.***

[J. L. Coraggio] -Conocemos experiencias. Hay mucha actividad, muy significativa, que se está realizando hoy en el mundo; entonces es provechoso traer una experiencia de otro mundo, pero en nuestro propio mundo, que fuese desconocida o que es mal conocida.

Esto tiene que ver entre otras cosas con que se ha generado una especie de mercado social, donde hay organizaciones que compiten por fondos para poder hacer programas sociales y por lo tanto tienen que estar representadas como programas exitosos. A esto ha contribuido la pésima política de las llamadas *Best Practices* de los organismos internacionales, donde las ONGs o los organismos, o los gobiernos se disputan por estar en uno de esos boxecitos que dicen que esta es una *Best Practice*. Quien conozca alguna de las *Best Practices* sabe que en general son una mistificación de la realidad, que ocultan los problemas, que no cuentan la historia de contradicción y de conflicto que está detrás de, por ejemplo, Porto Alegre y el presupuesto participativo. No es pura aplicación o instrumentación, es una cuestión conflictiva, dialéctica, donde tiene que haber voluntad política, donde hay situaciones de contradicciones. Es decir, la realidad de los procesos no está puesta a disposición para que aprendamos de la práctica de otros.

Hay una tarea muy importante, en eso las Universidades pueden jugar un papel, que es en esta sistematización que no puede ser glorificadora y mistificadora de las experiencias porque tengan un signo popular, sino donde podamos aprender realmente de todo eso, donde podamos aprender de las buenas políticas de Estado y podamos aprender de las buenas prácticas de la sociedad.

En cuanto a si se ha hecho algo, en particular he trabajado, bastante limitadamente, en lo conceptual, no puedo decir teóricamente porque sería demasiado hablar, pero sí en este concepto de economía de trabajo que pretende ser una propuesta para poder pensar de otra manera las prácticas, repensarlas y sistematizarlas de otra manera.

El trabajo teórico es importante pero lo que está faltando muchas veces es meterse en el mundo de toda esa infinidad de prácticas y presentarlas y sistematizarlas. Los encuentros de experiencia no sirven para casi nada, es mi opinión luego de haber participado en muchos. Allí se encuentran los representantes de experiencias, se cuentan sus problemas y terminan dándose cuenta de que atraviesan los mismos problemas. Luego cada uno se va más o menos como vino, quizá se va menos solo y eso es importante; pero no hay acumulación de

***Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?***

---

conocimiento y propuestas y no hay aprendizaje. Estamos yendo a una sociedad de aprendizaje y tenemos que aprender de las prácticas.

En ese camino estamos con la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de General Sarmiento. Por ello hemos puesto en marcha una red de política social con el objetivo de sistematizar las experiencias, no solamente contarlas superficialmente, no solamente contarlas en número y decir hay tales o cuáles experiencias, sino aprender de ellas. No va a ser una tarea fácil pero creemos que es una tarea muy importante.

Tratando de actuar en todos los niveles, la Universidad General Sarmiento también forma parte de un convenio con el Ministerio de Trabajo para la formulación de una ley de "empresa social". Esto va a implicar no una construcción de juristas sentados imaginando, sino una construcción social de ese mundo de la empresa y la determinación de cuáles son las condiciones para su mejor desarrollo.

También esta en pie una asociación con la Universidad de Luján, la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad de San Martín, porque comparten estudiantes de un mismo territorio que se distribuyen en las distintas carreras ofrecidas. Por ello la idea es trabajar en conjunto en la presentación de un programa de desarrollo local, regional, donde los Municipios, la Provincia, la Nación puedan dirigir programas de manera de tener estos efectos sinérgicos de los que estábamos hablando.

Entonces va más allá de contar experiencias o ver cuántos hay involucrados y cuántos están afuera, es tratar sobre la experiencia, ir construyendo otras alternativas cuya confiabilidad va a depender de una relación compleja con el poder político y con los poderes sociales. Porque también existe la competencia entre las organizaciones sociales, por ejemplo Caritas que a veces toma posiciones en algunos lugares donde se ve que está compitiendo por cosas. Es decir no todo en el mundo vinculado a lo social es 10 puntos.

***[Estela Grass] -Suponiendo la propuesta del ingreso ciudadano en su integralidad, es decir la posibilidad de generalización, superada la fase inicial que asiste solo a niños y ancianos, ¿cómo se solventa en esa propuesta o política general el problema de la integración de la sociedad toda, no de personas particulares que están al margen? ¿Cómo resolver el problema de la continuidad de la sociedad misma, si se limita la cuestión a la posibilidad del consumo de sus miembros?, ó ¿qué otras cuestiones están involucradas en este sentido y atendidas o no por esta propuesta?***

[R. Lo Vuolo] -Referente al tema ingreso-consumo, muchos dicen que interviniendo en el ingreso se termina con la sociedad de empleo; en mi opinión, no es así porque el empleo sigue siendo la fuente de creación, de generación de valor agregado y, si se termina el sistema productivo, no habría para pagar el ingreso a nadie.

La cuestión a discutir es si esto genera más o menos incentivo para trabajar. Con absoluto convencimiento entiendo que en tanto y en cuanto la gente tenga mayor posibilidad de trabajar en lo que quiere, y mayor posibilidad de trabajar en mejores condiciones, será más productiva, querrá su trabajo y se sentirá estimulada.

De cualquier modo no desconozcamos una cosa -esto lo dicen todas las encuestas- la gente trabaja y sobre todo los jóvenes por obtener un ingreso, es muy difícil encontrar hoy en una encuesta alguien que diga "me realizo" en el trabajo.

Claramente el consumo integra, también la moneda integra y éste es otro punto importante. ¿Por qué el ingreso en lugar de una canasta de alimentos?

Debemos revisar la noción que tenemos de teoría monetaria. Es mentira que la moneda nace como resultado de los intercambios de personas libres, la moneda es un invento social y político, tal es así que cualquiera que revea la Constitución caerá en cuenta de que para que este país exista, la ciudadanía le cede al Estado el monopolio de dos cosas: la emisión de la moneda y la política tributaria. ¿Por qué se le cede el monopolio de estas dos cosas para que el país exista? Porque su existencia está sujeta a la diligencia de un actor que regule los intercambios, y para regular los intercambios se tiene que construir un sistema de crédito y deudas.

¿Cómo cancelo los créditos y las deudas entre las personas que están adentro de este país? Entonces qué hago, largo una deuda original, que es la emisión monetaria que es una deuda que el Estado asume con el resto de la sociedad, y largo un crédito original que es el sistema tributario, que es un crédito que el Estado tiene con respecto a los ciudadanos. Y a partir de ahí constituyo un sistema de créditos y deudas que define la integración social, el que no tiene moneda en este país no existe, no participa del sistema social de pagos recíprocos.

Las personas que poseen moneda tiene la posibilidad de elegir que hacer con ella, no se le da una canasta para que consuma las galletitas que la burocracia decidió que tiene que consumir, sino que se está otorgando un poder de demanda independiente.

Ese poder de demanda no se le es dado porque es pobre, porque es soltera, porque está desempleada, sino porque es ciudadano, como lo es Amalita Fortabat o cualquier otra

***Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?***

---

persona. Entonces, esa persona no tiene que dar explicaciones marcando estigmáticamente cuál es su situación. Y el hecho de no adquirirse por derecho propio lo torna discutible, pero no veo que con esto se atente contra la integración social, sino todo lo contrario.

Por ello, la instrumentación requiere de ciertos cuidados, porque algunos comparan la política del ingreso ciudadano con las políticas del impuesto negativo al ingreso que es pagar la diferencia entre un determinado límite y el ingreso que tiene la gente. Eso sí es una política que estigmatiza, pero volcándonos a una incondicional y ésta es la razón, interesante políticamente, de empezar por los menores. Porque cuando uno habla de los menores es muy difícil hacer el discurso que se hace respecto a los adultos. Es muy difícil decir este menor no lo merece porque no quiere trabajar, este menor no lo merece porque es vago, no lo merece porque en realidad está recibiendo un subsidio focalizado. Muchos de los debates que se abren con esta propuesta en ese caso estarían cerrados.

***[Estela Grass] -Referente a los servicios de "proximidad" o servicios "relacionales" ¿cuál es el ámbito que genera la producción de esos servicios diversos?, ¿se trata del tercer sector? ¿Cuáles son sus motivaciones para el desarrollo, cuáles sus intereses?***

***Si parten del sector público ¿se pagan los servicios con ese ingreso ciudadano mínimo o se pagan como cualquier trabajo?***

[R. Lo Vuolo] -Planteé la posibilidad de los servicios de proximidad, a modo de ejemplificar el aserto de que para generar empleo hay que crear nuevas actividades. De ésta forma se amplían la oportunidades de empleos más allá de las originadas por las actividades tradicionales.

¿Cómo se van a crear? De manera muy variada, los servicios de proximidad se pueden dar de manera individual, puede haber empresas que ofrezcan servicios de proximidad. Se puede dar de manera comunitaria, pero no creo que los pueda dar el Estado por funcionar con estructuras burocráticas.

Entonces lo que sí puede posiblemente hacer el Estado por diversos mecanismos es fomentarlos. Fomentarlos con una correcta evaluación de su impacto social o de su impacto local.

[Estela Grassi] **-La pregunta tiene que ver con esta separación o esta ubicación del empleo exclusivamente como problema económico, ¿es netamente económico o el problema del empleo es también un problema político?**

**En mi opinión es también un problema político cuando se atiende a las condiciones bajo las cuales se establecen las relaciones de empleo. No tendría que dejarse de lado el ámbito de la economía formal cuando se dan situaciones de subocupación, sobre empleo y cuando de alguna manera el trabajo en negro si bien no es legal parece haberse hecho aceptable de alguna manera, por lo menos por la dimensión que esta forma de empleo tiene.**

[R. Lo Vuolo] -Cuando yo digo que el problema es económico, simplemente salgo a confrontar a los que quieren resolver el tema del empleo con política social y por eso me parece interesante la propuesta de la CTA, pero si no hay cambios en el ambiente macroeconómico, el empleo no va a crecer.

Para decirlo técnicamente, el pleno empleo es un invento de 40 años, nunca existió el pleno empleo salvo después de la política Neo- keynesiana, el concepto del pleno empleo y la vigencia del pleno empleo es una cuestión política. Y de hecho se inventaron mecanismos para que la economía tienda al pleno empleo, porque es obvio y con cualquier ecuación se puede demostrar que los mercados teniendo equilibrio no tienden al pleno empleo, el punto de equilibrio es un punto de equilibrio que puede ser de hambre.

Entonces es irrelevante una discusión, claramente es un problema político, en todo caso lo que habría que discutir es como se hacen políticas hoy, con las restricciones que tenemos hoy tendientes al pleno empleo. Acá hay un problema macro y un problema micro, hay que hacer otra política macroeconómica pero también hay que hacer otra política microeconómica al interior de la empresa.

[Nora Goren] **-¿Cómo están pensados los desarrollos locales, quiénes y cómo se integrarían?, ¿podrían llegar a constituirse en una fuerza alternativa?**

[J. L. Coraggio] -En cuanto a como se piensan los desarrollos locales, se piensan como democráticos. Puede empezar por un Intendente que decide hacer política de otra manera, puede empezar por partido político que quiere hacer política de otra manera, puede empezar por una organización social, puede empezar por una corporación productiva, por un movimiento social urbano, por un movimiento por la vivienda. No hay un único camino, el

***Panel 4: Alternativas de política: ¿Trabajo, empleo o asistencia para todos?***

---

asunto es que se creen las condiciones para que Estado y Sociedad se encuentren a través de formas participativas.

Uno de los problemas que enfrentan los procesos de presupuesto participativo que se han tratado de llevar adelante en otros lados, es el enorme susto que tienen los políticos de perder el control. Sostienen la idea de que la participación de la gente desencadenará mayores demandas a las que no podrán dar respuesta y por eso van a quedar deslegitimados. Ignoran que en realidad cuando la gente comienza a participar, en poco tiempo deja de hacer simplemente una reivindicación individual y comienza a pensar en el conjunto. Pero si no se le da la posibilidad a la ciudadanía de que sea ciudadanía, si no se le abre espacio y se corre el riesgo, entonces no se avanza.

Esto es posible, para ello hay una cosa clave: tiene que ser un proceso democrático, no de un tecnócrata que crea tener la verdad y diga aquí hay que cambiar la política del tal o cuál manera. Porque aquí o se movilizan las energías de la sociedad, las energías del trabajo, las energías del humano, en contra de las energías del capital, en buena medida incorporando al capital como opción pero no como sentido de toda esta acción, o si no es imposible realmente promover un desarrollo local auto-sostenido.

***[Silvia Rigoli] -Usted mencionó que este debate estaba bastante avanzado en Francia, quisiera saber si usted pudiera mencionar los principales referentes o quienes están llevando a cabo la punta de estas propuestas.***

***[R. Lo Vuolo]*** -Pido disculpas por mi confusión, en realidad en Francia lo que existe es el ingreso mínimo de inserción. El único lugar donde hay una política similar a la del ingreso ciudadano es en Alaska, aunque resulte extraño, tiene un fondo de recursos captado sobre el petróleo que paga un ingreso ciudadano. Otro caso que se acerca bastante con sus políticas, es el de Holanda que tiene subsidios para los hijos. Pero obviamente el debate en Europa es cada vez más fuerte, porque se notan que esos son los problemas.

Y voy a terminar con este punto dejando en claro que el planteo de políticas deben legitimar el mercado, caso contrario irá perdiendo legitimidad ¿Porque digo tenderá a deslegitimarse? Porque si el mercado no incluye a toda la gente, ¿quién va a legitimar el mercado?. Lo que no entienden los que están haciendo este tipo de políticas es que están deslegitimando al mercado y no legitimándolo. Al mercado, para que pueda cumplir una función que coincida

con lo que para la gente es relevante, hay que ayudarlo un poco, no hay que pedirle al mercado lo que el mercado no puede dar.

Q. S.

**5to. Panel:**  
**“La opinión de los actores socio-institucionales”**

**Expositores**

Ricardo Infante (OIT)  
Daniel Kostzer (MTEyFRH)  
Horacio Martínez (UIA)  
Héctor Recalde (Asesor Sindical)

**Coordinador**

Fortunato Mallimaci

NOTA:

A continuación se incluyen los documentos correspondientes a las desgrabaciones de las ponencias, que han sido revisadas por los respectivos autores.

## **Presentación**

*Fortunato Mallimaci*

Los oradores de éste panel son los distintos actores del mercado laboral. Expondrán, desde su posición en el mercado, su análisis de los cambios o metamorfosis ocurridos.

La idea es tener una visión general y a su vez subrayar las situaciones particulares, cómo cada uno de estos actores hoy vislumbra estas transformaciones en la sociedad argentina.

Para concretar esta idea, el representante de la OIT, Ricardo Infante, hará una presentación de Argentina al interior de América Latina sobre esta situación y los distintos escenarios. Luego la mirada y reflexión que tiene el Ministerio de Trabajo será comentada por Daniel Kostzer. También los sectores productivos, en este caso la Unión Industrial Argentina, con la presencia de Horacio Martínez, plantean su punto de vista y apreciación del problema. Por último, el Dr. Héctor Recalde, representando la postura y respuesta de los sindicatos y los sindicalistas ante la metamorfosis del empleo.

## **América Latina. Metamorfosis del empleo en los últimos 50 años.**

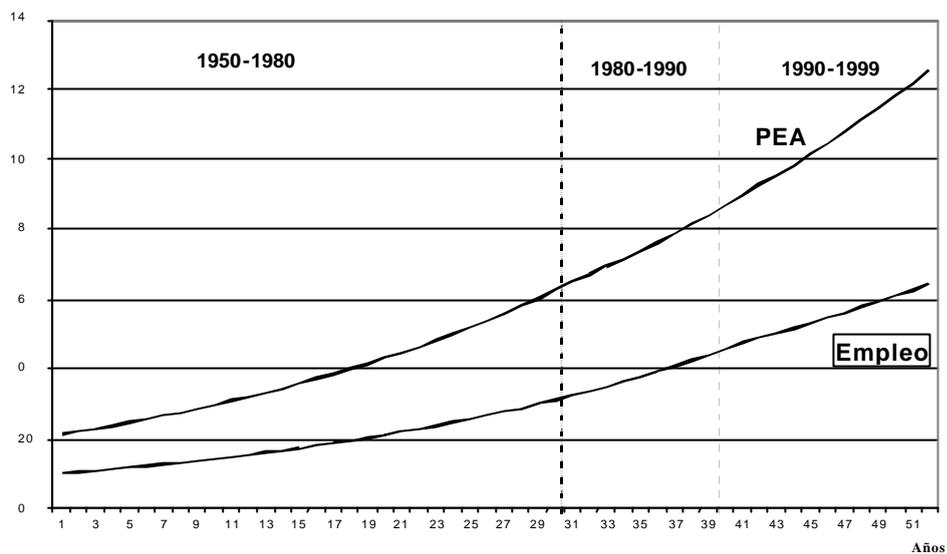
*Ricardo Infante*

La metamorfosis del mercado laboral ha sido un proceso largo en América Latina. Para abordarlo se tratarán tres aspectos: el primero se relaciona con la insuficiencia dinámica de las economías para generar nuevos empleos en la región, el segundo aspecto está vinculado con la calidad de los puestos de trabajo y como ésta evoluciona en los últimos 50 años y, finalmente, se analiza la metamorfosis asociada a los procesos de cambio del empleo durante los noventa.

### **1. La insuficiencia dinámica de generación de empleo**

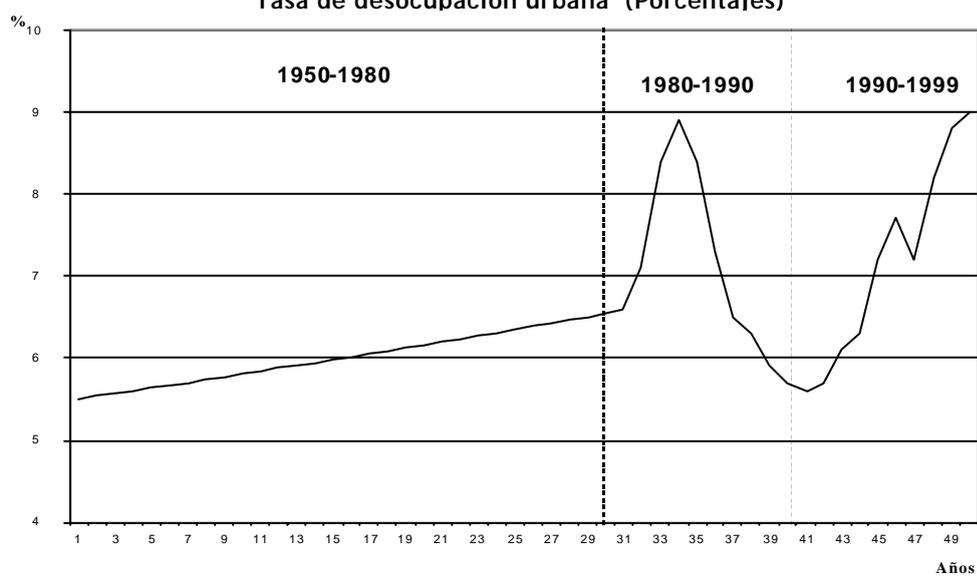
La diferencia entre la oferta laboral y el empleo corresponde a una primera noción acerca de la insuficiencia del aparato productivo para crear empleo en los últimos 50 años (gráfico 1). La evolución del desempleo, que representa la brecha entre la oferta laboral y el empleo, es muy ilustrativa de este fenómeno (gráfico 2). En América Latina las cifras muestran que la tasa de desempleo fluctuó entre un 5% y un 6 % durante el período 1950-80. Con la crisis de la deuda externa, el desempleo se elevó hasta cerca del 9% en la primera mitad de los ochenta, recuperándose el nivel de desempleo de los años 1950-1980 recién a fines de esa misma década. Finalmente, la tasa de desempleo alcanza a cerca de un 9% a fines de los noventa, cifra que es superior incluso a la registrada durante la crisis de la deuda externa.

**Gráfico 1:**  
**América Latina**  
**Evolución de la PEA y del empleo no agrícola. 1950-1999 (Indices 1950=1,00)**



Fuente: Elaboración OIT con base en estudios oficiales de los países

**Gráfico 2:**  
**América Latina**  
**Tasa de desocupación urbana (Porcentajes)**

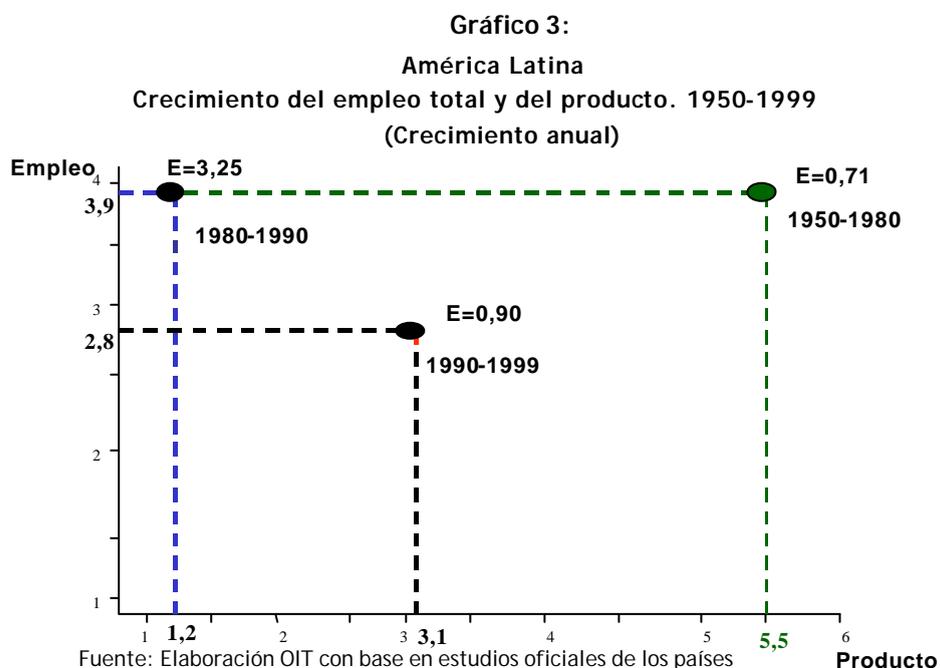


Fuente: Elaboración OIT con base en estudios oficiales de los países

En suma, la evolución del desempleo es un primer aspecto de la metamorfosis del empleo en los últimos cincuenta años. Al respecto, cabe señalar que durante los primeros treinta años, la generación de empleo era considerada insuficiente y el 5% de desempleo era considerado alto. Sin embargo, en las décadas siguientes la curva ascendente del desempleo muestra una creciente incapacidad del sistema para generar empleos en respuesta al aumento de la oferta laboral, el que está vinculado básicamente con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Esto último también es parte de la metamorfosis del empleo.

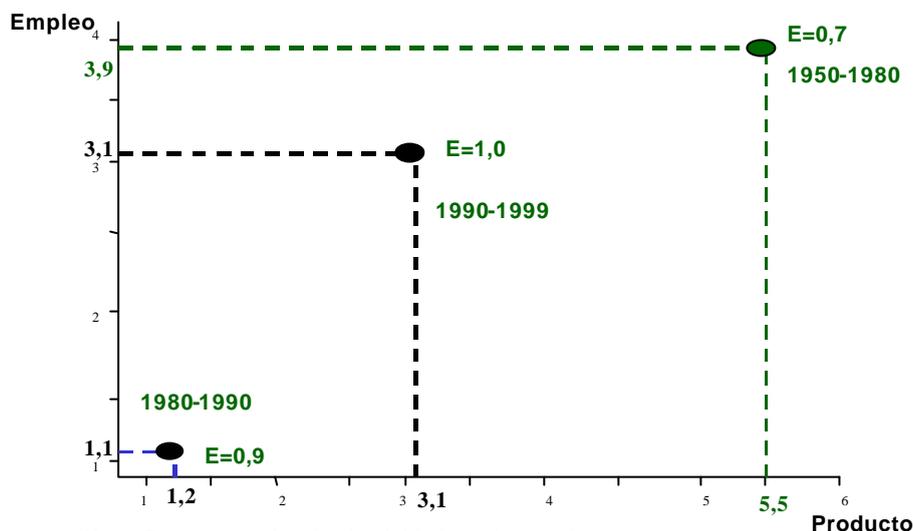
Otro indicador de la insuficiente capacidad dinámica de las economías de la región para generar empleo, es la elasticidad empleo-producto (gráficos 3 y 4). El producto no agrícola creció en un 5,5 % promedio anual y el empleo lo hizo en un 3,9 % por año en el período 1950-1980. En esos años la elasticidad empleo-producto fue de 0,7, como se observa, en ese período además de que el PIB creció rápido en un modelo de economía cerrada, el sistema económico fue bastante eficiente en términos de la generación de nuevos puestos de trabajo.

Durante la crisis de los ochenta el empleo siguió creciendo al mismo nivel que en las décadas anteriores (3,9%) aun cuando el producto creció sólo en 1,2% anual. En este período, la elasticidad empleo-producto se elevó a 3,25 lo que indica que se generó básicamente empleo de baja productividad lo que incidió negativamente sobre la productividad media del trabajo en los ochenta.



Nota: E corresponde a la elasticidad empleo-producto

**Gráfico 4:**  
**América Latina**  
**Crecimiento del empleo moderno y del producto. 1950-1999**  
**(Crecimiento anual)**



Nota: E corresponde a la elasticidad empleo-producto

Fuente: Elaboración OIT con base en estudios oficiales de los países

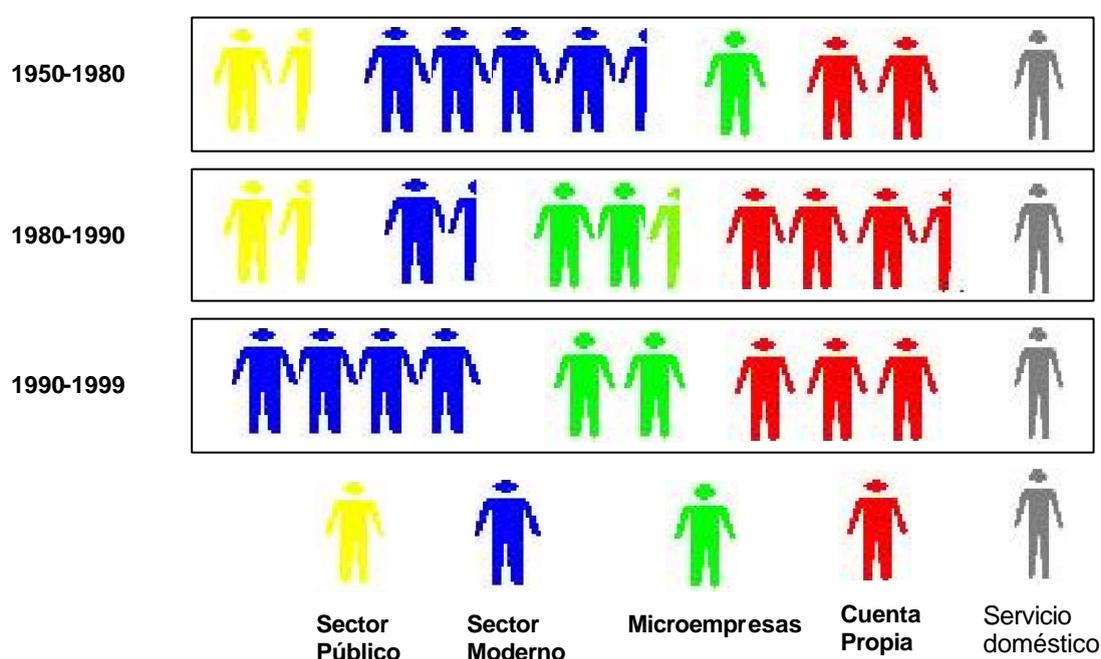
Durante la década de los noventa el crecimiento del empleo fue del 2,8% y el del producto alcanzó a 3,1%, es decir, fue prácticamente igual al del empleo. En esas condiciones, tanto la productividad del trabajo total y, como la del sector moderno en América Latina no aumentaron, lo que tuvo una doble consecuencia (gráfico 4). Por un lado, se hizo más difícil competir en los mercados internacionales, y, por otro, tuvo un efecto importante sobre el mercado laboral. Al no aumentar la productividad, el crecimiento de la competitividad se basa exclusivamente en la reducción de los costos laborales, lo que se logra con la flexibilización del mercado del trabajo.

## 2. La evolución de la calidad del empleo

El segundo aspecto de la metamorfosis del mercado laboral en América Latina se refiere a la evolución de la calidad del empleo en los últimos 50 años (gráfico 5). En el período largo (1950-1980) de cada 10 nuevos empleos el sector moderno generaba 6 puestos de trabajo y el sector informal creaba 4. La crisis de la deuda externa afectó la composición del empleo durante los ochenta. De cada 10 nuevos empleos, el sector moderno pasó a ocupar 3, y el sector informal aumentó a 7. En la actualidad, de cada 10 nuevos puestos de trabajo el sector moderno genera 4 y el sector informal 6, o sea estamos frente a un proceso de informalización del empleo que ya

tiene 20 años. Sin embargo, la composición del sector informal se ha venido modernizando dado que las cifras indican que hay una mayor participación de los ocupados en la microempresa en detrimento de los trabajadores por cuenta propia.

**Gráfico 5**  
**América Latina:**  
**Participación de los sectores en la generación de empleo. 1950-1999**  
**(Número de ocupados en los sectores por cada 10 nuevos empleos)**



Fuente: Elaboración OIT

El hecho de que los 2 trabajadores que creaba el sector público por cada 10 nuevos ocupados no hayan sido reemplazados por el sector moderno de las economías de América Latina también forma parte de la metamorfosis del empleo. En el período 1950-1980 por cada 10 nuevos empleos había 6 ocupados en el sector moderno: 2 en el sector público y 4 en el sector privado. En el sector moderno hay actualmente 4 ocupados por cada 10 nuevos empleos, ya que dos de ellos desaparecieron como resultado del cambio de papel del sector público en materia de empleo. El empleo público no ha sido reemplazado por el sector moderno privado sino por la informalidad, la microempresa y los trabajadores por cuenta propia, en la generación de nuevos empleos.

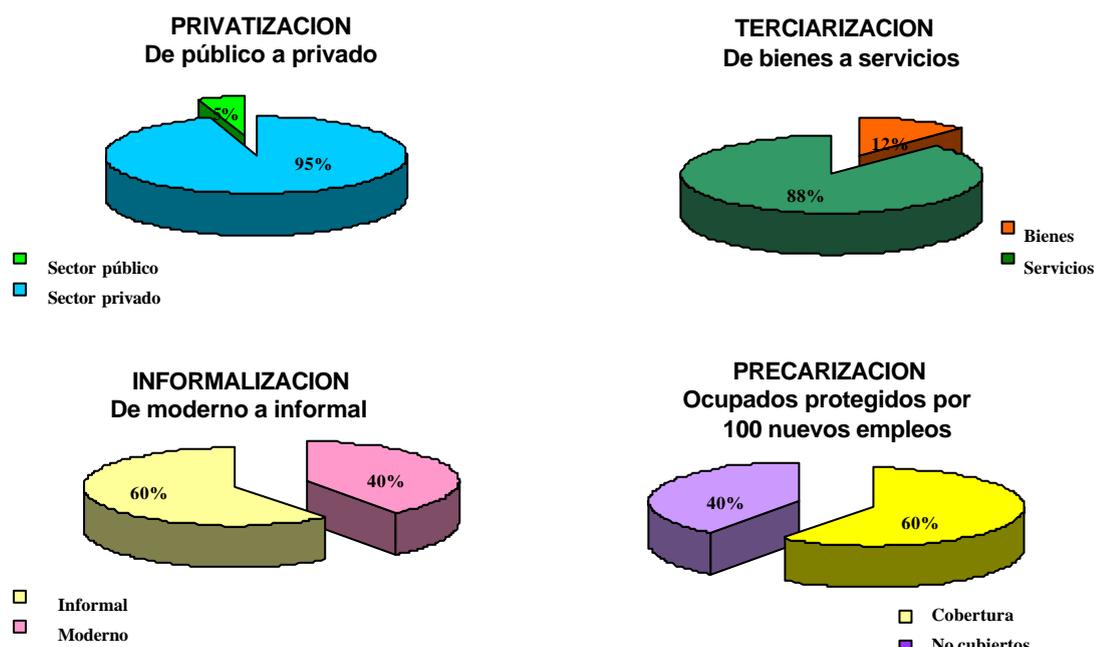
### 3. Los cuatro procesos de cambio en la generación de empleo

La metamorfosis del empleo se refleja en los cuatro procesos de cambio siguientes: el de *privatización*, 95% del nuevo empleo es generado por el sector privado y el 5% por el Gobierno, la *terciarización*; 88% de los nuevos empleos son en servicios y 12% solamente en bienes, y el proceso de *informalización*; 60% es informal y 40% es moderno. Además se registra un proceso de *precarización* del trabajo: de cada 100 nuevos empleos generados en la región, en promedio, un 60% de ellos tiene cobertura de seguridad social.

Gráfico 6:

#### América Latina

Los cuatro procesos de cambio en el mercado laboral durante los noventa



Fuente: Elaboración OIT con base en estudios oficiales de los países

Si se pretendiera avanzar en el análisis de la calidad del empleo sería preciso conocer el grado de protección de los trabajadores. Al respecto, se afirma que un empleo es de buena calidad si tiene por lo menos contrato de trabajo y cuenta con una protección de la seguridad social adecuada. En el caso de América Latina 8 cada 10 nuevos empleos están protegidos en el sector formal. Sin

embargo, la mayor creación de empleo se concentra en el sector informal, en el que sólo 1 de cada 4 trabajadores está protegido. Es decir aumenta la informalidad y al mismo tiempo se precariza el trabajo tanto en los sectores formal, como informal.

Como se indicó 4 de cada 10 nuevos empleos son del sector moderno en América Latina durante en los noventa. Sin embargo, se estima que un 20% de los 4 puestos de trabajo moderno no está protegido por lo que en realidad debería considerarse que tan solo 3 de ellos tienen condiciones adecuadas de trabajo y de protección social. Por tanto, de cada 10 nuevos puestos de trabajo, sólo 3 serían empleos de buena calidad o tendrían acceso a condiciones de trabajo decente por parte del sector moderno en la actualidad. En este contexto, 2/3 de los trabajadores queda en condiciones, entre otras, de baja calidad del trabajo, bajas remuneraciones y sin protección social.

A partir del análisis realizado sobre la metamorfosis del empleo es posible plantear el tipo de estrategias que se podría aplicar para superar la problemática actual del empleo, caracterizada por una alta desocupación y baja calidad del empleo. Es una tarea de gran magnitud, dado que 2/3 del empleo es de baja calidad y que además se registra un 9% promedio de desempleo en la región, nivel que es uno de los más altos de los últimos cincuenta años. Una estrategia para superar estos problemas implica lograr tasas de crecimiento elevadas (superiores al 5%). Además significa pensar en una estrategia de desarrollo que permita mejorar la calidad del empleo, vale decir, la condición de los trabajadores informales de las microempresas y también a los cuenta propia en una estrategia de inserción internacional. Si ya estamos en un mundo globalizado y el sector informal o el microempresario van a tener que competir, entonces la cuestión básica es crear las condiciones para que compitan en la economía mundial.





## **Diagnóstico y diseño de Programas de empleo en un contexto de depresión económica: Plan para jefes de hogar**

*Daniel Kostzer*

Buenos días, yo quería agradecer la invitación al Ministerio. En realidad la que tenía que venir era la Ministra pero en este momento está reunida con el Presidente y el nuevo Ministro de Desarrollo Social, entonces iba a venir el Secretario de Empleo el doctor Viqueira, pero con la crisis de Aerolíneas el tenía un compromiso en Córdoba por lo que le adelantaban el vuelo, entonces dijeron: “mandémoslo al tucumano que va a dar un enfoque federal y que reciba los tortazos”.

Bueno, acá estoy yo y para tratar justamente de presentarles cuál es la visión que hay de algún modo desde la gestión actual en el Ministerio de Trabajo, que parte de un diagnóstico de lo que entendemos es la realidad del empleo y esta metamorfosis que se vivió, como bien lo presentaba Ricardo Infante, en los últimos años.

El problema de la falta de generación de empleo en nuestro país está íntimamente ligado a los cambios macroeconómicos y al gran cambio que se dio en América Latina en general, pero en nuestro país en particular, con el modo de acumulación económica. La forma en que la sociedad generaba riqueza y la forma en que la sociedad la distribuía.

Yo sin querer parecer nostálgico o ser muy larguero intentaría recordar un poco cuál era a grandes rasgos el modo de acumulación que vio por ejemplo mi padre y que muchos de nosotros vivimos hasta que nos tocó entrar en el mercado de trabajo y que, como bien mencionaba de algún modo Ricardo a Raúl Prebisch, era este contexto de la industrialización sustitutiva de importaciones, en economías poco expuestas o abiertas al mundo con un estado bastante omnipresente en la regulación de las relaciones económicas, pero con un modelo que algunos lo definen como un poco keynesiano por las características que tenía, bastante auto-centrado con una dinámica muy propia, que se caracterizaba por tener una serie de articulaciones en tres dimensiones bastante claras.

La primera dimensión que podemos mencionar es lo que denominaríamos la dimensión social, donde de algún modo más allá de los conflictos puntuales había una especie de “alianza de clases” donde el capital y el trabajo compartían algunos intereses. El trabajo no era simplemente un costo de producción para el empresario, sino que era un factor dinamizador bastante activo de la demanda doméstica.

Entonces, si yo tenía una fábrica de pantalones y el doctor Mallimacci una fábrica de camisas, yo aumentaba el sueldo a mis trabajadores y compraban las camisas de él, él aumentaba el sueldo a sus trabajadores compraban los pantalones míos y de algún modo nos iba mejor a todos. La lucha

de clases, por decirlo de algún modo, quedaba un poco postergada. El Estado establecía los límites para evitar o para disminuir las tentaciones de aquellos que preferían la línea rápida o la vía rápida para aumentar la acumulación. Esto es lo que denominamos como articulación social.

A grandes rasgos también podemos definir que en este esquema había una articulación sectorial entre los distintos niveles productivos. Un sector primario proveía las materias primas, que eran manufacturadas y a su vez el sector servicios se encargaba de la distribución y apoyatura en proximidad. Se solía decir: "si el sol sale, sale para todos", si le iba bien a algunos de estos sectores básicamente le iba bien a todos, como resultado de la integración vertical y horizontal entre los sectores productivos.

Y en un país tan grande como el nuestro -y acá viene la visión de alguien que es del interior- había una articulación espacial o una articulación regional, donde existían regiones con especializaciones productivas. A su vez hacia adentro de las mismas regiones teníamos las articulaciones sociales y sectoriales. Yo que vengo de Tucumán pienso siempre en los pueblos donde está localizado un ingenio azucarero. Donde hay un ingenio azucarero y al ingenio le va bien, paga en término a los obreros, le paga también en término a los productores cañeros que le proveen la materia prima, le paga al del taller que le hace parte del mantenimiento del ingenio, y como resultado de esto trabaja mejor el supermercado, trabaja el escribano, trabaja el médico, trabaja el cine, se dan todas estas articulaciones que definíamos.

Si uno tuviese que poner a partir de cuando comienza la metamorfosis, hay varios hitos. El primer hito fue el famoso Rodrigazo donde se comenzó este ciclo de ajuste tras ajuste. Otro punto importante fue la "Ley de entidades financieras" e inclusive la estrategia de la "tablita" y el endeudamiento de la dictadura militar.

Pero podemos decir que llega a su punto máximo con la apertura indiscriminada de la economía, la desregulación generalizada más otras medidas puntuales que llevan a que estas articulaciones se rompan.

En primer lugar la articulación social, como resultado las crisis de fines de los 70´- 80´, el mercado de consumo masivo o popular baja su poder adquisitivo, los empresarios comienzan a apuntar hacia segmentos o nichos de mercados de mayores ingresos donde podían llegar a generar mayores ganancias o los mercados externos, como era la receta Hay que exportar más, inducir a la exportación. En este entorno, vemos que los costos laborales ya no son un factor dinamizador de demanda doméstica desde la conceptualización, sino son estrictamente un costo laboral y casi podríamos decir que en una economía abierta con servicios públicos privatizados, con restricciones fiscales que no permiten bajar los impuestos, tasas de interés fuertemente positivas en términos reales, los costos laborales pasan a ser la única variable de ajuste en la ecuación empresaria que define la ganancia.

Esto hace que el empresariado comience a pensar que, si puedo traer producto con componente laboral de otro lado que me permita incrementar mi ganancia para vender o en el mercado doméstico o re-exportarlo, lo hace, no importando que se rompía esta articulación social que era uno de los factores dinamizadores de este modelo de acumulación.

Sectorialmente pasa lo mismo, si yo puedo traer para armar un automóvil en lugar de: el parabrisas que me lo hagan en Villa María en Córdoba, las luces que me las hagan en Catamarca y en San Luis hagan la chapa y lo traigo de Taiwán, de Malasia, de Indonesia o de donde sea también se hace. Entonces, hay empresarios que comienzan a preocuparse mucho más que por el bienestar de los trabajadores argentinos, comienzan a preocuparse por la sindicalización de los trabajadores en Malasia o en China o en otros lados porque esos generan una competencia desleal para sus productos en los mercados globales.

Y cuando se rompen estas articulaciones en el espacio, en lo regional, la situación es mucho más grave y así llegamos a hoy donde tenemos regiones que hasta son aparentemente inviables. Tenemos localidades completas donde se cerró la principal fuente de trabajo y no hay posibilidades en el corto plazo de generar nuevos empleos, en las que tenemos problemas sociales varios. Porque al desempleo no hay que verlo solo desde una óptica macroeconómica de los grandes números sino hay que pensarlo desde lo que implica en términos del drama individual, del drama familiar, en términos de la reproducción intergeneracional posterior de la pobreza, de la indigencia.

Tenemos la precarización del trabajo que induce a una baja de los salarios, que tiende a la desprotección y tenemos un Estado en este contexto que ha mostrado serias deficiencias para revertir esta situación, un Estado que a veces gasta mucho y mal, que a veces no gasta en el lugar donde debería y que desde esta gestión del Ministerio de Trabajo consideramos que hay que revertirlo.

Dentro de este contexto es que planteamos que hay que priorizar una serie de medidas que impliquen, ya no asistencia social a la vieja usanza, sino un verdadero esquema de protección social, rol indelegable de los Estados. ¿Por qué? Porque por un lado, al ver esta metamorfosis que nos planteaba Ricardo Infante, donde el sector informal en nuestro país hoy es el 37 % de los asalariados, sin contar cuentapropistas, trabajadores precarios de otro tipo, los desempleados, los subempleados. O sea tenemos una situación bastante grave y nuestra seguridad social siempre estuvo atada a la condición de asalariado formal, o a la condición laboral del jefe de la familia. A partir de ahí se derivaba la salud, la asignaciones familiares, el esquema jubilatorio. Hoy con este panorama de precarización hay que cambiar esta concepción de seguridad social histórica a un esquema de protección social que sea mucho más contenedor.

Convencidos de este diagnóstico es que se ha diseñado lo que es un plan de empleo para erradicar la pobreza extrema. La pobreza extrema la definimos como aquellos hogares que están en situación de indigencia y que no tienen ingreso suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias. De acuerdo aproximadamente a los datos que da el INDEC, para el GBA, esta canasta sería de \$ 62,44 por adulto equivalente. Nosotros vemos que en total debería reunir un hogar tipo \$ 235 dfa que inclusive está por arriba de lo que es el salario mínimo vital y móvil en nuestro país.

Entonces, tenemos que hay una tendencia creciente de indigencia, aproximadamente es un 10 % de la población Argentina los que están en indigencia, 30 % están bajo la línea de la pobreza, sumados a altos índices de desempleo y subempleo, ahí es donde nosotros pensamos que: un país que tiene estos valores no puede pensar que su política social merece ser casi un residuo dentro del presupuesto global, merece tener una presencia fundamental y ser un eje de la política macro económica.

Entendemos que la pobreza extrema es generada por la falta de ingresos, como resultado de la reducción de las posibilidades de empleo de un segmento cada vez más amplio de la población, y necesita una intervención concreta. Necesita la erradicación de la pobreza extrema, lo que no es solo repartir cajas de comida o la asistencia casi caritativa, sino requiere la generación de empleo, y en una situación donde hay pocas posibilidades de generar empleo la única alternativa que queda es que el Estado entre en este terreno como empleador de última instancia.

Yo siempre digo medio jocosamente que esto no es una idea para nada original, en Chile lo hicieron durante la crisis de los 80´, lo hicieron en España, lo hicieron en Inglaterra, lo hizo Roosevelt durante la crisis de los 30´ en Estados Unidos y prácticamente podríamos decir que cuando el río Nilo inundaba las tierras cultivables de Egipto, el faraón los llevaba a los muchachos a hacer pirámides para que no tengan tiempo ocioso, o sea, no es una idea original.

La idea es ofrecer un empleo a cada jefe de hogar indigente desocupado y apoyando la educación de estos hijos, para cortar este círculo de reproducción inter-temporal de la pobreza. Con esto aliviarnos urgentes necesidades de ingreso de manera muy limitada, no es que pensemos que esto es una panacea, pero a su vez podemos generar estas capacidades que rompan la reproducción inter-generacional de la miseria.

¿Cuáles son las fortalezas desde un punto de vista político? Plantea una estrategia global de combate contra la pobreza extrema, es visualizado como un esquema de protección social y no como una dádiva, es conceptualmente clara, no tiene estas prestaciones complejas y focalizadas que en algún momento durante la década del 90´ el Banco Mundial propiciaba, sino es una prestación monetaria y sencilla, reduce el desempleo, integra y socializa un núcleo de excluidos sociales que es bastante serio, porque los lleva a trabajar integrándose a colectivos, a conjuntos,

a recibir capacitación y a su vez permite a la identificación de los hogares en esta situación para generar otros tipo de intervención social. Ya la intervención de políticas sociales no puede estar desarticulada, desprendida sino tiene que ser básicamente concentrada para generar sinergias eficientes y efectivas.

Desde el punto de vista social, un plan de este tipo, atiende las necesidades de estas familias, es un esquema de protección e inclusión social, mejora la calificación, los contactos personales y la participación en proyectos colectivos como modo de tratar de restaurar redes sociales a nivel de base que están hoy en algunos casos fortalecidas, pero en demasiados casos destruidas. Cuando uno observa la lucha de pobres contra pobres en el conurbano bonaerense, en el interior del país, uno ve que ahí hay una crisis de redes sociales. Este tipo de programas presenta un elevado grado de auto-focalización que no es un detalle menor y descomprime el mercado de trabajo.

Desde el punto de vista regional mejora la infraestructura y los servicios sociales. Esa gente va a trabajar en la producción de bienes y de servicios sociales, principalmente apropiables por los propios sectores más vulnerables, ya sea los beneficiarios directos de estos programas, su familia o los que viven en esos núcleos. Genera efectos multiplicadores a escala local. Por ejemplo, siempre he sido un gran crítico del reparto de comida, más allá del punto de principio que uno crea, una caja de comida que se manda desde la Capital Federal a un pueblo del interior, al margen del uso politiquero de la peor estofa que se le puede dar, es un competidor con el almacenero que además es la principal fuente de crédito que tiene esa familia. Un hombre un poquito menos pobre que ellos, pero encima le vamos a competir en esta situación.

Se puede generar una articulación con los sectores productivos para emprendimientos tendientes a la creación de puestos estables, por ejemplo en localidades muy remotas donde hay pequeños y medianos productores, canales de riego, tendidos eléctricos, limpieza de obras de irrigación, consolidación de caminos, contribuyen a mejorar la productividad y la creación de trabajo estable.

Nosotros planteamos que esto no es suficiente, que hay una porción muy importante de estos 200.000 hogares -que tal vez sean más porque estos son datos que surgen de la EPH- que difícilmente salgan del programa después del primer año o el segundo año de implementación. Hay muchos que ojalá puedan volver a la escuela y terminar sus estudios primarios o secundarios. Pero consideramos que hay un núcleo importante, que es el núcleo duro del desempleo que va a seguir residual al beneficio. Entonces consideramos que también tiene que haber complementos, aceptar como contraprestación la asistencia escolar de los jefes o jefas con estudios incompletos y con hijos menores de edad. Ya hay algunas experiencias piloto desarrolladas que son bastante interesantes, padres que agradecen la posibilidad de poder ayudar a sus hijos en los estudios, porque están siendo educados casi al mismo tiempo que sus hijos.

Universalizar las asignaciones familiares, independientemente de la condición laboral del padre - otro eje de la política- tendería a esta discusión que deben haber tenido en la mesa anterior, de un ingreso ciudadano, del derecho de los ciudadanos a tener un ingreso de inclusión social. Hasta ahora las asignaciones familiares dependen de la condición laboral del jefe de hogar. Hay que desvincular las asignaciones familiares del jefe del hogar; es un derecho de los niños, en cuanto niños, el recibir esta asignación.

También hay una tercer pata y con esto quiero terminar, que es central y fundamental. Hay que redefinir las relaciones institucionales en nuestro país en lo que hace a la política social y a la política de empleo. Esto es solo una herramienta de política social con un componente empleo que debe tender a mejorar la situación de la población.

Pero hay que redefinir la relación entre los tres niveles del Estado, el Nacional, el Provincial y el Local, y también hay que redefinir la relación que hay entre el Estado y la sociedad civil. Pero por sobre todo creo que lo que hay que cambiar es la forma en la que los ciudadanos ven que el Estado debe hacerse cargo de ellos y la forma en que la ciudadanía debe relacionarse con el Estado. Creemos que en este sentido, este programa con todas las limitaciones que tiene, con todas las imperfecciones que tiene, con todas las dificultades que va a demandar su implementación, es un punto adelante en esta redefinición de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. Gracias.



## **El crecimiento productivo y el empleo.**

*Horacio Martínez*

En nombre de la UIA hago llegar mi agradecimiento a la Facultad de Ciencias Económicas y, especialmente al Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, CEPED, del Instituto de Investigaciones Económicas.

Nos sumamos como sector empresario a reflexionar en este tema tan complejo como es la "Metamorfosis del empleo en Argentina", creyendo que es una muy buena idea generar foros, seminarios, etc.

Estamos seguros que más allá de las diversas versiones y fórmulas que sobre este tema se debatan en estas jornadas, de lo que estamos seguros es que vamos a coincidir en que los conceptos de empleo, capacitación, y producción, hoy no solo son articulables sino son absolutamente indivisibles. Y que las decisiones que tomemos sobre ellos obligan a tomar decisiones no solo en lo económico y en lo social sino a definirlos como verdaderas políticas de Estado.

Desde el sector empresario industrial creemos que es necesario plantear que sólo la vigencia de políticas encaminadas a lograr una efectiva y permanente expansión de las actividades productivas va a garantizar el camino al restablecimiento de la armonía social en la Argentina.

En este sentido el ejercicio de la libertad en lo político, el acceso al conocimiento, al empleo, y a la seguridad, son extremos imprescindibles. Pero definitivamente para tener trabajadores a tiempo completo, debemos tener emprendedores serios y nacionales, también a tiempo completo.

Sin política que estimule la producción y la generación de valor agregado local, nuestro país no va a generar condiciones para integrar a estos más de 35 millones de ciudadanos que viven en él. Tampoco creemos que nos va a permitir desarrollar las economías regionales. Estamos convencidos de que el perfil económico de nuestro país no puede pasar por competir en base a bajos salarios y *commodities*, menos aún de baja calificación tecnológica. Por el contrario, nuestro desafío es generar mayor valor agregado, con salarios adecuados que permitan mayor consumo, y con puestos de trabajo con alta tecnología. No nos cabe ninguna duda que este es el lugar donde podemos competir en el mundo.

Nuestro país -no es una novedad para ustedes- está integrado en diversas regiones con profundas diferencias regionales y productivas. Esto representa por un lado ventajas y también dificultades, por lo tanto en momentos de crisis como este deben existir procesos de reconversión, en donde las asociaciones gremiales de trabajadores y de Empresarios, conjuntamente con el Estado,

tienen una responsabilidad. Las propuestas que plantea la UIA, no son más que implementar, respetando nuestra idiosincrasia, situaciones que han sido exitosamente desarrolladas en España, en Estados Unidos, e inclusive en algunos país de Europa Oriental, y que definitivamente impactaron positivamente en lo que es tejido social y productivo de esas regiones o países.

Nosotros entendemos que se deben tratar de aplicar estas propuestas con los objetivos de fortalecer los mercados internos y desarrollar los externos, única forma de generar crecimiento con equidad y divisas para honrar la deuda con los acreedores internacionales, pero en un marco de respeto con las necesidades de nuestros compatriotas. También estamos reclamando políticas de Estado, que favorezcan el crecimiento de una red de pequeñas y medianas empresas que consoliden el desarrollo productivo y que fundamentalmente permitan el arraigo de poblaciones, tal como se ha demostrado en las experiencias mencionadas.

El equilibrio fiscal, la adecuación a las economías de mercado son necesarias para generar confianza en los inversores. La previsibilidad en las reglas de juego, fundamentalmente en lo jurídico, tiene impacto en el nuevo concepto de riesgo país, pero como sector industrial estamos seguros que tales definiciones no son suficientes. Debemos ir mucho más allá, la globalización y la economía de mercado, como señalamos, traen beneficios pero también traen costos, y el más caro, es que "no" reflejan adecuadamente todos los perjuicios en materia de caída de la producción local y consecuentemente empleo.

Por lo tanto lo que estamos planteando es que en una sociedad en donde definitivamente el mercado es un valor instalado, también deber ser un desafío sacar provecho de las ventajas y minimizar las desventajas.

Recién se hablaba de la globalización, nosotros tenemos una posición sobre ese tema. Creemos que es un proceso complejo, que es un proceso heterogéneo, que tiene que ser considerado como un dato real y absolutamente imposible de ser ignorado. Pero el simple acomodamiento a este proceso no garantiza ni el crecimiento productivo ni la equidad social. En este sentido la apertura de la economía debe ser considerada como uno de los instrumentos de una política económica, que garantice el desarrollo productivo y la expansión del empleo y de la empresa nacional, con fuerte contenido en la actividad regional.

No entendemos la globalización como un objetivo, o como meta, o como un fin en sí mismo, seguramente porque no somos economistas no lo podemos explicar técnicamente, seguramente ustedes que estudian para ello, podrán aportar una visión distinta. A propósito de otra visión, traje como dato el originado en el reciente consistorio del 21 de febrero del corriente año donde se nombraron más de 40 cardenales. Allí, el Papa hizo una mención a la globalización y dijo algo "que de *su realidad y de su transformación*", y yo creo que no lo hizo desde la posición simplista y especulativa que "ante lo inevitable, mejor bautizarlo que rechazarlo". Sino que lo planteó

ligado a una expresión que el propio Papa había tenido en una encíclica del año 1991, en donde relacionaba el capital con el trabajo. Desde ese lugar obviamente la globalización ayuda y desde ese lugar el Papa también señala que *"este fenómeno supera sus injusticias y sus contradicciones"*, y sigue diciendo el Papa *"que si bien la globalización produce que el mundo sea más complejo también acerca las potencialidades científicas"*. Pero *"para ello cada país y cada grupo de países deben comenzar dentro de su propia casa a ordenar sus prioridades"*. En la UIA en coincidencia con el pensamiento universalista del Papa, decimos que *la globalización es necesario pensarla en términos absolutamente locales*.

Si nuestro país pretende superar su actual crisis económica-social debe utilizar estos conceptos sin preconceptos y con energía, tanto ante los mercados regionales ajenos como el Europeo, o Nafta como el propio (Mercosur).

La UIA se ha comprometido a insistir ante las autoridades y ante otros sectores de la sociedad a plantear estas reflexiones, que en definitiva se resumen en que cualquier modelo económico que se privilegie en la Argentina debe asegurar la máxima expansión posible del ingreso nacional, y una adecuada distribución entre los sectores, y entre las regiones. Para ello será necesario mejorar la competitividad de la producción local acompañada de un vigoroso plan de infraestructuras, y obviamente en una modificación de algunos aspectos institucionales que tienen que ver fundamentalmente con el manejo de la actividad financiera, impositiva y pública. La actividad financiera evidentemente en este último período no está haciendo el aporte necesario para que el valor y el acceso al capital tenga la posibilidad de transformarse en actividad productiva.

Por último, creemos que Seminarios como estos realizados en el mayor momento de exclusión y de reducción de actividad industrial de la Argentina con sus debates, propuestas, e incluso y con los interrogantes que surjan, van a ser un aporte cierto a esta realidad que tanto nos duele, y ayudar a generar ideas que conformen una estrategia de país que merezca y se quiera vivir. Gracias.





## **Cambios normativos y sociales en los últimos 25 años.**

*Héctor Recalde*

Buenos días, muchas gracias por la invitación. Voy a ir a los papeles. Realmente todos los discursos que escuché aparentemente van en la misma dirección; así que yo tendría que decir buenos días, gracias y me voy, porque estamos coincidiendo en muchas líneas directrices. No, pero los resultados son otros.

Yo voy a tratar de dividir mi exposición por épocas, voy a tocar la dictadura militar, el primer, segundo y tercer gobiernos constitucionales, el desarrollo de la política laboral -en el sentido tanto de la realidad normativa como de la realidad social- y, como por esa deformación profesional que tenemos los abogados que nos atenemos estrictamente a la propuesta, la metamorfosis del empleo en la Argentina.

Yo venía pensando en la metamorfosis. Cuando la metamorfosis es obra de la naturaleza, un gusano se transforma en mariposa; ahora, cuando esta metamorfosis es obra de los hombres, la mariposa se transforma en gusano, que es lo que ha pasado con el plan en Argentina, o el doctor Jeckill se transforma en Mr. Hyde, o Robin Hood en Hood Robin. Estas son las metamorfosis que uno puede observar en la evolución del empleo y los derechos de los trabajadores a lo largo de los tiempos, y voy a tratar de ser muy sintético.

Año 1976, dictadura militar: el 8 de abril, uno de los primeros actos de Martínez de Hoz fue reformar la vieja ley de contrato de trabajo, que era del 20 de septiembre de 1974. Se derogan 27 artículos y modifican 109; por supuesto, todos en contra del trabajo salvo uno, que defendía al trabajador, pero lo defendía de su abogado laboralista. En aquel momento yo pensé que era el fin del derecho del trabajo; es una de las autocríticas que hago, no fue el fin del derecho del trabajo, lo que vino fue mucho peor.

Y paso ahora al primer gobierno constitucional. En las épocas pre-electorales de 1983, yo militaba en el partido justicialista y tuve la posibilidad de participar en la plataforma electoral. Entonces me parecía que era -y así se escribió en la plataforma- un imperativo ético de la democracia reintegrar todos los derechos laborales arrebatados por la dictadura, sin perjuicio de su perfectibilidad futura (me acuerdo porque esta palabrita perfectibilidad a mí me gusta mucho).

No ganó el justicialismo, ganó el radicalismo. Se tardó hasta 1988 en reintegrar algunos derechos; pero los derechos que se reintegraron no tenían que ver con lo que es la normativa individual, o sea los derechos del trabajador, sino los derechos colectivos. Me refiero a dos nuevas leyes de obras sociales, la ley de asociaciones sindicales de trabajadores y una nueva ley de convenio

colectivo de trabajo. Pero no se reintegra ni uno solo de los derechos individuales arrebatados por la dictadura.

Y pasamos a la década del 90'. En esta década no solamente no se reintegra ningún derecho sino que comienza toda una política normativa flexibilizadora que prácticamente deja inermes a los trabajadores. Desde derogar por decreto convenios colectivos de trabajo, suspender cláusulas de los convenios de las empresas públicas con el pretexto de que había que bajar el déficit que al Estado Nacional le provocaban las empresas. (Después nos dimos cuenta de que el déficit que bajaban era del Estado nacional español, del francés o del italiano, que fueron los que compraron las empresas Argentinas).

Yo escuchaba con alegría decir al Dr. Horacio Martínez que la Unión Industrial no pretende bajar salarios. Yo tengo el conflicto de Aerolíneas Argentinas, porque Aerolíneas lo que quiere es bajar salarios y aumentar la jornada de trabajo. Es decir, me alegro de que sea la posición de la Unión Industrial; no es la posición de las empresas, ni fue tampoco la posición del Estado administrado en esta última época.

Después de los convenios limitados también por la productividad y cláusulas engañosas, uno de los datos que uno podría observar es como creció el Producto Bruto Interno en los primeros años de la convertibilidad, como creció la productividad, como aumentó el desempleo, como aumentó el subempleo y como disminuyó el poder adquisitivo de salario.

En 1994 la CGT oficial de aquel entonces firma un acuerdo marco que posibilita una avalancha de leyes flexibilizadoras. Yo no las quiero nombrar porque voy a tardar mucho tiempo, pero fue la que incorporó más contratos basura sumando los que ya habíamos recibido en 1991. Se modificó la ley de riesgo de trabajo con todas las inconstitucionalidades y los mayores costos que significan para las empresas, y el mayor costo que significa para la pequeña empresa en relación a una grande. La pequeña empresa está pagando una prima que es 500 % más cara que la de la gran empresa, y todas las declaraciones que uno escucha son en apoyo a la pequeña empresa, que no se materializan. Bastaría hablar con la gente de Fedecámaras, de Apyme, es decir todos los que nuclean a la pequeña empresa, para darnos cuenta de que este apoyo no es efectivo.

En 1998, Erman González, que no está procesado por esto, rebaja las indemnizaciones por despido, pero las rebaja a un nivel que para los trabajadores de corta antigüedad las vuelve prácticamente inexistentes. Yo suelo dar un ejemplo porque grafica mucho la situación: un trabajador que tiene 4 meses de antigüedad y un sueldo de \$ 300.- antes de la Ley de Erman González por indemnización por despido cobraba \$ 600.- Esto no asusta a nadie, pagar 600 pesos por indemnización por despido a cualquier empleador no le puede significar un trastorno económico financiero muy importante. Esos 600 pesos, Erman González mediante, se transforman en 100 pesos, es decir prácticamente inexistente. La indemnización por despido tiene doble

finalidad, resarcir al trabajador que perdió la antigüedad y poner un límite al empleador para que no despidiera. En momentos en los que trepa la desocupación, el subempleo, la precarización, realmente facilitar el despido es exactamente lo contrario a lo que tendría que hacerse desde el Estado; porque lo que tiene que conceptualizarse es lo que se llama el "despido socialmente injusto".

Y llegamos a la época actual, para no detenerme mucho en la historia, y por supuesto salteándome muchas normas que se dictaron en esa época, pero para cumplir con los 15 minutos del tiempo asignado. ¿Como comienza este Gobierno? Yo lo escribí en febrero del año 2000, está publicado cuando en aquel entonces yo decía que esta política laboral pareciera estar gobernada por aquellas fórmulas que en octubre de 1999 habían sacado menos del 10 % de los votos. Si yo lo dijera hoy, que están Cavallo y Caro Figueroa instalados y dirigiendo el Gobierno, no sería nada; pero lo dije en febrero de 2000. Y como por otra deformación profesional uno prueba y prueba documentadamente lo que dice, recuerdo que esta "ley del soborno", la ley de reforma laboral 25.250 consagra algunas instituciones que son proyectos frustrados de cuando Domingo Cavallo era ministro de Menem; o sea en el anterior Ministerio de Economía. El período de prueba es la precarización del empleo. La prueba es un examen, es tratar de demostrar si uno tiene aptitudes para una determinada categoría profesional en determinado empleo. Pensar en un año de prueba en un cadete realmente está demostrando por sí solo el fraude, ya no en la práctica de las relaciones laborales, sino en la concepción fraudulenta de la ley. Suelo decir que si un gerente de personal necesita un año para saber si un cadete sirve, hay que echar al gerente, no al cadete.

En un período en el cual la globalización tiene como uno de sus resultantes la concentración económica, el otro aspecto que toca esta ley (me encanta decir la "ley del soborno" porque no hay que andar con subterfugios) es la búsqueda de la desconcentración de la fuerza sindical para negociar, haciendo tabla rasa con el principio de la Organización Internacional del Trabajo, con la Constitución Nacional. Entre paréntesis, yo siempre traigo el artículo 14 bis, y me parece bueno refrescar algunas cosas. Si yo no digo que es el artículo 14 bis y algunos de los que me estaban escuchando y estaban dormitando se despiertan van a creer que leo una proclama anarquista de principios de siglo. Por ejemplo, no hablemos de salario mínimo, de esas bellezas que tiene nuestra Constitución; fíjense si yo digo que los trabajadores tienen derecho al control de la producción y colaboración en la dirección, realmente parece una proclama revolucionaria. ¿Que quiero decir con esto? ¿A alguien se le ocurriría admitir que no se practique en nuestro país el principio de inocencia? Si se violara el principio de inocencia yo creo que los reclamos serían muy grandes. ¿Por qué los reclamos no son tan grandes cuando, como decía Kostzer hace un rato, esta propuesta de subsidio a los jefes de familia supera el salario mínimo vital y móvil, que está congelado desde agosto de 1993? Tuvimos que hacer un juicio patrocinando a algunos sindicatos para obligar a que convoquen al Consejo del Salario y nos engañaron a nosotros. Uriburu, que también está procesado (no está procesado por esta mentira procesal, está procesado por otras

cosas) se presenta al juicio que hicimos nosotros y dice "vamos a convocar al Consejo del Salario", el juicio termina, nos engañó. Ahora le vamos a hacer juicio al Ministerio actual para que convoque.

Lo que quiero decir es que las reglas de juego en una sociedad las fija la Constitución Nacional. Si nosotros tenemos la mayor cantidad de producción normativa que viola la Constitución Nacional, que viola los convenios de la OIT -que hoy tienen jerarquía constitucional- estamos viviendo realmente en un país de Kelpers, pero no solamente por la distribución de la riqueza, sino por la distribución normativa de los derechos.

Esta última ley 25.250 también trata del cese de la ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo. Esto quiere significar lo siguiente: obligan a renegociar convenios colectivos que estaban vigentes y que no se renovaban, por lo que alguna vez dijo alguien: faltaba imaginación creativa en los actores sociales para renovarlos. No se renuevan porque cuando uno analiza que pasó con los convenios desde 1988 (año en que se recuperó la negociación) hacia acá, vamos a ver cómo se han perdido sistemáticamente las condiciones generales de empleo y también han perdido poder adquisitivo los salarios. Entonces, hay una reticencia a negociar los convenios colectivos en términos generales; lo que hacen los sindicatos, que están concientes de esta debilidad, es tratar de mantener la fuente de empleo y tratar de sacar si es posible algún aumento salarial aunque sea escaso, o por lo menos defenderse de las rebajas salariales que sí están a la orden del día.

Pero lo lamentable de todo esto es que no es una política nacional, ésta es una política fijada por el Fondo Monetario Internacional, que se puede observar con mucha claridad en una carta compromiso que firmó a fines de 1997 el gobierno del Dr. Menem. Pero todas aquellas cosas que no cumplió el Dr. Menem, las cumplió el doctor De La Rúa, o las cumplió el Lic. Álvarez. Y me explico: esto si alguno lo quiere buscar está publicado en el diario *Ámbito Financiero* del 5 de diciembre de 1997, y voy a leer rápidamente cuáles son los compromisos. Habla de la flexibilización del mercado de trabajo a fin de promover la competitividad de la economía y el crecimiento sostenido del empleo. Con ese propósito el Gobierno seguirá haciendo todo lo posible para obtener un fallo favorable de la Corte Suprema para los decretos promulgados en diciembre de 1996. Estos fueron los 3 decretos, declarados inconstitucionales por la justicia del trabajo, que terminaban con la ultraactividad, segregaban, separaban, conculcaban. Pero fíjense lo que dice el Gobierno: va a hacer todo lo posible ante la Corte Suprema. Yo como no hay muchos abogados acá les explico, en la Corte suprema el trabajo del abogado termina cuando presenta el escrito de recurso extraordinario. Eso ya estaba presentado, si va a seguir haciendo es porque va a seguir tratando de conseguir en los pasillos del cuarto piso de la Corte o en Puerto Madero, tratando de convencer a los jueces de alguna manera u otra de que saquen un fallo favorable al gobierno. Pero siguen los compromisos: dice modificación del sistema de indemnización por

despido, a fin de reducir significativamente el costo de los despidos. Cumplió Menem con Erman González, como explicaba recién.

La eliminación gradual de la cláusula de ultraactividad no la cumplió Menem, la cumplió De La Rúa. La eliminación gradual de los estatutos laborales se está por cumplir. Está anunciado; lo desmintió la Ministra de trabajo hace poco a los medios de prensa, pero acuérdense que esto va a seguir insistentemente. Ojalá siga la Ministra de Trabajo, no quede fagocitada por los nuevos cambios y se mantengan los estatutos.

Estímulo de la competencia entre las obras sociales: acá no cumplieron ni Menem ni De La Rúa, cumplió Chacho Álvarez cuando dictó en junio del año pasado el decreto 446 que desregulaba las obras sociales (decreto de necesidad y urgencia, de junio de 2000, para entrar en vigencia en enero de 2001). La justicia lo declaró inconstitucional.

Y llegamos a nuestros días donde todo el mundo habla del mercado interno y la distribución de la riqueza. ¿Cuáles son las últimas medidas que tomó el gobierno, más allá de la rebaja a los sueldos a los empleados públicos (también declarada inconstitucional por los Tribunales Ordinarios, que son lo más extraordinario que tenemos, porque de la Corte mejor no hablar). Las últimas medidas son este subsidio, que nosotros lo venimos reclamando hace mucho, para jefes y jefas de familias desocupados, 160 pesos más 20 de asignación familiar por hijo. Los recursos se obtienen de no prorrogar los planes Trabajar. Entonces pareciera ser que, de lo que alguien hablo acá, la pelea entre pobres contra pobres, ahora se va a producir entre pobres e indigentes. Pero no solamente entre pobres e indigentes, sino entre indigentes entre sí; porque Kostzer daba 750.000 jefes de familia, sólo va a contemplar a 206.000 personas, 213.000 según los atisbos que hay en el proyecto. Se desviste un santo para vestir a otro.

Los últimos dos decretos que se publicaron ayer en el Boletín Oficial (y con esto termino): como los jubilados tienen una buena calidad de vida últimamente y la longevidad aumenta, la retroactividad que tienen cuando se jubilan ya no se la pagan al contado sino en 12 cuotas, que es una forma también de fortificar el mercado interno, en vez de tener la plata ahora la va a tener en largo tiempo.

Yo hoy escribí un artículo en Página 12, el título es "con la familia no se metan", porque la otra propuesta es sacarle la asignación familiar a los trabajadores que ganan menos de 100 pesos. El Ministerio de Trabajo tiene computados 235.000 trabajadores que están percibiendo menos de 100 pesos, Artemio López de la consultora Equis, dice que hay 510.000 trabajadores que ganan menos de 100 pesos en el país. O sea que más allá del fraude laboral que pueda haber, porque algún empresario, como suele ocurrir, paga un poco en blanco y un poco en negro (tal vez un poco en azul y un poco en gris) la realidad es que hay 510.000 personas que ganan menos de 100 pesos.

Lo que habría que hacer es mantener la asignación familiar a estos trabajadores y en todo caso que el empresario tenga que tributar por el salario mínimo que está en 200 pesos. Si hacen el ahorro a costa del salario familiar venimos muy mal. Si en vez de hacer este ahorro gravaran los faltantes para llegar a los 200 pesos estimando el costo laboral en las cargas en alrededor del 30 %, el Estado recaudaría 80 millones de pesos por mes.

En definitiva este modelo económico nos ha obligado a los abogados a ver algunas cuestiones de economistas y éste es un momento propicio acá en la Facultad. Lo que uno observa es que este modelo económico tiene esta característica que podríamos sintetizar en un doble bloqueo. La política monetaria hace que nuestras empresas no sean competitivas, esta relación 1 a 1 del peso con el dólar hace que nuestras empresas no sean competitivas y se produce un bloqueo para exportar; pero además todo el esquema de concentración de la riqueza, de extrajerización de la economía (el 70 % de la banca está en manos extranjeras para dar un solo ejemplo) genera un bloqueo interno. No hay mercado interno, nuestro Producto Bruto Interno tiene en el mercado interno el 90 % del producto. Si nuestro pueblo, hablo de los jubilados, los pequeños empresarios, los trabajadores, que son los que consumen en el país, no tienen capacidad de consumo, pasa lo que está pasando.

Entonces, me parece que los remedios que uno tendría que analizar (y estos Seminarios son buenos tal vez para eso) hacia el futuro son dos cosas: respetar la Constitución Nacional. Si no deroguemosla y que sea la ley del más fuerte, pero con toda claridad, para que se puedan armar los más débiles. Y la otra, la solución política. Evidentemente que si nosotros advertimos que los compromisos con el Fondo Monetario Internacional en definitiva son la letra que impera, la norma que rige, y que está cumplidas por todos los Gobierno, algo está pasando en la Argentina, porque si la mayor cantidad del pueblo es la que está fagocitada por este modelo y sigue ganando el modelo en la aplicación, algún tipo de esquizofrenia tenemos.



## Selección del debate posterior

[Mónica Bussetti] -¿Esta nueva ayuda económica del Ministerio de Trabajo reemplazará los planes de empleo actuales? De ser así, ¿cómo se contempla, por ejemplo, el hecho de que los programas que dan trabajo tengan una óptica y un público destinatario muy distinto al de los Programas de emergencia laboral, y quizá en algunos sectores micro se perjudique algunos emprendimientos interesantes? Por otro lado ¿cuál sería el proceso para que la gente acceda a este programa? Se dijo que trabajarían en proyectos sociales, entonces ¿tendrían que presentar un proyecto?, ¿los manejarían las ONG, los gobiernos municipales, ambos?

[D. Kostzer] -Se van a mantener los Planes Trabajar que están en ejercicio. Hoy abarcan a 130.000 personas que no son siempre las mismas sino que fluctúan por zona, por individuos, o sea, se trata de una cobertura flotante. Aquellos jefes de hogar que cumplen con los requisitos, que están hoy en el Plan trabajar, van a tener como mínimo la protección de 1 año. Los que no estén en esta condición porque no son jefes de hogar van a ser incluidos en los otros planes como el Crear Trabajo o los planes Estudiar es Trabajar. Es decir, no va a haber un reemplazo de los planes actuales, no se va a desvestir un santo para vestir otro. Va a haber fusiones de algunos planes, pero se van a mantener planes como el Crear Trabajo y aquellos planes que tienen articulación con la producción, con microemprendimientos, con los consorcios productores, y con la capacitación profesional.

También habrá una reasignación de ciertos presupuestos; de eso no cabe duda. Pero lo que cambiará es el eje de aquel plan que era auto-focalizado y que tenía un alcance muy pequeño, como el Trabajar, donde el solo hecho de ser desempleado le daba a uno la potestad o la elegibilidad para el plan. Entonces, el hijo de un profesional o un estudiante que quería trabajar o reforzar sus ingresos, eran considerados a un mismo nivel de requerimiento que un jefe de hogar con 5 niños. Eso es lo que se va a cambiar, el criterio de esta primera focalización.

Obviamente que lo ideal sería tener un seguro de desempleo que cubra a todos los desempleados, o por lo menos que cubra a la población más necesitada. Lo que decía el Dr. Recalde, que hay 750.000 jefes de hogares indigentes en el país. De esos, 217.000 son los que están hoy desempleados, pero hay una cantidad de gente que tiene empleo precario, que entra y sale del mercado de trabajo con una velocidad sorprendente, que están en casi tan mala situación como los otros. ¿Qué hay para ellos?, ¿qué es lo que se puede hacer por ellos? Se pueden hacer dos cosas, la primera es desvincular la asignación familiar de la condición laboral. Si es un empleado

precario, un empleado informal, que pueda recibir la asignación familiar, y así también se evitaría el problema de fraude empresario. Implica mucho más dinero, es cierto, entonces el desafío está en buscar la manera de reasignar lo disponible procurando llegar a toda esa población. Por otro lado, si nosotros garantizamos el ingreso de la asignación familiar universal, garantizamos la beca de retención escolar y garantizamos una asignación de tipo compensación para aquellos que no han tenido aportes jubilatorios y por consiguiente no tienen ingresos, estamos reforzando los ingresos de estos hogares indigentes.

Pero si aparte de ello, se otorgara este subsidio para los jefes con contraprestación, de algún modo se estaría retirando del mercado de trabajo una porción importante de gente que compite con aquellas que tienen empleo precario. Contribuyendo de este modo a establecer un piso del salario, que en sectores informales significa reducir la competencia que tiene esta persona en los puestos más precarios.

En lo que hace a la pregunta de cuál será el proceso para este tipo de programa, los proyectos van a seguir surgiendo de las organizaciones no gubernamentales, de los gobiernos locales, de las provincias de manera integrada. Lo nuevo es la introducción de un registro previo de beneficiarios donde la unidad, o el objeto de la intervención, ya no es el individuo desempleado, sino es el hogar, justamente para complementar con otro tipo de prestaciones que se puedan dar.

**[Mariela Labortí] -¿Este nuevo Programa se va a diferenciar de los anteriores que han sido implementados? Porque a mi juicio no han sido buenos y por ser planes no sostenidos en el largo plazo no logran generar el empleo necesario para mejorar la situación.**

[D. Kostzer] -Uno puede pensar que esto se sostiene en tres patas. Siempre hablamos de tres patas porque con dos se cae y no alcanza la imaginación para imaginar la cuarta. Una pata es todo el esquema de protección social; la otra es propender a la capacitación y la articulación con sectores productores, para que esta gente pueda volver en algún momento al mercado de trabajo; y la tercer pata es esta nueva institucionalidad que se debe dar en la coordinación entre lo público, lo privado, y también entre los distintos niveles del Estado. En esto está la diferencia.

Y por último un tema que me parece que es importante decirlo. El salario mínimo vital y móvil, está inmóvil desde 1993, y a mi me consta que hay esfuerzos por modificar esta situación, básicamente partiendo del criterio de que éste no alcanza ni siquiera para cubrir la indigencia.

[Octavio Siacervino] **-¿Podría comentarnos sobre la metamorfosis en el sindicalismo? Puntualmente por la metamorfosis hacia el Moyanismo, que creo que es una de las degeneraciones más duras que ha tenido la Argentina en los últimos tiempos. Entonces, bajo ésta única opción, dentro del sindicalismo ¿existen otras partes más activas como para contrarrestarla?**

[H. Recalde] -La metamorfosis del sindicalismo realmente da para mucho, pero es cierto que es una metamorfosis que tiene punto de partida en 1989 con el menemismo que fractura, divide. Como dividió a otros estratos de la sociedad, dividió al sindicalismo. Esta división se mantiene. No es cierto que sea la única, tal vez sea la más fuerte, porque también los compañeros de CTA y de la Corriente Combativa están en la misma línea de acción. La actitud es la de confrontar con este modelo económico y sin ningún tipo de compromiso partidario, manteniendo la independencia.

A propósito del subsidio por desempleo, el seguro por desempleo de la ley de empleo de 1991 abarca nada más que al 6 % de los desocupados. Entonces, por eso el sometimiento, el drama, el temor. Los trabajadores argentinos en un 45 % trabajan horas extras y no las cobran. Por eso el Consejo Empresario Argentino, que lo preside ahora un sacerdote, ha hecho una encuesta donde le preguntaba a la gente: "usted aceptaría cualquier cosa con tal de mantener el empleo?" y el 59 % dijo que sí.

[Mónica Núñez] **-Llaman la atención algunos de sus conceptos, en especial el de integración social. Es una sorpresa grata que sea planteado desde el sector por usted representado. El tema tratado respecto a la capacitación y las políticas activas del Estado refleja el interés del sector industrial en la formación de recursos humanos. Entonces, la pregunta es si han contemplado o han presentado al Estado alguna solicitud de desgravación impositiva en el caso de que se realicen inversiones en investigación en las Universidades. Respecto a este punto creo que el gran déficit que tenemos en el país es la articulación del sector empresario con la inversión económica en las Universidades.**

[H. Martínez] -Actualmente el sector industrial está recluido en dos temas substanciales: una gran reforma impositiva y una gran reforma del sistema financiero. En cuanto al sistema financiero, en la medida en que Argentina tenga un excelente negocio en tasas increíbles y tenga un excelente cliente para el pago de esas tasas como es el Estado, obviamente no hay ninguna posibilidad de que el sector productivo sea considerado un buen cliente. El otro inconveniente concreto que tiene que ver con el financiamiento es el tema de las AFJP. Una institución que fue

creada, no sólo para aliviar el déficit fiscal o para generar un marco de solvencia para el sistema previsional en la Argentina, sino que uno de los productos más promocionados era justamente generar un mercado de capitales. Tal como se había hecho en Chile, se pretendió instalar un mercado de capitales fuerte, nacional, con fondos disponibles que se fueran recreando y que salieran de la actividad productiva y volvieran a la actividad productiva. En eso confiamos. Finalmente, los sectores que estamos necesitando capital de trabajo intensivo, obviamente pensamos que ese capital de trabajo se iba a dar también en este lugar. Después de seis ó siete años de este fenómeno, lo único que sabemos es que las AFJP en su totalidad tienen más del 50 % de sus fondos colocados en bonos de los Estados Unidos.

Entonces realmente esto genera una discordancia muy fuerte que lleva a la necesidad de tomar una decisión. Por eso hablábamos de políticas de Estado, ya que los particulares no podemos hacer nada, más allá de nuestra mayor o menor influencia.

La segunda cuestión, la reforma impositiva, se traduce en eliminar definitivamente los impuestos distorsivos y colocar impuestos que nos permitan de alguna manera insertarnos en la cadena productiva. Pero además, que haya un sistema en que se respete el cumplimiento de pago. Porque si no podría darse una situación como la de aquellas empresas exportadoras (en su mayoría pequeñas o medianas empresas) que, creyeron que había un reembolso al IVA. Hoy el Estado mantiene una deuda de alrededor 4000 millones de dólares de ese IVA, que en realidad debería haber sido reintegrados. El Estado ahora dice terminantemente que no los puede pagar porque se ha quedado sin fondos o los ha utilizado para otra cosa.

La UIA, frente a este estado de cosas, presenta una propuesta integral sobre la modificación del sistema impositivo en la Argentina. En este sentido, se han sugerido los impuestos para la capacitación en todos sus niveles (obviamente alcanza a los universitarios). De esto se desprenden dos situaciones: La primera es que definitivamente nos facilitará un elemento más que permita bajar los costos. La segunda tiene que ver con la posibilidad de direccionar los impuestos para formar nuestra propia gente que después intervendrá en el circuito productivo. De esta manera los impuestos no son distorsivos.

Las empresas en Argentina, pese a hoy no estar muy mal, en el mediano plazo se van a terminar cayendo. Por lo tanto, es sumamente importante la generación de alternativas que nos defiendan. Por eso somos vehementes, que desde la suma entre el sector sindical, el sector empresario y algunos otros sectores se estará defendiendo este espacio y después se debe trabajar al espacio de afuera.

[Ricardo Infante] -En este contexto de “soluciomática”, la OIT observa que en el mundo actual lo que está ocurriendo es que el mercado está dominando la sociedad y ese cuadro hay que revertirlo. Y la única forma factible es que hayan acuerdos amplios, a todo nivel, macro, meso y micro entre empresarios, trabajadores y Estado.

Ahora, ¿cómo se logra, o cómo se ha logrado en los países europeos? La base sin duda está en lo nacional. Yo apuesto a que el conocimiento de lo que pasa con el empleo en la Argentina, que no es un conocimiento homogéneo, sea el que anime a participar a las Universidades, las cuales tienen un gran rol que jugar. Es crucial incorporar a la Universidad al proceso de construcción del diálogo social, y si ha estado alejada en algunos países, la idea sería que volviese otra vez, junto con nosotros que somos gente de cooperación técnica, junto con las ONGs, colaborar con este consenso.



## Cierre

### **Agustín Salvia**

Comparto con ustedes una reflexión final. Tanto el CEPED como el Programa de Cambio Estructural y Desigualdad del Instituto de Investigaciones Gino Germani, concebimos todo este esfuerzo de estudio, diagnóstico, y este evento mismo, no como una distracción académica sino con un objetivo que tiene que ver con la transformación, con esas últimas propuestas de las exposiciones.

Se trata básicamente de ir construyendo una agenda distinta del diagnóstico y de las políticas en materia social y laboral. Tal vez esta línea de proposiciones avanza en transformar la agenda económica, en cómo introducir en la agenda económica estas prioridades de política laboral y de política social.

En este sendero trabajamos produciendo, investigando, convocando a este diálogo, a estos intercambios con la idea central de poder incidir, e invitamos a todo el mundo, a todos aquellos profesionales, estudiantes, investigadores, gente que trabaja en este campo a que piense estos temas y abone en este sentido, creemos que ésta es la alternativa que nos toca en el campo de los que estamos trabajando y estudiando.



## **Javier Lindenboim**

Complementa exactamente esto último, el haber recogido en los pasillos durante el transcurso del Seminario una inquietud que me parece sumamente interesante surgida de distintas personas que decían "¿y esto cómo sigue?". Entonces tratábamos de explicar que nosotros no somos ni más ni menos que dos grupos de investigación, no somos una ONG, ni mucho menos un partido político.

Sin embargo, de ese planteo que hemos recibido cálidamente, lo que hemos dicho es que ambas instituciones están abiertas. Los medios para comunicarse con nosotros son visibles, los correos electrónicos, los lugares físicos, etc., de manera de poder ser vehículo de las distintas inquietudes. En particular sí nos hemos comprometido a hacerlo también con respecto a voluntades específicas dirigidas a distintos panelistas que hemos tenido la suerte de disfrutar.

En ese sentido es obvio que estamos plenamente satisfechos de haber tenido la posibilidad de contar con los panelistas que nos han acompañado, porque ello explica bastante el interés del público, reflejado en los números de nuestros registros de inscripciones. Por otro lado, muestra, como decía Agustín recién, esta apuesta que hemos hecho para poner en la agenda un tema que, aunque pareciera en lo periodístico y en la exposición pública que hubiera pasado de moda, está lejos de haber pasado de moda, y estamos orgullosos de haber contribuido en ese sentido. Y el plural que uso no refiere solamente a Agustín ni a mí, sino también a los integrantes de los equipos, ellos son: Silvana Tissera, Eduardo Donza, Ernesto Phillip, Juan Martín Busto, Fernando Sciarrotta, Andrea Macón, Melinda Con, Ramiro Flores Cruz, Natalia Cills, que junto con Agustín integran el equipo de trabajo Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, mientras que Mariana González, Leandro Serino, Matías Cattáneo, Carmen López Imizcoz, Mercedes Grané, Sebastián More y Paola Escobar en un rol administrativo, forman el equipo del CEPED que se ocupa del tema empleo.





## **Panelistas y coordinadores**

### **Víctor Beker**

Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de Belgrano. Director de la carrera de Licenciado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Miembro del Comité de Programa del XXX Congreso de la International Economic Association, Lisboa, 2002. Ex investigador visitante del C.V.Starr Center for Applied Economics de la New York University. Ex Profesor Invitado de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Salamanca.

### **Juan Luis Bour**

Economista jefe de FIEL desde 1977. Consultor de organismos internacionales. Publicó diversos libros y numerosos artículos en temas de economía laboral.

### **José Luis Coraggio**

Lic. en Economía Política (UBA), Dr. en Ciencia Regional (Warthon School, Universidad de Pennsylvania). Investigador-Docente Titular de Sistemas Económicos Urbanos en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Desde junio de 1998 se desempeña como Rector de dicha Universidad. Realiza investigaciones sobre economía popular urbana, desarrollo local y políticas sociales.

### **Carlos Aníbal Degrossi**

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA)

### **Ricardo Infante**

Economista (Universidad de Chile). Estudios de Doctorado en Economía (Universidad Cambridge, Inglaterra). Director del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en Santiago, Chile.

### **Daniel Kostzer**

Lic. en Administración de Empresas. Estudios de Maestría y PhD en Desarrollo Económico en el Institute of Social Studies de La Haya, Holanda. Consultor en temas macroeconómicos de la Secretaría de Empleo Ministerio de Trabajo. Ex Director General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Docente de la Universidad Nacional de Tucumán y de la Universidad Católica de Cuyo.

### **Javier Lindenboim**

Director del CEPED, FCE (UBA). Investigador Independiente del CONICET. Investigador Categoría I en el Programa del Ministerio de Educación. Profesor Regular Asociado de Cuentas Nacionales, FCE (UBA). Profesor Asociado a cargo de Problemas Metodológicos en la Investigación Económica Aplicada, FCE (UBA). Ha publicado un centenar de textos bajo la forma de libros, capítulos de libros, artículos en revistas del país y del exterior, etc. Ha participado en más de 80 eventos nacionales e internacionales.

### **Rubén Lo Vuolo**

Economista, egresado de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y de la University of Pittsburgh (EEUU). Investigador Titular del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires. Docente de cursos de posgrado en distintas Universidades de la Argentina. Trabajó como consultor para CEPAL, PNUD, BID, UNICEF y OIT en temas vinculados con políticas sociales, previsión social, mercado de trabajo y política económica.

### **Fortunato Mallimaci**

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

### **Adriana Marshall**

Dra. en Ciencias Sociales (Netherlands School of Economics, Universidad de Róterdam), Lic. en Sociología (UBA). Miembro de la carrera de investigador científico del CONICET, Directora del Programa de Estudios Socioeconómicos Internacionales del IDES.

### **Horacio Martínez**

Abogado. Empresario. Miembro del Comité Ejecutivo de la Unión Industrial Argentina (UIA). Presidente de la Federación de la Industria Naval Argentina (FINA). Secretario General de la Federación de Obras Sociales del Personal de Dirección. Miembro Comité Consultivo Permanente Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

### **Maximiliano Montenegro**

Lic. en Economía (UBA). Se desempeña como periodista en medios gráficos, radiales y televisivos.

### **Alfredo Monza**

Economista laboral, con estudios de posgrado en las universidades de Santiago de Chile y de Cambridge (Reino Unido). Ex funcionario de la Organización Internacional del Trabajo, con actividad académica en distintos centros del país y del extranjero. Actualmente, consultor de organismos internacionales y Director Académico de la Maestría, en Políticas Sociales de la FLACSO - Sede Argentina.

### **Julio César Neffa**

Lic. en Economía Política (UBA), Dr. en Economía del Trabajo (U. de París). Investigador Superior del CONICET y del CNRS. Profesor en las Universidades Nacionales de La Plata y Buenos Aires. Director de la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo de la UBA y Director del CEIL-PIETTE del CONICET.

### **Héctor Recalde**

Abogado (UBA). Profesor en Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Asesor Letrado de Organizaciones Sindicales. Jefe de Asesores Letrados de la C.G.T. de Hugo Moyano. Presidente de la Comisión de Derecho del Trabajo de la Asociación de Abogados de Buenos Aires.

## **Emilia Roca**

Lic. en Economía Política (UBA). Directora Nacional de Políticas de Seguridad Social (MTEyFRH). Especialista en Economía Laboral y de la Seguridad Social. Consultora del Banco Mundial y de la OIT.

## **Agustín Salvia**

Sociólogo. Doctor en Ciencias Sociales de El Colegio de México. Investigador UBA-CONICET. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Director del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Consultor especialista en temas de Diagnóstico, Diseño y Evaluación de Políticas de Empleo.

## Serie Cuadernos del CEPED

Lindenboim, Javier (con la colaboración de Ramondo, Natalia y Lugo, María Ana)

**“La población urbana argentina. 1960-1991.  
Revisión metodológica y resultados estadísticos”**

Cuaderno del CEPED N° 1, mayo de 1997.

Lindenboim, Javier (compilador)

**“El desafío del empleo a finales del siglo XX”**

Cuaderno del CEPED N° 2, diciembre de 1998.

Ainstein, Luis; Karol, Jorge L. y Lindenboim, Javier

**“Modelos de análisis y gestión de redes y componentes urbanos”**

Cuaderno del CEPED N° 3, diciembre de 2000.

Lindenboim, Javier (compilador)

**“Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo.  
Parte 1: Reflexiones y diagnóstico”**

Cuaderno del CEPED N° 4, diciembre de 2000.

Lindenboim, Javier (compilador)

**“Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo.  
Parte 2: Aportes metodológicos y otras evidencias”**

Cuaderno del CEPED N° 5, marzo de 2001.

Müller, Alberto (con la colaboración de Rapetti, Martín y Titiunik, Rocío)

**“Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina”**

Cuaderno del CEPED N° 6, marzo de 2002.

Lindenboim, Javier (compilador)

**“Metamorfosis del empleo en Argentina. Diagnóstico, políticas y perspectivas”**

Cuaderno del CEPED N° 7, marzo de 2002.

*Este libro se terminó de imprimir en  
marzo de 2002, en la Imprenta de la  
Facultad de Ciencias Económicas  
de la Universidad de Buenos Aires  
Av. Córdoba 2122, Buenos Aires,  
República Argentina.*