

## LUCES Y SOMBRAS DEL DEBATE SOBRE EL DESEMPLEO

*por Pablo Abel Comelatto\**

### **Introducción**

Las cifras inéditas alcanzadas por los indicadores de desocupación y subocupación a partir del año 1991 y en particular, por su dramatismo, a partir de 1995 han abierto un debate acerca de los orígenes de la situación y sus posibles remedios. Los carriles por los que se ha desarrollado este debate, sin embargo, han estado entorpecidos por la confusión proveniente del entrecruzamiento de reivindicaciones interesadas, diagnósticos equivocados, pujas político-electorales y la acuciante necesidad de respuesta por parte de los afectados por la crisis, todo ello en el marco de un proceso de reformas económicas que se ha convertido en uno de los principales ejes de discusión y pugna política de la presente década. En este conflictivo contexto no es de extrañar, entonces, que el debate público no haya avanzado más allá de las posturas denunciatorias o de las de aquellos que, exponiendo cual rehenes a los 3 millones de personas con problemas laborales, aprovechan para enarbolar las banderas de una difusa flexibilización laboral.

El objetivo de este trabajo es, en primer lugar, ofrecer una hipótesis de explicación que inserta el fenómeno del desempleo en el marco más amplio de la reconversión de la economía argentina. En segundo lugar trata de clarificar acerca de qué se está hablando cuando se apela a la flexibilización como solución al problema del desempleo. Esta es, hasta el momento, la única postura más o menos coherente que ha tomado estado público y que amenaza convertirse por lo tanto en el sentido común imperante frente al problema. Si no queremos ser víctimas de sus consecuencias previsibles, entonces, resulta de crucial importancia clarificar sus supuestos, poner en cuestión su potencial explicativo y exponer los intereses que la motivan. Sólo si se logra tal objetivo,

---

\* Licenciado en Ciencia Política (UBA), estudiante de la Licenciatura en Economía (UBA).

según creo, podrán hacerse más transparentes los términos del debate, dejando en claro que la resolución que se le dé al problema no será en modo alguno independiente de los caminos de desarrollo económico y humano que el país tome en el futuro inmediato.

En la primera sección del trabajo se describe el desarrollo de las políticas económicas implementadas en el período 1989-1996, analizando su impacto sobre las principales variables macroeconómicas. En la siguiente sección se analiza con cierto detalle la naturaleza de la flexibilización y sus impactos sobre el empleo. Finalmente, en base a esas consideraciones, se extraen conclusiones (muy preliminares) sobre caminos de política a seguir.

## **I. Política económica y de empleo en el período 1989-1996**

La política económica del gobierno del presidente Menem operó en dos planos: en el lado real de la economía, se orientó hacia la reforma del estado (principalmente a través de la política de privatizaciones de empresas públicas) y hacia una apertura comercial externa; en el plano monetario-fiscal, se basó (a partir de 1991) en la libre convertibilidad de la moneda nacional a dólares. El BCRA asumió el compromiso de comprar o vender al mercado la cantidad de dólares necesaria para sostener la paridad de  $u\$s1=A10.000$  y mantener un encaje en reservas internacionales de libre disponibilidad equivalente como mínimo al 100% de la base monetaria. Este compromiso (establecido por la ley de Convertibilidad de marzo de 1991) supuso el fin de los ajustes cambiarios como instrumento de la política económica, así como el fin de la emisión monetaria para financiar el déficit público.

A fin de regularizar los ingresos fiscales se encaró una reforma tributaria a nivel nacional, consistente en la simplificación de la estructura impositiva (eliminación de impuestos a los débitos bancarios, servicios financieros, retenciones a las exportaciones), su concentración en unos pocos impuestos más "cobrables" (fundamentalmente el impuesto al valor agregado, aportes y contribuciones sobre el salario y gravámenes a las ganancias y los activos) y el combate a la evasión. Posteriormente, y como parte del debate en torno a la flexibilización laboral, se impulsará la reducción de los aportes patronales destinados a la seguridad social y al sistema previsional (en este último caso, además, parte de los aportes serán percibidos por las administradoras privadas de fondos de jubilación), lo que provocará efectos aún no resueltos de desequilibrio fiscal.

La política de privatizaciones y reforma del estado tuvo como elemento importante la ejecución de programas de despido de personal y retiro voluntario, tanto en la administración central como en las empresas públicas sujetas a privatización (solamente hasta el año 1992, se había alcanzado la suma de 85.000 retiros voluntarios). Como efecto de estos programas se multiplicaron las situaciones de ex-agentes públicos que, ante las dificultades de inserción laboral, volcaron hacia el cuentapropismo los montos de sus indemnizaciones.

El contexto internacional, por su parte, estuvo signado por una caída de las tasas de interés y una mayor disponibilidad de capitales, lo que constituyó un marco favorable para la renegociación de la deuda externa del país. En este sentido, la política estuvo "orientada a la recuperación del crédito público en el mercado externo...y el pleno restablecimiento de las relaciones con los organismos multilaterales"<sup>1</sup>. Los acuerdos en el marco del Plan Brady, firmados en abril de 1992 entre el gobierno argentino y el Comité de bancos acreedores, supuso la regularización de los pagos al exterior, con lo que la Argentina se aseguró el acceso a las fuentes de financiamiento externas, amén de una quita en el capital adeudado. Los efectos fiscales de este acuerdo, sin embargo, son ambiguos, pues el compromiso ahora ineludible de afrontar pagos de intereses y amortización crecientes en el tiempo supone una fuerte presión sobre las cuentas del estado al verse obligado a generar un superávit primario igual al monto de dichos pagos (para 1997 están comprometidos pagos por valor de 11.000 millones de dólares y a partir de entonces montos crecientes año a año).

En este contexto de liquidez internacional, el flujo desde el exterior de capitales autónomos financió inicialmente el creciente déficit en la balanza comercial y un incremento en las reservas internacionales. Esta acumulación de reservas (requisito fijado por la ley de Convertibilidad para la expansión de la base monetaria) alentó una caída de las tasas internas de interés, impulsando el crédito al consumo privado y, en menor medida, a la inversión. Los indicadores de reactivación económica (crecimiento del producto y la inversión) exhibidos a partir de 1991 y el sostenimiento de bajos niveles de inflación se convirtieron en el principal argumento del gobierno en favor de su política.

---

<sup>1</sup> Secretaría de Programación Económica, *Argentina en crecimiento. La reforma económica y sus resultados: 1989-1992*, Buenos Aires, 1992, pág. 20.

La estabilización del nivel de precios a partir de abril de 1991 (luego de las experiencias hiperinflacionarias de julio de 1989 y febrero de 1990) permitió una recuperación del poder adquisitivo del salario, que se estabilizó a partir de fines de 1991 en torno al 60/65 % del de enero de 1984<sup>2</sup>. La parcial eliminación del impuesto inflacionario y sus efectos redistributivos fuertemente regresivos determinó una caída en el porcentaje de hogares debajo de las líneas de pobreza e indigencia y su posterior estabilización en torno al 16% de los hogares (sumadas pobreza e indigencia). La comentada reforma tributaria, sin embargo, tuvo efectos innegablemente regresivos, pues la universalización del IVA implica una reducción de los ingresos (equivalente a la tasa impositiva vigente -primero 18%, luego aumentada a 21% para afrontar la crisis del tequila-) de aquellos que consumen todas sus entradas corrientes.

Por otra parte, el tipo de cambio fijo establecido por la Convertibilidad y la paulatina acumulación inflacionaria implicaron progresivamente una perceptible revaluación de la moneda local, lo que, sumado a la apertura comercial externa, significó el establecimiento de un sistema de precios y rentabilidades relativos en favor de las empresas de servicios y productoras de bienes no comercializables y en contra del agro y la industria. Ante un tipo de cambio real que apenas cubría la rentabilidad mínima del competitivo sector agrario, aquellos sectores industriales incapaces de alcanzar estándares de calidad y precio competitivos a nivel internacional debieron afrontar la competencia de productos importados posibilitada por la apertura comercial.

En este marco tuvo lugar el proceso de reconversión de la economía nacional, con el retroceso de algunos de los sectores industriales hasta entonces más dinámicos (metalmecánica, textil) y la consolidación de los que serían los nuevos sectores impulsores del crecimiento: commodities industriales (siderurgia, petroquímica, celulosa y papel, la mayor parte de ellos surgidos a partir de la maduración a comienzos de los '80 de los últimos planes de promoción sectorial del proceso de sustitución de importaciones), alimentos (aprovechando claras ventajas naturales), servicios públicos privatizados (con marcos regulatorios en mayor o menor medida protectivos), automotriz (en el marco de una política específica de protección para la reconversión) y a partir de 1995 se espera un fuerte crecimiento de la inversión en el sector

<sup>2</sup> Carta Económica, Estudio MIGUEL ÁNGEL BRODA, diversos números.

minero.<sup>3</sup> Asimismo se aumentó notablemente la proporción de insumos y partes importadas en la producción nacional buscando básicamente aprovechar las ventajas de la especialización en determinadas líneas de producción tanto en el país como en el extranjero. Por razones obvias, las empresas transnacionales son las que están en mejor posición de llevar adelante esta estrategia y sus resultados son notoriamente visibles en la complementación en la producción automotriz dentro del MERCOSUR. Sin embargo, la que debería ser la contracara de este proceso, una mayor especialización exportadora, está lejos hoy de ser una realidad (a excepción del sector automotriz) por lo que los efectos del proceso se hacen sentir a través del déficit comercial con el resto del mundo en momentos de auge del consumo interno y la escasa generación de empleo local incluso en las fases de crecimiento<sup>4</sup>.

La comprensión de este fenómeno resulta crucial a fin de apreciar las características del desempleo que afecta hoy a una proporción importante de la población económicamente activa. En efecto, la crisis actual del empleo obedecería a la transformación estructural de la economía argentina, que estaría adquiriendo una configuración poco absorbedora de mano de obra,

<sup>3</sup> Índice de producción industrial Carteco por sectores.

	Alimentos, Textiles bebida, tabaco		Papel, cartón, cartulina	Químicos	Cemento	Industrias metálicas básicas	Maquina- ria y equipo
1986	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1990	87.2	95.7	86.9	104.3	64.6	105.8	51.1
1995	108.1	81.7	107.4	141.2	99.1	134.4	100.8

El alto nivel de agregación de "Maquinaria y equipo" impide distinguir la evolución de automóviles por un lado y equipo de capital por otro. El índice elaborado por FIEL arroja para automóviles un crecimiento, entre 1990 y 1994, de 347.3%.

<sup>4</sup> Como hace notar PESSINO en relación a los efectos de la apertura, "el programa estructural que se supone que elimina puestos en sectores ineficientes para crearlos en los más competitivos ha logrado sólo la primera de estas metas", *The labor market during the transition in Argentina*, Conferencia sobre mercados de trabajo en América Latina, Banco Mundial, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 6-7 de julio, 1995, pág.34.

incluso en las fases de crecimiento. Sólo así puede comprenderse la coexistencia de tasas de crecimiento del producto inéditas en los últimos veinte años con el desempleo más alto de la historia argentina<sup>5</sup>. Así, la tasa de desocupación abierta subió de 6,3% (en mayo de 1991) a 17% (en mayo de 1996); la subocupación horaria, por su parte, subió (en igual período) de 7,7% a 12,7%.

La explicación oficial cuando quedó en evidencia el aumento en la tasa de desocupación abierta consistió en afirmar que “la demanda de empleo ha crecido sostenidamente pero la oferta de mano de obra reaccionó con igual vigor. La tasa de actividad de la población urbana comenzó a crecer al mejorar los salarios y las perspectivas favorables en la búsqueda de trabajo.”<sup>6</sup> Sin embargo, y a pesar de que en el período octubre de 1992—mayo de 1994 la tasa de participación (PEA sobre población total) continuó creciendo (de 41,7% a 43,5%), este argumento pasó a un segundo plano y comenzó a impulsarse, como parte integrante de la política oficial, la aplicación de una serie de medidas destinadas a impactar sobre el mercado laboral con el objetivo declarado de promover la generación de nuevos puestos de trabajo a través de la reducción de los costos laborales<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> “Los grandes perdedores han sido los sectores manufactureros que compiten con las importaciones: en primer lugar, el sector de textiles e indumentaria perdió aproximadamente 110000 empleados y los sectores de productos metálicos junto con otras manufacturas otros 40000”, pág. 16.

“...(la) creciente tasa de desempleo (es) causada más por una menor demanda laboral agregada que por una mayor oferta de mano de obra”, PESSINO (1995), pág. 34.

<sup>6</sup> Secretaría de Programación Económica, pág. 76.

<sup>7</sup> -Ley Nacional de Empleo, sancionada en noviembre de 1991. Persigue la flexibilización de las condiciones de trabajo mediante la reducción o eliminación de la indemnización por despido, la eximición total o parcial de los aportes patronales a la seguridad social y tipos especiales de contratos destinados a trabajadores jóvenes.

-Decreto 1.334/91. Establecimiento de un tope para los ajustes salariales que no pueden exceder al aumento de la productividad (las prácticas indexatorias ya habían sido derogadas por la propia ley de Convertibilidad).

-Decreto 470/93. Descentralización de la negociación colectiva. “Las partes signatarias pueden modificar el nivel de negociación a petición individual de cualquier empleador o grupo de empleadores y los convenios pueden contener



La evolución más reciente de la desocupación abierta y la subocupación ha sido utilizada por el oficialismo como argumento en favor de la profundización de la flexibilización laboral: "...una profunda reforma laboral contribuiría sin lugar a dudas a combatir el desempleo...Si de veras se quiere combatir el desempleo es necesario convertir a la reforma laboral en una causa nacional..."<sup>8</sup>

## II. La flexibilización y su efecto sobre el empleo

Como se vio, la estrategia oficial apunta, al igual que en otros mercados, a la desregulación y eliminación de los controles estatales que históricamente se convirtieron en elementos reguladores de la oferta de fuerza de trabajo y condiciones de contratación. En caso de eliminarse estas "barreras a la contratación de mano de obra", se confía en que "el crecimiento (económico) estimado producirá una demanda de empleo sostenida que determinará una caída en las tasas de desocupación y subocupación a pesar del incremento esperado en la tasa de actividad...y la mejora en la productividad"<sup>9</sup>. Se establece una doble relación entre flexibilización y crecimiento del empleo: la reducción de los costos laborales, además de aumentar la demanda de empleo, mejorará la competitividad de la economía argentina, permitiéndole ganar nuevos mercados, lo que a su vez redundará en la creación de nuevos puestos de trabajo.

Esta, sin embargo, puede considerarse una visión reduccionista, pues imputa sólo al trabajo la responsabilidad por los costos de producción. Las estrategias de inserción internacional están vinculadas no sólo con las diferencias salariales sino también con el precio de las materias primas y lo que ocurre en el costo de las comunicaciones, los transportes, el proceso en materia de investigación y desarrollo, la evolución macroeconómica y las fluctuaciones en las tasas de cambio, así como la intermediación financiera.

---

disposiciones referidas tanto a las condiciones de trabajo como a la escala salarial" "...permitiendo que los salarios de los trabajadores sean negociados de una manera ágil y moderna" (Secretaría de Programación Económica, págs. 27 y 69).

<sup>8</sup> JUAN LLACH, diario *Clarín*, 26-8-94.

<sup>9</sup> Secretaría de Programación Económica, pág. 78.

Un análisis un poco más detallado de lo que está en discusión acerca de la reducción de los impuestos al trabajo y la flexibilización laboral<sup>10</sup> puede clarificar las posturas en debate y las consecuencias de mediano y largo plazo para el desarrollo. Para ello nos extenderemos en la consideración del caso de la reducción de las contribuciones patronales y su efecto sobre el nivel de empleo.

Al estudiar la incidencia del establecimiento de una determinada carga tributaria, como por ejemplo los aportes patronales sobre la nómina salarial, es preciso distinguir la incidencia legal (o nominal) de la económica (o real).<sup>11</sup> Éstas diferirán en la medida en que el agente sujeto a la imposición tenga la capacidad de trasladar a un tercero el monto de la carga. En el caso específico de un impuesto ad valorem sobre las transacciones en un mercado dado (como lo son las cargas patronales) la incidencia legal determina si el pago será efectuado por el comprador (en este caso el empleador) o por el vendedor (el trabajador). La incidencia económica, que es la única que nos interesa en el

<sup>10</sup> Bajo el rótulo de "reforma laboral" se entienden generalmente dos clases de acciones: la flexibilización de las condiciones de contratación de mano de obra y la reducción o eliminación de las cargas tributarias sobre la nómina salarial. Posteriormente distinguiremos entre los *efectos fiscales* de la reducción impositiva y los *efectos sobre la calidad del trabajo* de la flexibilización propiamente dicha. Para estudiar los efectos directos sobre el *nivel de empleo*, sin embargo, es conveniente (y posible) considerar a ambos componentes como parte de la misma discusión sobre costos laborales. En efecto, la flexibilización no es en sí misma nada si no se la traduce en términos del costo que para las empresas representa la legislación de protección del trabajador contra el despido, rotación discrecional de los descansos semanales y anuales, mayor jornada de trabajo, deterioro de las condiciones de salubridad y seguridad, etc., todo lo que en definitiva se sigue del hecho de que la fuerza de trabajo no es una mercancía que pueda separarse de las condiciones de vida y de la dignidad de su poseedor. Al respecto cabe repetir la pregunta pocas veces recordada por quienes argumentan en este debate: ¿qué pasaría si el salario de equilibrio en un mercado de trabajo totalmente flexibilizado no cubre estándares mínimos de vida? Esta situación es perfectamente imaginable en condiciones de escasez de demanda y/o baja productividad del trabajo (de la cual no cabe responsabilizar principalmente, como las voces oficiales y empresarias suelen hacerlo, a los trabajadores).

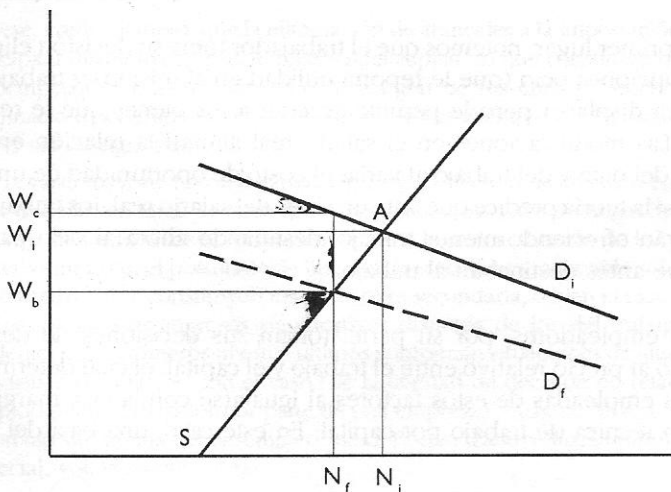
<sup>11</sup> El análisis sobre incidencia en un mercado cualquiera se basa en MUSGRAVE y MUSGRAVE, *Hacienda Pública teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill, 1992, págs. 305 y sigtes.



marco de esta discusión, está por el contrario determinada por las condiciones de la oferta y la demanda en el mercado en consideración.

Supóngase una situación inicial en la que el salario de equilibrio sea igual a 100 y en la que no existieran impuestos al trabajo. El establecimiento por parte del gobierno de un impuesto equivalente al 25% del salario, a ser pagado por el empleador, elevaría el costo laboral a 125, dejando el salario de bolsillo en los mismos 100 iniciales. Pero si la situación del mercado le permitiera al empleador reducir el salario a 80, el costo laboral permanecería estable en 100 (80 de salario de bolsillo más 20 de aporte patronal) siendo entonces el trabajador quien, en comparación con la situación inicial, estaría pagando el monto de la carga (aunque nominalmente sea el empleador quien lo hace).

El hecho de que el demandante esté en condiciones de trasladar la totalidad o parte del monto de la carga depende de las elasticidades precio de la oferta y la demanda en la situación inicial. Obsérvense las curvas S (oferta) y  $D_i$  (demanda) en el gráfico I, que determinan el punto inicial de equilibrio en el punto A, donde  $w_i$  es el salario inicial de equilibrio y  $N_i$  la cantidad de trabajo comprada y vendida.



**GRÁFICO I.**

Oferta y demanda en el mercado de trabajo antes y después del establecimiento de un impuesto  $t$ .

El establecimiento de un impuesto  $t$  al salario como el descrito en el párrafo anterior, desplaza la curva de demanda percibida por los oferentes hasta  $D_f$  (aunque deja la curva de demanda efectiva de los empleadores en  $D_f$ )<sup>12</sup> reduciendo el salario de bolsillo de los trabajadores a  $w_b$  y aumentando el costo laboral para el empleador hasta  $w_c$  (igual al salario de bolsillo  $w_b$  más el impuesto  $t$ ). La cantidad transada, por su parte se reduce hasta  $N_f$ .

El gráfico permite notar que la caída del salario experimentada por los trabajadores es mayor que el aumento del costo laboral afrontado por los empleadores, a pesar de que nominalmente son sólo estos últimos quienes deben cumplir con la nueva obligación impositiva. El resultado final habría resultado tanto peor para los trabajadores cuanto menos elástica (en el gráfico, más vertical) hubiera sido su curva de oferta.

La interpretación de este análisis se hace más clara cuando se piensa que una curva de oferta de trabajo poco elástica significa que las cantidades ofrecidas no varían, o lo hacen en muy escasa medida, ante variaciones del precio (salario). Para sostener la hipótesis de que la curva de oferta de trabajo es menos elástica que la de demanda, sin apelar a estimaciones, debemos formular algunos supuestos relativos al comportamiento de trabajadores y empleadores ante la variación del salario.

En primer lugar, notemos que el trabajador toma su decisión eligiendo entre las opciones ocio (que le reporta utilidad en sí mismo) y trabajo (que significa un displacer pero le permite acceder a los bienes que le reportan utilidad). Las modificaciones en el salario real alteran la relación entre las utilidades del ocio y del trabajo al variar el costo de oportunidad de una hora de ocio. Así la teoría predice que ante una baja del salario real, los trabajadores reaccionarán ofreciendo menos trabajo, destinando ahora al ocio parte del tiempo que antes destinaban al trabajo.

Los empleadores, por su parte, toman sus decisiones de demanda atendiendo al precio relativo entre el trabajo y el capital, el cual determina las cantidades empleadas de estos factores al igualarse con la tasa marginal de sustitución técnica de trabajo por capital. En este caso, una baja del salario

<sup>12</sup> La distancia vertical entre ambas curvas es igual en cada valor de  $N$  al monto del impuesto por cada trabajador contratado. Multiplicado por  $N$  nos da el valor total del impuesto recaudado por el estado.

tiene el efecto de abaratar al trabajo en relación al capital, induciendo así al empleador a demandar mayores cantidades de trabajo<sup>13</sup>.

De los párrafos anteriores se desprende que mientras para el trabajador la variación del salario afecta la decisión ocio-trabajo, decisión cuasiexistencial en la que muchas veces se pone en juego su identidad profesional y/o pautas de consumo más o menos arraigadas, para el empleador lo que están en juego son las cantidades objetivas de factores productivos que han de combinarse de acuerdo a una función de producción. Estas consideraciones nos permiten sostener la nada implausible hipótesis de que en general, y en particular en momentos en que los ingresos salariales se hallan comprimidos a un mínimo histórico, las reacciones de los oferentes de trabajo ante variaciones en el salario serán (mucho) más cautelosas y medidas que aquellas de los demandantes<sup>14</sup>.

Por lo tanto, el establecimiento de una carga cuando la oferta de trabajo es altamente inelástica, prácticamente no debería afectar los niveles de empleo (pues no afecta al costo laboral para el empleador)<sup>15</sup>. Sin embargo, volviendo al gráfico I vemos que ante la eliminación del impuesto considerado cabría

---

<sup>13</sup> Nótese, como ejemplo, que la eliminación de aranceles a la importación de bienes de capital disminuye el precio relativo del capital, lo que constituye un incentivo a reemplazar a la mano de obra. Al margen de los efectos benéficos de esta eliminación, podemos decir que su impacto sobre el empleo en estos años no debe haber sido insignificante.

<sup>14</sup> "En la vasta mayoría no cabe esperar que exista libertad de elección entre trabajar y no trabajar, en tanto se trata de los denominados "jefes de hogar" y la enorme mayoría de las familias no disponen de otros ingresos distintos de los del trabajo. Por tales motivos, el postulado de libertad de elección es razonable sólo en el caso de los activos que constituyen mano de obra secundaria, o bien el caso de familias que dispongan de ingresos significativos distintos de los del trabajo. Pero, es evidente, ni los primeros ni éstos últimos conforman situaciones de alta frecuencia estadística en relación con el caso (de la libertad de decisión en relación con el despido de un trabajador por parte de una empresa)", ALFREDO MONZA, comentario al trabajo "Anatomía del desempleo" de C. PESSINO, *Desarrollo Económico*, número especial, vol.36, verano 1996.

<sup>15</sup> Esto queda en claro al observar las diferentes reacciones frente a la reciente decisión gubernamental de gravar los vales alimentarios del mismo modo que el resto del salario. Los rechazos más fuertes a la medida provienen de las propias empresas emisoras de los vales (que enfrentan el riesgo de perder su razón de existencia) y

esperar que el empleador devuelva al trabajador el monto de la carga volviendo así al punto A en el que apenas se afecta el costo laboral y aumenta el salario de bolsillo hasta  $w_i$ . Si esto es cierto, entonces, aparentemente no entenderíamos el por qué de la vieja reivindicación de las entidades empresarias acerca de la rebaja de los aportes patronales y, más importante, no entenderíamos la lógica de los proyectos de flexibilización.

El gráfico II incorpora al gráfico I dos nuevas curvas de demanda: la  $D_{ii}$  y la  $D_{if}$  que representan lo mismo que las curvas  $D_i$  y  $D_f$  pero en la nueva situación del mercado laboral argentino durante y después del proceso de reestructuración de la economía comenzado con la apertura externa y la revaluación de la moneda (como puede verse, este desplazamiento obedece a que, a igual salario, los empleadores están ahora dispuestos a demandar menor cantidad de trabajo).  $N_1$  representa el nivel de empleo (más o menos

---

de los trabajadores perceptores de los mismos que entienden, justamente, que son ellos quienes afrontarán la mayor carga tributaria. Las entidades empresarias, por su parte, se mantuvieron inicialmente expectantes, evaluando la conversión de los vales en pagos en efectivo a un monto menor (tanto menor como el porcentaje de contribuciones a los que el estado había renunciado hasta el momento) e insistiendo para ello en el carácter no remunerativo (es decir discrecional) de dichos vales. Para las empresas esto no hubiera representado más que "cierto grado de conflictividad (con los trabajadores); puede haber problemas por la repercusión en la capacidad de ingreso y consumo de los trabajadores" (declaraciones del presidente del Departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina, DANIEL FUNES DE RIOJA, Diario *La Nación*, 21/7/96); es decir efectos indirectos que repercuten sólo secundariamente sobre la rentabilidad. Fue necesario un decreto posterior del P.E.N. para forzar a las empresas a respetar la intangibilidad del salario y afrontar las cargas correspondientes a la parte patronal. Sólo entonces pudo leerse el siguiente análisis en un diario como *La Nación*: "Por lo general, existe entre (algunos representantes de la comunidad empresarial) la sensación de que no es conveniente poner piedras en el camino a los designios oficiales, aun al precio de verse perjudicados. Con ojos políticos, entienden que con la firma de la obligatoriedad del pago de los *tickets*, ahora remunerativos, el Gobierno busca calmar los ánimos de las clases populares y dar una moneda de cambio que quede acreditada para las negociaciones pendientes con los sindicatos. En todo caso, el sector nunca legitimará que se le obligue a un pago que se hacía bajo un concepto de beneficio o premio para el empleado. "Esto significa en concreto que se aumentan los sueldos por decreto", puntualizó DANIEL FUNES DE RIOJA."(26-7-96)

cercano al pleno empleo<sup>16</sup>) a un salario de bolsillo  $w_b$ . El desplazamiento de la curva de demanda de trabajo se convierte en una fuerte presión hacia la baja sobre el salario y el nivel de empleo, que deberían alcanzar un nuevo valor de equilibrio en  $(N_2, w_2)$ .

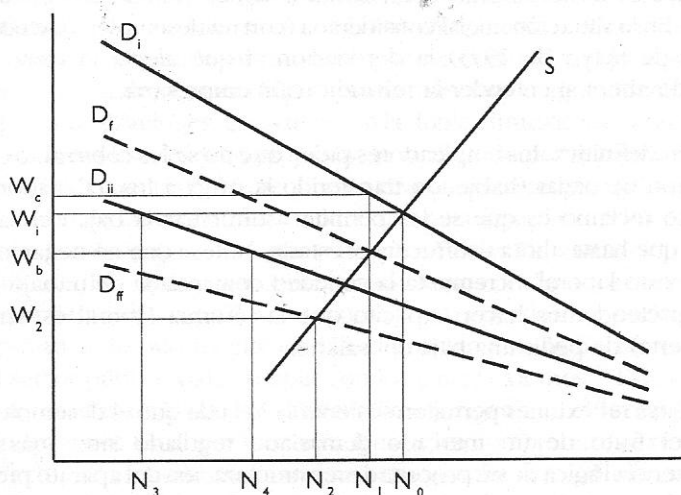


Gráfico II.

Partiendo del supuesto de que  $w_b$  ya era un nivel históricamente bajo<sup>17</sup> puede explicarse la inflexibilidad a la baja del salario<sup>18</sup> y el mantenimiento de

<sup>16</sup> 5,3% de desocupación en octubre de 1991, próximo a los valores que suelen considerarse de origen friccional, es decir que se producen incluso en economías con pleno empleo por la existencia de trabajadores que están en el proceso de búsqueda y evaluación de nuevos empleos.

<sup>17</sup> Como ya se apuntó, a partir de la instauración del plan de Convertibilidad el salario real se estabilizó en torno del 60/65% del salario de enero de 1984, el nivel más bajo de por lo menos los últimos 13 años, si se exceptúan los meses hiperinflacionarios.

<sup>18</sup> A lo largo de los últimos 20 años las bajas del salario habían sido facilitadas por la persistencia inflacionaria que rebajaba el salario real sin afectar al salario nominal. En este marco, no está institucionalizada en la Argentina la práctica de rebajas en el salario nominal para trabajadores ya ocupados. De este modo las rebajas sólo pueden tener lugar en el proceso mucho más lento de expulsión y recontractación de mano de obra aunque con el limitante ya señalado de que en ciertos sectores no queda margen hacia abajo para ajustar los salarios.

la oferta de trabajo en  $N_1$ . De este modo se genera un excedente de oferta igual a  $N_1 - N_3$ <sup>19</sup>. En esta situación, la eliminación del impuesto al trabajo elimina la curva  $D_{ff}$ , permitiendo a los empleadores demandar  $N_4$  siempre al salario de bolsillo  $w_b$  y reteniendo para sí el valor de la carga, de modo que finalmente disminuye el costo laboral (igual ahora a  $w_b$ ) quedando fijo el salario de bolsillo. En la situación inicial considerada (con un desempleo que no baja del 10% desde mayo de 1993) la derogación sí que afecta al costo laboral, pudiendo ahora sí entender la reivindicación empresaria.

En definitiva, los empleadores piden que no se les cobre algo que ellos ya dejaron de pagar (habiendo transferido la carga a los trabajadores) y su auténtico reclamo es que se les permita usufructuar la baja del salario de bolsillo que hasta ahora usufructúa el estado. Nótese que no negamos que el menor costo laboral incrementa la cantidad demandada de trabajo. Simplemente pretendemos hacer explícito que la reforma laboral es una forma (encubierta) de pedir una baja del salario.

Estas reflexiones permiten sostener la idea de que el desempleo actual no es el fruto de un mercado demasiado regulado sino más bien la consecuencia lógica de un proceso de reestructuración del aparato productivo que no demanda mano de obra en la forma en que lo hacía la configuración industrial que dominó hasta mediados de los '70 y sobrevivió con dificultades hasta fines de los '80.

Los efectos finales sobre el empleo de una derogación de las cargas patronales y la flexibilización no son pues tan evidentes como suele argumentarse. En realidad dependen también de lo que el estado esté haciendo en la actualidad con los ingresos tributarios provenientes del impuesto al trabajo y de la calidad de las nuevas condiciones laborales en un mercado desregulado.

### III. Efectos fiscales y efectos sobre la calidad del trabajo

La experiencia más reciente de la penuria para cubrir el bache fiscal en un contexto recesivo abre el interrogante acerca de la fortaleza del esquema impositivo implementado a partir de 1992 y, dentro de éste, acerca de los

<sup>19</sup> Este alcanzó su pico en mayo de 1995 en la forma de un 18,4% de desocupación.



efectos netos de la rebaja de los aportes patronales, todo ello independientemente de la evasión remanente y que parece haber alcanzado un punto a partir del cual se tornan más duras las chances de éxito en el combate contra ella. En primer lugar, es de destacar el carácter altamente procíclico de una estructura impositiva concentrada mayormente en impuestos al consumo y a la renta salarial, lo que no hace sino agregar un componente crítico fiscal a una situación recesiva originada en un *shock* externo como el vivido a partir de diciembre de 1994. En segundo lugar, resulta relevante el agotamiento de los ingresos por privatizaciones. Estos tuvieron la doble virtud de asegurar fondos frescos a las arcas fiscales y no en pesos, lo cual ya de por sí habría servido para solventar las cuentas públicas, sino en divisas que quedaban directamente a disposición de las autoridades monetarias para cumplir con los compromisos externos adquiridos en el marco del plan Brady. En la situación actual, por el contrario, las divisas excedentes provenientes del balance comercial y de los movimientos de capitales autónomos se encuentran en poder de los agentes privados, lo que reedita el clásico problema de la transferencia de divisas al sector público para cumplir con los pagos externos.<sup>20</sup> Esta circunstancia y las estrictas reglas de la Convertibilidad exigen que el sector público genere un superávit fiscal por lo menos igual a los compromisos externos o, en su defecto, se asegure un financiamiento genuino en los mercados de capitales. Como ya se dijo, esto se convierte en una pesada carga sobre las cuentas públicas, principalmente por el volumen de los compromisos asumidos en un momento de crecimiento interno (y la consiguiente alta recaudación) y alta liquidez en los mercados internacionales, pero que deben ahora ser afrontados en un contexto interno y externo diferente. Estas consideraciones apuntan a recalcar la debilidad de la situación fiscal y a interrogarse acerca del oportunismo de las rebajas en las cargas sobre el salario<sup>21</sup>. En tercer lugar, entonces, podemos tratar de evaluar en un marco más

---

<sup>20</sup> En este sentido, las privatizaciones cumplieron inicialmente el papel jugado en otras economías latinoamericanas por los recursos de exportación en manos del estado, claramente el cobre (en el caso de Chile) y el petróleo (en el caso mexicano).

<sup>21</sup> En esta discusión no nos ocupamos de los efectos de largo plazo sobre el sistema previsional y el mercado de capitales, del sistema de fondos de jubilación administrados privadamente. Al margen de sus efectos finales, nos interesan los efectos fiscales de la transición, durante la cual persisten las obligaciones del sistema de reparto pero renunciando a su financiamiento, cf. Oscar Cetrángolo, "El nuevo sistema previsional. ¿Una reforma definitiva?", Serie Notas N° 2, Buenos Aires, Centro de estudios para el cambio estructural, octubre 1994.

amplio las ventajas de dicha rebaja. Los argumentos pro-flexibilización enfatizan la rebaja de los componentes no salariales del costo laboral (aportes patronales más regulaciones). Pero si se logra demostrar (como espero haberlo hecho) que son los trabajadores quienes afrontan dichos pagos, la rebaja de aportes representa para los empleadores un aprovechamiento *diferido* de una rebaja salarial *producida en el pasado*. Pero entonces, dado que es una verdad casi trivial que las bajas en el salario aumentan la cantidad demandada de trabajo, se vuelve relevante la pregunta ¿en manos de quién se maximiza el valor social de los montos impositivos involucrados: en manos del estado (que los usufructuó hasta ahora), el sector empresario (que espera poder usufructuarlos) o los trabajadores (aportantes originarios de dichos montos)?

La diferencia entre  $N_3$  y  $N_4$  demuestra que los efectos cuantitativos de la baja del costo laboral son positivos y compensan parcialmente el desempleo de origen estructural. Sin embargo, las consideraciones del párrafo anterior abren serias dudas acerca de la sustentabilidad del equilibrio fiscal de no mediar una reforma del sistema tributario. En todo caso, y sin querer afirmar que las cargas rebajadas no pueden ser sustituidas por otros ingresos<sup>22,23</sup>, es preciso colocar a la precariedad fiscal en el debe de las reformas tributarias. La presión ejercida sobre el mercado de capitales por las necesidades públicas de financiamiento pueden cortar la disponibilidad de crédito para la producción privada, amen de convertirse en una peligrosa señal de cara a los movimientos internacionales de capital, todo ello sin mencionar los efectos imprevisibles, pero sin duda peores, de una salida forzada y no manejada de la Convertibilidad, que sería la consecuencia de un déficit que no fuera financiado voluntariamente por el sector privado. Por todo ello, puede afirmarse que el efecto cuantitativo neto sobre el empleo es menor que el que

<sup>22</sup> El gravamen sobre los pagos en tickets de comida fue un intento en esta dirección y pudo escucharse repetidamente que se lo consideraba un mal menor ante una restauración de las cargas patronales. La conflictividad provocada, sin embargo, sugiere que se requerirá un alto grado de imaginación y capacidad de acción por parte de las autoridades para no castigar aún más a los sectores asalariados.

<sup>23</sup> Con posterioridad a la finalización de este trabajo (agosto de 1996) se conoció un nuevo paquete de medidas destinadas a aumentar la recaudación. En este caso la conflictividad fue aún mayor y se extendió a mayor cantidad de sectores. La mala recepción pública y política de este paquete no hace sino confirmar lo dicho en la nota anterior.

resalta a primera vista ( $N_4-N_3$ ). Por otra parte, el ritmo del aumento será aún dependiente de la estructura productiva emergente y el patrón de especialización resultante. En todo caso la corrección del desempleo persistente ( $N_1-N_4$ ) demandará varios períodos consecutivos de fuerte crecimiento del producto (posiblemente más que los que la estabilidad política del sistema puede soportar sin crisis).

La calidad de los puestos de trabajo creados con flexibilización es el segundo de los efectos a ser tenidos en cuenta. Siguiendo el razonamiento anterior podemos sostener que las ganancias de empleo logradas como fruto de la flexibilización no son esencialmente diferentes de las provenientes de una rebaja lisa y llana del salario. Pero en la medida en que la demanda de empleo se sustente en salarios bajos (en un sentido amplio), la precarización del empleo<sup>24</sup> será paralela al escaso valor agregado, configurando una estructura ocupacional que se corresponda con una economía que se especializa en la transformación de materias primas y carezca de un perfil competitivo propio en el marco de la división internacional del trabajo. Como se sabe, la mano de obra barata es la menos competitiva de las ventajas que una economía puede esgrimir frente a sus competidoras; añádanse a esto las consideraciones hechas en la nota 10.

Si es cierto que el origen del desempleo no es un mercado con "inflexibilidades" (aunque la desregulación pudiera tener efectos cuantitativos positivos, lo cual es decir algo diferente) la solución al problema deberá buscarse, entonces, en las formas de "desplazar hacia la derecha" la curva de

---

<sup>24</sup> "Los trabajos precarios son, (en primer lugar) aquellos con un corto horizonte temporal, o en los cuales el riesgo de la pérdida de empleo es alto...En segundo lugar está el aspecto de control sobre el trabajo -el trabajo es tanto más inseguro en la medida que el trabajador, individual o colectivamente, tenga menos control sobre condiciones de trabajo, salarios o el ritmo de trabajo. En tercer lugar, la protección es de importancia crucial; esto se refiere a la medida en que los trabajadores son protegidos por la ley, por la organización colectiva o por los usos y costumbres, protegidos contra la discriminación, despido sin razón o prácticas de trabajo no aceptables, pero también en el sentido de protección social, en especial acceso a los beneficios de seguridad social... Un cuarto aspecto es el ingreso -los trabajos de bajo ingreso pueden ser considerados precarios si ellos están asociados con pobreza y una inserción social insegura." (GERRY RODGER, citado por FLOREAL FORNI, *Pobreza: políticas sociales y de empleo*, Ministerio de Trabajo, PRONATASS, 1993, pág. 25.

demanda de empleo. De la teoría marginalista aprendemos que para cada valor de salario, la cantidad de empleo demandada es igual a aquella cuya producto marginal se iguala a ese valor del salario. El mencionado desplazamiento sólo puede provenir entonces de una elevación sostenida de la productividad promedio de la economía que torne rentable para el sector empresario la contratación de volúmenes crecientes de empleo además de asegurar un incremento genuino de la competitividad internacional de la economía argentina. En este sentido, la expectativa oficial apuntó desde el comienzo a mejoras inducidas por la competencia externa y el abaratamiento de bienes de capital importados. Después de cinco años de apertura y estabilidad, sin embargo, tal vez haya llegado el momento de evaluar el cumplimiento de esas expectativas. La información revisada señala que mientras la variación entre 1990 y 1993 de la productividad en el conjunto de sectores no transables alcanzó al 78,2% la misma alcanzó en el caso de los sectores transables a apenas 21,8%. Coincidiendo con estos datos, encontramos que mientras que la proporción de bienes de capital importados destinados a agro, minería e industria manufacturera caía de 52,5% en 1990 a 36,4% en 1994, las importaciones destinadas a transporte, comercio, bancos y seguros y comunicaciones subían entre los mismos años de 22,4% a 44%<sup>25</sup>. Estos datos sugieren que los incentivos de mercado no hacen llegar sus efectos a toda la economía y, lo que es peor, se limitan a los sectores no transables que no generan aumentos de competitividad internacional, o lo hacen sólo en forma indirecta<sup>26</sup>.

Después de esta discusión llegamos a un punto en el que espero que quede claro que flexibilización, apertura, penuria fiscal, desempleo y deterioro de la calidad del trabajo no son fenómenos independientes sino que están profundamente enlazados con las estrategias de desarrollo elegidas. Pero

<sup>25</sup> FERNANDO PORTA, "Cuatro años con tipo de cambio fijo ¿Ajuste estructural o ajuste recesivo?", Documento de trabajo del CENIT N°21, Buenos Aires, setiembre 1995, págs. 41/42.

<sup>26</sup> Por otra parte, los ajustes salariales sujetos a incrementos de la productividad, aparte de operar como restricción a los aumentos, tomando como punto de partida un nivel de salarios que, como ya se dijo, es de los más bajos de los últimos años, establece la errónea idea de que los trabajadores son responsables principales de los aumentos de productividad. Sin un proceso de profundización de la inversión y la investigación en el desarrollo de tecnologías, los logros derivados de un mayor esfuerzo de la mano de obra no superarán los modestos logros verificados en estos años de crecimiento.

entonces ingresamos en el terreno más vasto de las teorías de desarrollo, tema que escapa a los alcances de este trabajo por su complejidad pero también por el oscuro pasado que traen a la memoria. En todo caso, el objetivo de este trabajo se habrá cumplido si sirve para que se profundice la reflexión y la claridad del debate en torno a la flexibilización. Tal vez sólo entonces nos demos cuenta de que es preciso mirar de frente a la experiencia pasada y a las lecciones que nos llegan de oriente en materia de políticas de desarrollo. En todo caso, tenemos a mano la prometedora experiencia de la reconversión automotriz que, partiendo de la decisión política de no dejar caer a una industria compleja que no tenía chances de afrontar con éxito la apertura, incorporó medidas tales como la protección arancelaria, incentivos fiscales, acuerdos internacionales (en el ámbito del MERCOSUR) negociados a nivel oficial, a cambio del compromiso empresario por mejorar la eficiencia productiva y la inserción internacional del sector. Por otra parte, no deja de llamar la atención que, a pesar de los reiterados pronunciamientos oficiales (e incluso del sector empresario) en contra de cualquier plan de promoción sectorial y de lo que se bautizó "capitalismo prebendario" y a favor de la apertura abrupta, hoy se acepte con naturalidad al régimen de promoción automotriz. Si la única salida pasa por incrementar los niveles de productividad, el reconocimiento de los errores y las perversiones del pasado no debe confundirse con el rechazo dogmático de políticas viables que hasta hoy, sin embargo, no extienden sus efectos más allá de un solo sector.

## **BIBLIOGRAFIA:**

Carta Económica, Estudio Miguel Ángel Broda, diversos números.

CETRÁNGOLO, O., *El nuevo sistema previsional. ¿Una reforma definitiva?*, Serie Notas N° 2, Buenos Aires, Centro de estudios para el cambio estructural, octubre 1994.

FORNI, F., *Pobreza: políticas sociales y de empleo*, Ministerio de Trabajo, PRONATASS, 1993

GERCHUNOFF, P. y MACHINEA, J. L., *Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización*, Buenos Aires, s.e., agosto 1994.

MONZA, A., Comentario al trabajo "Anatomía del desempleo" de C. Pessino, *Desarrollo Económico*, número especial, Vol. 36, verano 1996.

MUSGRAVE y MUSGRAVE, *Hacienda Pública teórica y aplicada*, McGraw-Hill, Madrid, 1992.

Pessino, C., *The labor market during the transition in Argentina*, Conferencia sobre mercados de trabajo en América Latina, Banco Mundial, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 6-7 de julio, 1995.

Porta, F., *Cuatro años con tipo de cambio fijo ¿Ajuste estructural o ajuste recesivo?*, Documento de trabajo del CENIT N° 21, Buenos Aires, setiembre 1995.

Secretaría de Programación Económica, *Argentina en crecimiento. La reforma económica y sus resultados: 1989-1992*, Buenos Aires, 1992.

Sin autor, "Desempleo y pobreza a fines de siglo", en *Coyuntura y Desarrollo*, Fundación de Investigaciones para el Desarrollo, julio 1994.