



Análisis de Coyuntura N° 12

La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo

Noemí Giosa Zuazúa

Buenos Aires, Julio de 2006



La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo

Noemí Giosa Zuazúa¹

Introducción

Durante los años 90 la estructura, la dinámica, y las instituciones reguladoras del mercado de empleo sufrieron cambios importantes. Las denominadas reformas estructurales implementadas con el régimen de Convertibilidad concurren a profundizar la des-estructuración que ya venía en aumento desde décadas pasadas, y generaron mayor heterogeneidad en la estructura productiva y ocupacional.

Una característica general de la economía fue la reducida capacidad para generar empleo pleno a pesar del crecimiento del producto y de la inversión. La condición de inserción más extendida de la fuerza de trabajo fue el **desempleo abierto y el empleo precario**.

Desde el Estado, tanto la política macroeconómica de tipo de cambio nominal fijo con apertura comercial y financiera, como los cambios en la legislación laboral para "desregular" y "flexibilizar" el mercado de empleo, indujeron y avalaron un proceso de reestructuración empresarial que buscó reducir costos e incrementar la "competitividad" sobre la base de una racionalización de la mano de obra y la precarización de las relaciones laborales.

En paralelo al proceso de re-estructuración empresarial, se fue construyendo el marco legal para la "flexibilización" laboral. La **reforma en la legislación laboral** fue el marco institucional que permitió desde lo legal, y promovió desde lo extra-legal, procesar las estrategias empresariales. Dentro de las reformas que redujeron la protección laboral y flexibilizaron la contratación de trabajadores se encuentra el denominado "período de prueba" para contratos por tiempo indeterminado, durante el cual el empleador adquirió el derecho de despedir al trabajador sin incurrir en el pago de indemnización, e inclusive se llegó a reducir, o incluso a exceptuar, el pago de algunas contribuciones patronales a la seguridad social. Además, se incorporaron nuevas formas que flexibilizaron las contrataciones: el contrato por tiempo determinado inclusive para tareas no transitorias o estacionales, los contratos por "aprendizaje", y las "pasantías".

Estas reformas fueron avanzando durante los años 90 con variantes, marchas y contramarchas, en su diseño e implementación. Una característica común a estas nuevas formas contractuales fue la **reducción del costo laboral no salarial**, en comparación con los contratos "típicos" por tiempo indeterminado. Las transformaciones en la normativa laboral fueron funcionales a este proceso de reestructuración generador de desempleo y precariedad. A partir de 1996, momento en que se **expande el empleo** y se ponen en práctica las modificaciones más importantes en la legislación laboral, que otorgan a las empresas mayor capacidad para contratar y descontratar trabajadores, se verifica un cambio importante en el perfil de los nuevos puestos generados en las empresas del sector formal de la

¹ Investigador Ciepp: ngiosazuazua@ciepp.org.ar. Agradezco las valiosas sugerencias y comentarios realizados por Corina Rodríguez Enríquez y por Rubén Lo Vuolo a una versión preliminar de este documento.



economía: es el **aumento del asalariado contratado precariamente**. Ya sea contratado con alguna forma promovida, o contratado ilegalmente sin registro en las instituciones respectivas, lo cierto es que su proporción aumenta en los distintos tamaños de empresa y sectores.

Argentina abandonó formalmente la regla de convertibilidad a inicios de 2002. El sostenimiento forzado de ese régimen hizo eclosión en una crisis económica, social y política de envergadura que estalló en el 2001. Entre ese momento y los primeros meses del 2002 se registró la menor tasa de empleo y la mayor tasa de desempleo histórica, al tiempo que se alcanzó la tasa máxima de caída del producto².

La salida elegida fue caótica y significó una **maxi-devaluación**, abandonando la política de tipo de cambio fijo por, finalmente, una política de cambio administrado³. Seguidamente, mayor desempleo y mayor pobreza. La tasa de desempleo creció 5 puntos porcentuales en sólo un año, alcanzando el 21 %, máximo registro desde inicios de los 90. Entre diciembre de 2001 y diciembre de 2002 el salario real promedio cayó 24 %, y para el año 2003 la pobreza se había extendido al 55 % de las personas⁴.

Al persistente desempleo abierto en aumento, y a la inexistencia de una política social inclusiva durante toda la década del 90, se agregaron los efectos de la devaluación sobre los ingresos ya deprimidos de las familias. La crisis social imperante debió ser final y tardíamente contenida desde la política pública. Ante el estallido social de fines de 2001, a inicios de 2002 el Gobierno del presidente Eduardo Duhalde implementó el "Plan Jefe y Jefa de Hogar Desocupado", que fue catalogado como uno de los de mayor tamaño en cantidad de personas atendidas por medio de transferencias de ingresos desde el Estado.

A fines de 2002 comienza a recuperarse el nivel de actividad y empleo. Entre 2003 y 2005 creció el producto y se generó una importante cantidad de puestos de empleo. Actualmente, el **diagnóstico oficial** interpreta esta evolución como el resultado de una transformación del patrón de crecimiento vigente en los años 90, y reconoce como uno de los principales indicadores de cambio el aumento de la elasticidad empleo-producto.

El **objetivo de este documento** es distinguir y analizar la estrategia del gobierno actual para enfrentar y resolver los problemas que se manifiestan en el mercado de empleo.

Identifico como los principales problemas heredados por la administración Kirchner a los siguientes: i) **problemas estructurales para generar empleo productivo** aún con períodos de crecimiento del producto, afianzado por años de des-industrialización y una distribución del ingreso regresiva que redujo la capacidad de gasto de amplios sectores de la población; ii) empresas grandes y medianas-grandes que articularon cadenas de valorización productiva donde la **subcontratación** a pequeñas y medianas empresas locales o la sustitución por

² En octubre de 2001 la tasa de empleo descendió al 34.5 % y la tasa de desempleo se ubicó en el 18 %. Estos valores solo podían compararse con los registrados en mayo de 1996, en momentos de la recesión generada por el denominado "efecto tequila" de la crisis mexicana, cuando la tasa de empleo bajó al 34 % y el desempleo se ubicó en el 17 %. Además, en el primer trimestre de 2002, el producto medido en valores constantes se redujo un 16 % en relación al primer trimestre de 2001. El promedio del año 2002 arrojó un crecimiento negativo del producto del 11%.

³ Con la maxi-devaluación el precio de la divisa americana se incrementó un 270 %. Tiempo después, el tipo de cambio se estabilizó en un valor menor que osciló un incremento del 200 % en relación al vigente durante la convertibilidad.

⁴ En el año 2001, el 35.5 % de la población del Gran Buenos Aires percibía ingresos por debajo de la línea de pobreza, es decir, era pobre por ingresos. En el año 2003 esta proporción había aumentado al 55 % de las personas que habitaban el conjunto del área urbana de argentina, según las mediciones de la Encuesta Permanente de Hogares-INDEC.



importaciones para reducción de costos son una parte de su circuito de formación de rentabilidad empresarial; iii) el **aumento del desempleo abierto** como problema estructural, por deficiencia de demanda efectiva en amplios sectores de la población, ante una estructura productiva retraída; iv) el **incremento de la tasa de empleo asalariado no registrado** en empresas pymes y microempresas que, en gran parte de los casos, sostienen la tasa de rentabilidad empresarial de esas empresas y de las de mayor tamaño vinculadas; iv) una **normativa laboral que avaló la flexibilización laboral "legal" e ilegal**, tanto sea por la acción de modificaciones en la legislación protectora, o por la omisión de actividades de control y fiscalización del cumplimiento de las leyes vigentes; v) una sociedad en la cual estas **"patologías" del mercado de empleo fueron naturalizadas**: una parte cada vez mayor de la sociedad transita entre el desempleo abierto y el empleo precario como forma de exclusión, y otra parte cada vez menor participa del patrón de asalarización institucionalizado en décadas pasadas. En otros términos, la heterogeneidad en el mercado de empleo se amplificó tanto en lo que respecta a la condición de ocupación de las personas y a sus formas de contratación, como a los ingresos percibidos.

En la **primera sección** describo el diagnóstico oficial acerca de las causas de la crisis de empleo durante los años '90 en Argentina y su visión de la existencia de un nuevo patrón de crecimiento, intentando identificar qué lugar que ocupa el empleo en el mismo. En la **segunda sección** analizo la evolución del empleo y los salarios, y hasta qué punto la estrategia oficial y las políticas implementadas concurren a amortiguar o a profundizar el problema de la heterogeneidad. En base a lo presentado y analizado previamente, en la **tercera sección** realizo un diagnóstico global de la estrategia de la administración Kirchner durante el período 2003-2006. Finalmente, y a modo de **conclusión**, elaboro un conjunto de reflexiones tomando como eje la capacidad de la acción del gobierno para amortiguar o profundizar los problemas que presenta el mercado de empleo, teniendo en consideración el importante crecimiento económico de los últimos años.



I - El diagnóstico oficial sobre el origen de los problemas del mercado de empleo durante los años '90 y las políticas aplicadas post-devaluación.⁵

Causas de la crisis de empleo de los años 90:

La perspectiva del Gobierno actual es que la crisis del mercado de empleo que ocurrió durante la década del 90, y que hizo eclosión entre los años 2001 y 2002, fue causada fundamentalmente por una política macroeconómica desajustada. El desequilibrio provenía de la existencia de un tipo de cambio nominal fijo y sobrevaluado vigente con el régimen de convertibilidad, que atentaba contra la producción doméstica, más precisamente la producción industrial o de bienes transables, y la generación de empleo. La política cambiaria mantenida durante la convertibilidad encarecía la producción doméstica, tanto la que competía con importaciones como la destinada a exportaciones. Esto repercutió en la capacidad de generar empleo doméstico, por sustitución de producción local por importaciones, y restricción de la capacidad de exportar. En el sector productivo desaparecieron las empresas sin posibilidad de competir y las que permanecieron y crecieron, no tuvieron la dinámica necesaria para articular de manera sectorial dicho proceso.

El énfasis para explicar la dinámica de empleo, la contracción de empleo y el incremento del desempleo está colocado en la política macroeconómica y en el régimen cambiario implementado. Las modificaciones en la legislación laboral para flexibilizar el marco normativo contribuyeron a empeorar el panorama social.^{6 7}

La existencia de un nuevo patrón de crecimiento intensivo en empleo:

Desde el año 2002, y luego de la devaluación, se modificó la política macroeconómica y se implementó un régimen cambiario con tipo de cambio flexible y competitivo, generando una variación de los precios relativos que permitió recuperar la competitividad precio de actividades económicas intensivas en empleo que habían sido destruidas con el modelo anterior. Más precisamente actividades de la industria manufacturera.

Este nuevo patrón de precios relativos, donde los transables se recuperaron frente a los servicios o bienes no transables, es el que orientó el crecimiento del nivel de actividad económica con mayor ponderación de la producción industrial y de la producción doméstica en general, ponderó más la producción de bienes que de servicios en el crecimiento del producto, privilegió el uso de insumos de bienes de consumo final de producción doméstica que fueron a sustituir importaciones. En otros términos, el cambio de precios relativos mejoró la competitividad externa de la producción doméstica en general, e impulsó el aumento de la inversión bruta fija y del empleo local. Contratar trabajadores pasó a ser rentable para las firmas, sobre todo si contaban con capacidad ociosa.

La vigencia de un tipo de cambio alto que promovió, vía precios, aquellas actividades más intensivas en el uso del factor trabajo se tradujo en una **mayor elasticidad empleo-producto**. Según los cálculos del Ministerio de Economía⁸, el coeficiente de elasticidad empleo-producto del año 2003 en relación a 2002 fue 0.86, casi cinco veces superior al registrado en el primer período del régimen de Convertibilidad (entre 1991 y 1994 el empleo creció 4 % y el producto 26 %, lo que arrojó una elasticidad de 0.15) y 60 % mayor que el registrado en el segundo período (entre 1995 y 1998 el coeficiente alcanzó 0.52). De este modo, la reactivación

⁵ Esta sección fue elaborada en base a distintos documentos oficiales ya que intenta expresar la visión del Gobierno.

⁶ Ministerio de Economía (2005a)

⁷ Carlos Tomada (2005). Argentina 2003-2004. Crecimiento económico y empleo. MTESS – OIT.

⁸ Ministerio de Economía (2005a). Empleo e Ingresos en el nuevo contexto macroeconómico.



económica liderada por industria, comercio y construcción, generó mayor cantidad de puestos de empleo por unidad de producto que en el período de la convertibilidad, y se fue reduciendo el desempleo abierto.

El aumento en la elasticidad empleo-producto, es citado por el Gobierno como una de las principales evidencias empíricas de que se está implementando un nuevo patrón de crecimiento. Este modelo es denominado en los documentos oficiales como un *“patrón de desarrollo inclusivo”* que favorece las actividades más intensivas en el uso del factor trabajo. También es denominado *“modelo de crecimiento con inclusión social”*⁹.

Además, se incluyen como otras dimensiones que influyeron para mantener este patrón de crecimiento y de generación de empleo a las políticas que inyectaron recursos económicos en los sectores más postergados. Entre ellas, la recuperación de los ingresos por aumentos de salarios decretados por el Poder Ejecutivo y el mantenimiento del Programa Jefes de Hogar, que garantizó un ingreso básico a dos millones de personas¹⁰.

La etapa de consolidación del crecimiento y las políticas para el mercado de empleo

Según el discurso oficial, para consolidar la etapa de crecimiento, el presidente Nestor Kirchner¹¹ colocó al empleo en el centro de las políticas públicas, con el objetivo también de aumentar el poder de compra de la población, lo cual se lograría mediante la creación de nuevos empleos.

Una jerarquización de los componentes de la política para el mercado de empleo del Gobierno en esta etapa, lo brinda el mensaje de elevación que en el mes de octubre de 2005 el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la Nación, del proyecto de Ley de Presupuesto 2006. Allí se expresa que:

“Para consolidar el crecimiento basado en la producción de bienes transables y en un uso más intensivo del trabajo para la generación de empleo, una mejor distribución funcional del ingreso, uno de los requisitos es el aumento en el poder de compra de la población, con especial acento en los sectores que más sufrieron los impactos de políticas económicas previas. Esto es un requisito en términos no solo de equidad, sino también de estabilidad, y se logra con creación de empleo, aumentos nominales de salarios y estabilidad de precios, unido a aumentos de productividad.

Para aquella parte de la población que no logra salir de la situación de pobreza o indigencia a pesar del crecimiento económico, se aplicarán políticas sociales como complemento.

La creación de empleo, con una reducción de más de 10 puntos en la tasa de desempleo, ha resultado hasta ahora un elemento central del programa. El próximo año [2006], atento a la menor calidad y aptitud técnica de buena parte de la población aún desocupada, la obra pública jugará un papel fundamental de reabsorción de desempleo”.

La visión del cambio de modelo con intensidad en empleo es declarada y defendida en los distintos estamentos de gobierno. Desde el área ministerial de trabajo también se afirma la idea de que con la administración actual se forjó un compromiso donde *“el nuevo patrón de crecimiento es con empleo”*. El fundamento es que **“el empleo es el principal integrador de la sociedad, y es el mecanismo más**

⁹Ministerio de Economía (2005b). Evolución reciente de la economía argentina y perspectivas de sostenibilidad. Un enfoque comparado. Análisis IV. Septiembre de 2005.

¹⁰ Carlos Tomada (2005). Argentina 2003-2004. Crecimiento económico y empleo. MTESS – OIT.

¹¹ En el año 2003 asume Nestor Kirchner como presidente de la República Argentina



importante para redistribuir ingresos y dinamizar la economía, además de ser la herramienta más eficaz en la lucha contra la pobreza”¹² ¹³. Dicho en otros términos, el ingreso obtenido por medio de un empleo permite dinamizar la economía y reducir la pobreza, y el empleo actúa como integrador de la sociedad. Por lo cual lo central pasa por la generación de empleo.

Como ejemplo de ello cabe observar cómo es traducido el denominado nuevo patrón de crecimiento para el área laboral del Ministerio de Trabajo¹⁴. El mismo consiste en:

- i) **un proceso de redistribución del ingreso dirigido a una mejora de los salarios**, con plena participación de los actores sociales en los niveles macro, de actividad y de empresa a través de la negociación colectiva;
- ii) **preservación del poder de compra de los salarios locales**, a través de las políticas vinculadas a la negociación colectiva, mientras que el salario mínimo vital y móvil constituyen herramientas que apuntan en la dirección mencionada;
- iii) **políticas activas de empleo** orientadas a programas de empleo público dirigidos a producir obras o servicios de infraestructura en pequeña escala, con rentabilidad social;
- iv) **planes de obras públicas**, que además de potenciar la capacidad productiva de la economía, implicarán incrementos de productividad sistémica.

Cómo síntesis del diagnóstico oficial presentado en esta sección, puede señalarse que para el Gobierno actual:

- i) la **causa principal de las patologías** que se generaron o profundizaron durante los años '90 se originaron fundamentalmente en la política macroeconómica aplicada;
- ii) el **problema central** del mercado de empleo es la reducida capacidad de generación de empleos;
- iii) la solución adecuada es el **fomento a la generación de empleo** por medio de una política macroeconómica que promueva y reactive actividades económicas intensivas en empleo;
- iv) una de las principales políticas para enfrentar los problemas del mercado de empleo heredados es la **modificación de los precios relativos por medio del régimen cambiario**;
- v) un tipo de cambio alto es el principal mecanismo para lograr expandir el nivel de actividad desde la esfera productiva y combinar incrementos de productividad y de creación de empleos. De este modo se logra el aumento de la **elasticidad empleo-producto**; **mayor tasa de empleo y menor tasa de desempleo**. Algunos de los fundamentos teóricos que sostienen la eficacia de la política macro-cambiaria como pro-empleo se sintetizan en el **Recuadro I**.
- vi) Dentro de la estrategia del gobierno para enfrentar los problemas del mercado de empleo, acciones como: a) regular la flexibilización laboral; b) resolver el problema del empleo no registrado; c) políticas de re-

¹² Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005). Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner: 2003/2005. Más y Mejor Trabajo.

¹³ “Punto de Inflexión”: presentación del ministro Carlos Tomada de la publicación Más y Mejor Trabajo.

¹⁴ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005). Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner: 2003/2005. Más y Mejor Trabajo.



distribución de ingresos; d) políticas para mejorar las relaciones laborales; aparecen en una dimensión secundaria o complementaria a la generación de empleo.

- vii) El empleo no registrado no aparece como un problema de precarización estructural y no tiene una entidad similar a la envergadura que se le otorga a la generación de puestos.

La **estrategia del Gobierno** de colocar al empleo en el centro de las políticas públicas con el fin de resolver los problemas manifiestos en el mercado de empleo puede traducirse en los siguientes **ejes principales**:

- I- Mantener una elevada tasa de crecimiento económico para la generación de puestos de empleo
- II- Recuperación de ingresos de los sectores formalizados por medio de los mecanismos institucionalizados
- III- Dejar librada principalmente al mercado, en el contexto del crecimiento económico, la disminución del empleo no registrado, manteniendo el marco normativo de flexibilización laboral heredado.
- IV- Resolver por medio de un empleo el problema del desempleo remanente logrando la "inserción social" de los desocupados a través de programas de empleo, y planes de obra pública.

A continuación, en la sección II describo la evolución del empleo y de los salarios y de las políticas públicas implementadas durante el período 2003-2006, con el objetivo de analizar en qué medida las mismas consiguen resolver los problemas enunciados.



Recuadro I: El fundamento teórico del régimen cambiario como política de crecimiento pro-empleo¹⁵

Algunas perspectivas macroeconómicas colocan un énfasis especial en la política cambiaria como generadora de crecimiento y empleo. En esta visión se parte de la consideración de que una política macroeconómica pro-empleo no se asienta necesariamente en una política monetaria y fiscal expansiva, sino que también debe tenerse en cuenta el instrumento cambiario.

Hay tres canales por medio de los cuales el tipo de cambio real influye en el empleo, y son denominados: i) el canal macroeconómico que impacta en el nivel de actividad y del nivel de empleo en el corto plazo; ii) el canal del desarrollo que impacta en la tasa de crecimiento del producto y la tasa de crecimiento de generación de empleo; y iii) el canal de intensidad laboral de los procesos económicos, donde el tipo de cambio real impacta en la capacidad de generar empleo dado un nivel de actividad y tasa de crecimiento del producto.

El canal macroeconómico asume que: si existe desempleo involuntario y capacidad ociosa en la economía, una depreciación del tipo de cambio al mejorar la competitividad de la producción doméstica conduce a mayores exportaciones netas y a mayor demanda para las actividades locales. El resultado final es mayor nivel de producción y empleo por efectos expansivos del gasto, y siempre que el mismo predomine sobre el efecto contractivo de la devaluación al producir una caída del salario real y redistribuir ingresos a favor de sectores con mayor propensión a ahorrar, por ejemplo.

El canal de desarrollo pone en acción la influencia en el largo plazo en la tasa de crecimiento del producto, pero incentivando la producción de bienes transables. Partiendo de que el tipo de cambio real determina los precios relativos de las exportaciones, las importaciones y los bienes no transables, si el TCR se encuentra depreciado su efecto es similar a fijar una tasa uniforme sobre las importaciones, pero como a la vez significa un subsidio a las exportaciones, entonces promueve la producción de exportables y sustitución de importaciones.

En base a los argumentos de Balassa (1971), se supone que si los empresarios tienen expectativas para producir para el mercado externo porque el TCR es lo suficientemente alto tal que genera competitividad por precios, entonces las firmas invertirán y contratarán empleo, y ese empleo será empleo doméstico. En consecuencia se da crecimiento con empleo y generación de divisas conjuntamente; al decir de Rodrik, es un mecanismo fácil de implementar que subsidia todos los sectores transables al mismo tiempo.

A través del canal de la intensidad laboral el TCR impacta afectando la intensidad del trabajo en el producto de los sectores de bienes transables. La relación empleo-producto es influida por el nivel y cambios del TCR, desde el momento en que el TC influye en la determinación de dos precios relativos que son importantes en economías en desarrollo: trabajo-bienes de capital; trabajo-insumos importados; y relación tipo de cambio-salario que representa el costo laboral relevante para los bienes transable que compiten con tecnologías y bienes de producción extranjera.

La comparación entre los efectos de pasar de un TCR apreciado a uno depreciado, genera impactos positivos en la generación de empleo, ya que el segundo en relación al primero protege la producción doméstica de bienes transables en mayor variedad y tipo de empresa, y es favorable al uso intensivo de trabajo. Pero también requiere para que el impacto en mayor empleo aparezca y permanezca, que el conjunto de precios relativos que define un TCR depreciado permanezca por un periodo prolongado. Esto aparece como necesario para que las empresas formen expectativas de largo plazo en base a esta estructura de precios, y transformen sus funciones de producción que habían sido ajustadas según un tipo de cambio apreciado. O sea, la política es de tipo de cambio real y no de tipo de cambio nominal, por ello se debe controlar tipo de cambio nominal y tasa de inflación. Y la política es mantener un TCR competitivo y estable, es decir, un nivel de TCR que haga competitiva la producción de bienes transables con trabajo doméstico, y cuyo nivel se mantenga para que puedan construirse las expectativas de inversores en función de este conjunto de precios relativos.

¹⁵ Esta descripción y análisis es en base a Frenkel, R. (2005).



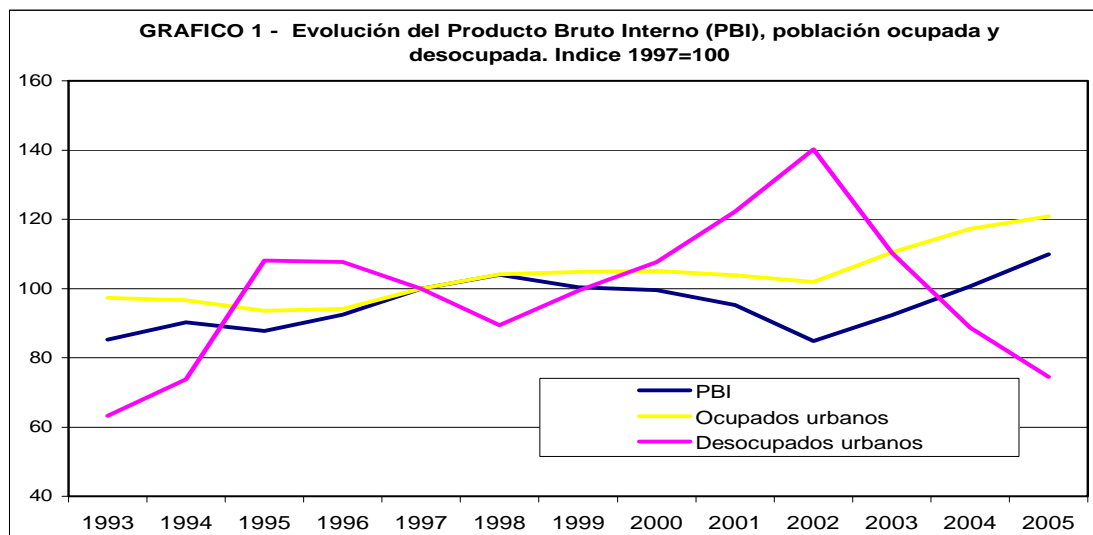
II - El análisis de la evolución del empleo, de los salarios, y de las políticas vinculadas

Las primeras evidencias empíricas muestran que la devaluación se tradujo en el crecimiento relativo de los precios de bienes transables versus bienes y servicios no transables, con la consecuente recuperación de la competitividad precio de las manufacturas en relación a las importaciones, y el aumento de exportaciones. Desde fines del año 2002 e inicios de 2003 la actividad económica comenzó a recuperarse y con ella los niveles de empleo.

Más allá del ajuste del tipo de cambio nominal, el mecanismo de transmisión a precios operó con bajo *pass-through*¹⁶. Los precios mayoristas de los bienes transables se incrementaron en términos relativos a los minoristas (comercio y servicios), cuya variación fue más lenta y en menor dimensión. Durante los 36 meses siguientes a la devaluación, el traslado a precios minoristas de la variación del tipo de cambio nominal acumuló un incremento del 26 %. Este registro también es bajo comparado con el promedio de las experiencias internacionales de otros países en desarrollo¹⁷.

En el sector externo el déficit comercial se transformó en superávit neto, el cual fue acompañado por superávit primario en las cuentas fiscales. La situación de la economía internacional facilitó esta expansión, pues las exportaciones crecieron por una dinámica expansiva de la economía mundial, y por aumentos de los precios internacionales de bienes *commodities*. Todo ello permitió que la mejora en el nivel de actividad arrastrara el incremento del empleo, y efectivamente en los dos primeros años de recuperación aumentó la elasticidad empleo-producto.

En el Gráfico 1 puede observarse que en estos últimos años se recuperaron puestos de empleo junto al crecimiento del producto. Solo que entre 2003 y 2005 el producto acumuló un crecimiento del 27 % y el empleo aproximadamente del 10 %. Conjuntamente el desempleo abierto viene reduciéndose en forma sistemática¹⁸.



Fuente: elaboración propia en base a serie de población activa, ocupada y desocupada de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Ministerio de Economía.

¹⁶ Traslado de la variación del tipo de cambio nominal a los precios minoristas

¹⁷ El *pass-through* promedio para los países en desarrollo acumulado en los 36 meses post-devaluación alcanza el 80 %. Se incluye en este cálculo la experiencia de México de diciembre de 1994; Rusia de agosto de 1998; Indonesia de Julio de 1997; Ecuador de enero de 1999 y Turquía de febrero de 2001. Ministerio de Economía. (2005b).

¹⁸ En el primer trimestre de 2003 alcanzaba 20 % y la tasa promedio para el año 2005 fue 11 %.



La industria fue importante en la recuperación del producto, aunque el coeficiente de industrialización no alcanza aún a equiparar el vigente en los años '90¹⁹. Comparando con los niveles máximos de producto y empleo alcanzados en la década del '90, logrados en el año 1998, en el año 2005 las estimaciones indican un 15 % más de puestos para el total de ocupados urbanos y un 5 % más de producto que en 1998. Es decir que se ha superado el momento pre-devaluación y también los niveles máximos alcanzados durante la década del '90.

Estos indicadores presentan una fotografía optimista. En los tres años que transcurrieron, en sintonía con una tasa elevada de crecimiento del producto también se incrementó la cantidad de puestos generados en forma importante y se redujo el desempleo abierto.

No obstante, caben algunas dudas acerca de la sustentabilidad en el mediano plazo del denominado "nuevo modelo intensivo en empleo", por las siguientes cuestiones:

- ⇒ En materia de empleo, el aumento de la **elasticidad empleo-producto**, uno de los principales indicadores dentro del diagnóstico oficial para dar cuenta del cambio del patrón de crecimiento, se está agotando. Las mismas estadísticas oficiales dan cuenta que desde mediados del año 2004, la medición anualizada por trimestre en relación al año 2003 indica una tendencia decreciente del coeficiente de elasticidad. Luego de llegar al máximo registro de 1.18 en el segundo trimestre de 2004, comienza a descender, acabando el IV trimestre de 2004 con un valor de 0.62²⁰.
- ⇒ En materia de crecimiento y salarios, hasta qué punto el crecimiento sustentado en el nuevo patrón de precios relativos que mejoró la competitividad de la producción doméstica no entra en **conflicto con la política de mejorar el nivel de ingreso** por medio de incrementos y actualizaciones salariales. Si llegado un punto, las mejoras salariales comienzan a afectar la ganancia empresarial, y la estrategia de las empresas es recomponer la ganancia trasladando a precios dichos incrementos, el resultado sería la pérdida de parte de la competitividad ganada por el tipo de cambio alto.

Agregado a estas cuestiones, surge el interrogante de si la estrategia aplicada por el Gobierno alcanza para resolver los problemas del mercado laboral. Para ello, en los próximos acápite analizo distintos aspectos de la evolución del empleo asalariado y de los salarios, como también describo las políticas específicas aplicadas y sus posibles impactos.

II.1 - El empleo generado, el problema de la precariedad y el *Plan de Regularización del Trabajo*

En los primeros momentos de la recuperación económica el empleo creció a tasas que promediaron el 7 % interanual; esta expansión se sostuvo principalmente por el crecimiento del empleo asalariado precario²¹. Ya en el año 2005 la tasa de

¹⁹ El coeficiente de industrialización en la estructura productiva argentina viene en descenso sistemático. En 1993 el 18 % del producto correspondía a valor agregado industrial, y en el 2002 había descendido al 15.4 %. En los últimos tres años de recuperación se mantiene alrededor del 16 %.

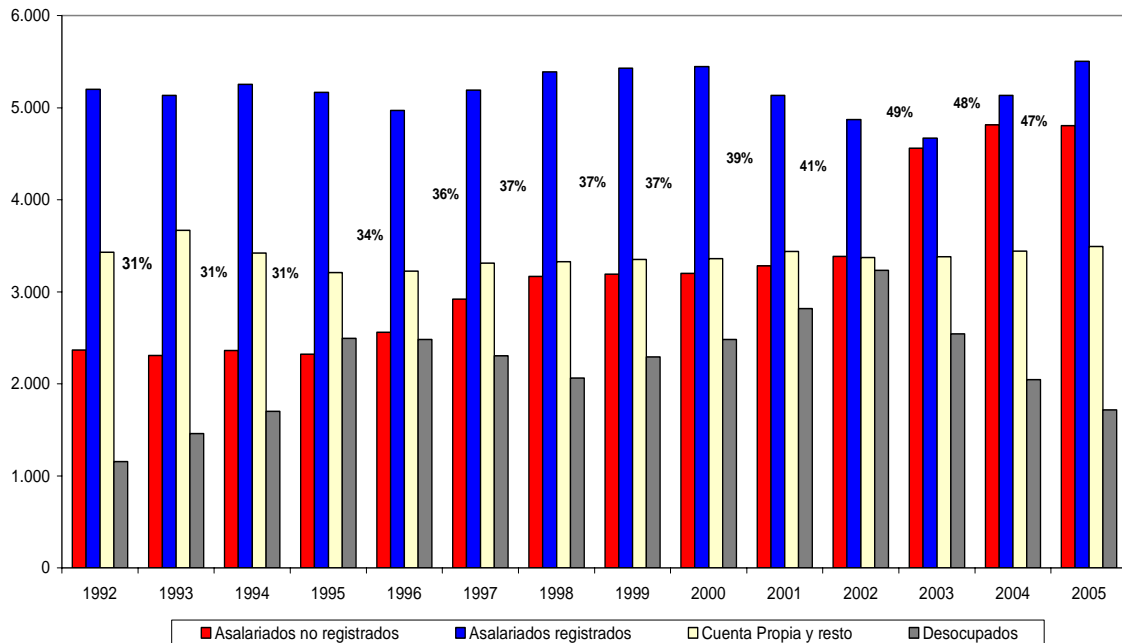
²⁰ Ministerio de Economía (2005a).

²¹ La mayor parte de los puestos que se generaron en la economía entre 2003 y 2004 fueron puestos asalariados y asalariados privados (75 % del total). Pero el 63 % de estos puestos fueron no registrados. En mayo de 2003 el 45 % del total de asalariados estaba contratado sin registro; esta tasa es la más alta desde el año 2000, incluso a pesar de que cuenta una menor tasa de asalarización que en dicho año.



generación de empleo bajó al 3 % promedio, y la proporción de empleo precario dentro de los asalariados disminuyó unos puntos, pero continúa en estándares elevados. Un ritmo de crecimiento del 9 % anual durante tres años consecutivos derivó una disminución de la tasa de empleo no registrado del 49% al 47 %²² (Gráfico 2).

GRAFICO 2 - Evolución de los ocupados según categoría ocupacional y de los desocupados (en miles de personas)
Tasa de asalariados no registrados (en % sobre el total de asalariados)



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Ministerio de Economía

Nota: a partir del año 2003 la Encuesta Permanente de Hogares modificó la metodología para el relevamiento y las estimaciones de los indicadores del mercado de empleo. Esta metodología altera la comparabilidad con los años anteriores.

No obstante, la disminución de la proporción de asalariados no registrados es un hecho a analizar. Durante la década del 90, en aquellos años en que producto y empleo crecían conjuntamente, la tasa de precarización asalariada tenía un comportamiento pro-cíclico²³. Actualmente se observa que esta tendencia se presentó sólo durante los primeros años de salida de la crisis, ya que en el 2004 y 2005 no disminuye el nivel de pero sí la tasa de asalariados no registrados (ver Gráfico 2).

¿Cómo puede explicarse esta dinámica? En el período de expansión, la mayor cantidad de puestos se generaron a la salida de la convertibilidad, y fueron empleos privados de carácter asalariado y sin registro. Este tipo de empleo es el que explica gran parte del aumento de la elasticidad empleo-producto de esos primeros años de recuperación, y las actividades económicas que lideraron fueron la construcción, la industria manufacturera y el comercio. Se trata de actividades con una importante

²² En este documento se define como Empleo no Registrado, a los trabajadores contratados bajo relación de dependencia, y cuya forma de contratación laboral no se encuadra en la legislación vigente. Estadísticamente se los identifica porque el empleador evade la obligación de efectuar las contribuciones al sistema de previsión social. Estos trabajadores además no cuentan en general con obra social, no perciben aguinaldo, el otorgamiento de vacaciones pagas es discrecional porque al no estar bajo la ley de contrato de trabajo no pueden reclamar su no cumplimiento; tampoco tienen días pagos en caso de enfermedad, ni seguro en caso de accidentes laborales.

²³ Roca-Moreno (2000); Giosa Zuazúa (2003).



ponderación en el empleo no registrado, sea por su tasa absoluta como es el caso de la construcción, o su tasa relativa como la industria, o la combinación de ambas como el comercio²⁴. Avanzado el período de recuperación disminuye la elasticidad empleo, y ello está en sintonía con un menor incremento del empleo no registrado, verificándose una leve disminución de la tasa de precariedad para el conjunto del empleo asalariado²⁵.

La política para el empleo no registrado

Según la visión del gobierno presentada en la sección I, las personas que lograron emplearse en este período de recuperación económica no adolecerían de incapacidades técnicas para conseguir un empleo en el mercado. Esta explicación es reservada para los que aún permanecen en el desempleo. Por ello, como primera aproximación, podría adelantarse que en la visión oficial el problema del empleo no registrado no se explica por una cuestión de falta de capacitación de los oferentes de trabajo. Es decir, no sería catalogado como un problema atinente a la oferta.

La puesta en marcha del **Plan de Regularización del Trabajo** es prácticamente el único instrumento que hasta el momento presenta la política laboral para enfrentar directamente el problema de los empleos asalariados no registrados. Este plan, dependiente del Ministerio de Trabajo, se puso en marcha a fines de agosto de 2003, e implementó una campaña de concientización, difusión, e inspección, para combatir el empleo no registrado.

Se trata de un plan a nivel nacional, que define como objetivos explícitos: i) combatir el trabajo no registrado; ii) verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garanticen los derechos del trabajo y la protección social; iii) alcanzar mayor eficiencia en la detección y corrección de incumplimientos a la normativa laboral y a la de seguridad social; iv) lograr la incorporación al sistema de seguridad social de los trabajadores excluidos; v) lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación.

Independientemente del espíritu de este Plan, los indicadores dan cuenta de que el problema del empleo asalariado precario está muy lejos de resolverse sólo con fiscalización y control por parte del Ministerio de Trabajo. La tasa de asalarización precaria se encuentra en los mayores registros históricos, y su disminución en el último año ha sido ínfima. Con esto no se está desconociendo la importancia de este componente como parte de la política de empleo, solo que en todo caso la misma llega en momentos en que el empleo asalariado precario es estructural. Con esto quiero decir que forma parte de la dinámica del modelo de crecimiento.

El hecho de que la política de generación de empleos por medio de la política cambiaria sea uno de los ejes centrales de la política de empleo, supone

²⁴ La actividad de construcción es la que registra la tasas más elevada de empleo no registrado (77 %); en la industria manufacturera la tasa es del 40 %, pero su ponderación es importante por la cantidad de asalariados en esta actividad; la actividad de comercio por mayor y menor tiene elevada tasa de no registro (50 %) y pondera también por la cantidad de asalariados que ocupa. Esto explica, en parte, la mayor proporción de empleo precario generada durante el año 2003, cuando estas actividades fueron las que lideraron la expansión.

²⁵ Esto coincide con las verificaciones de las perspectivas teóricas de corte "institucionalista" que afirman que en América Latina existe una des-estructuración de la relación salarial. Uno de los indicadores de esta des-estructuración es que el sector institucionalizado se muestra cada vez más inflexible para absorber, en la expansión, parte de los trabajadores no institucionalizados, versus la mayor flexibilidad cuantitativa del sector no institucionalizado. Al respecto ver Bruno, M (2002); Giosa Zuazúa, N (2005).

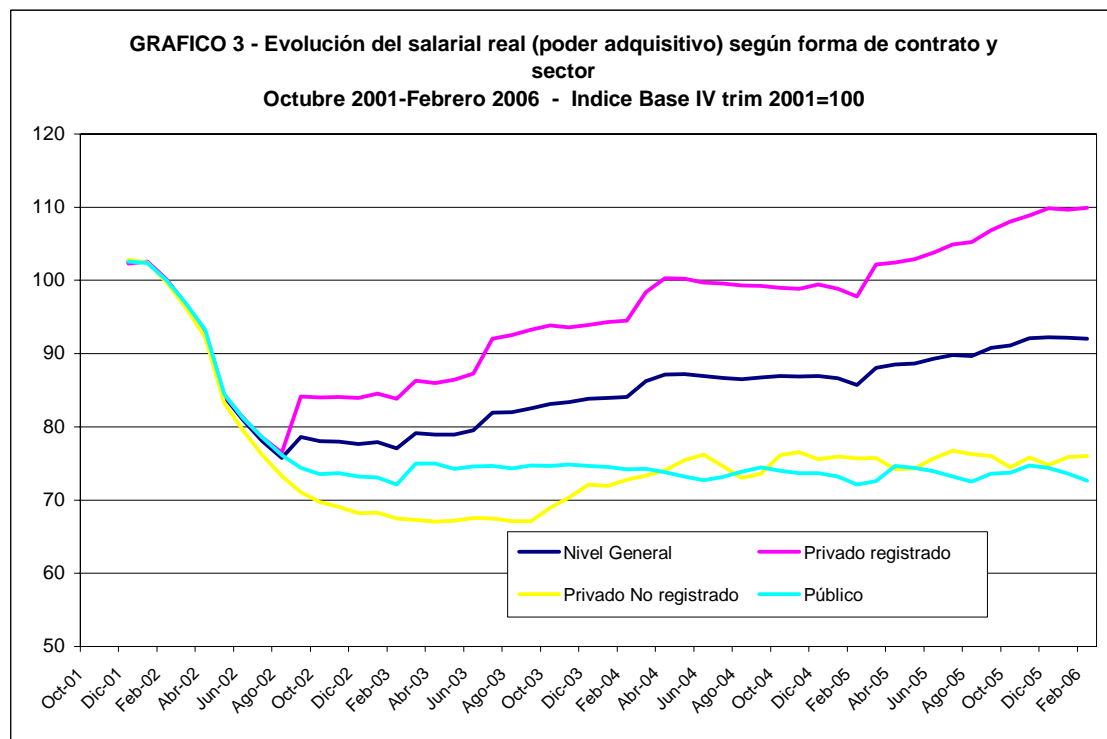


precisamente separar el problema de generación de empleo del problema de generación de empleo precario. Por un lado se piensa una política macro para aumentar los puestos de empleo, y por otro lado desde el Ministerio de Trabajo se desarrolla un plan de inspección y fiscalización, cómo si el origen de la precariedad fuese solamente un problema de incumplimiento de normativa. En otros términos, se espera que el crecimiento resuelva el problema de generación de puestos de empleo, colocando el tema de calidad de los empleos en un segundo lugar. La visión oficial pareciera entender que lo máximo que puede hacerse desde la política pública es la fiscalización.

II.2 - La evolución del salario real y la política de ingresos laborales vinculada: *para incrementar el poder adquisitivo de los asalariados*

La trayectoria del salario para los grupos de asalariados registrados y no registrados muestra un comportamiento acorde con la evolución del empleo. Luego de la devaluación los asalariados no registrados, y los empleados en la administración pública nacional fueron los grupos que sufrieron en mayor medida una reducción de su ingreso real, al no percibir recomposiciones significativas. Por el contrario, el salario de los trabajadores registrados del sector privado logra recomponerse y superar el nivel del momento de la devaluación. (Gráfico 3).

Mediando en la evolución del salario de ambos grupos existe la política salarial del Gobierno, que evidentemente logró influir prioritariamente en el sector asalariado registrado del sector privado.



Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC: Índice de variación salarial e Índice de Precios al consumidor

La política de salarios

La política oficial implementó incrementos por medio de distintos decretos, entre julio de 2002 y octubre de 2005. Los mecanismos fueron aumentos de sumas



fijas para los asalariados del sector privado. Para los empleados públicos recién a partir de junio de 2004 el Gobierno decretó aumentos de suma fija para los asalariados que ganan menos de determinado monto.

El segundo mecanismo para las mejoras salariales fueron las **convenciones colectivas**. Durante el año 2005 se produjo un crecimiento notable de estas negociaciones, superando los registros de los últimos 15 años. De hecho, uno de los ejes del discurso oficial pasa por destacar el mayor dinamismo que alcanzaron las convenciones colectivas, como otro indicador de cambio en relación a los años '90.

Vinculado a ello, el mismo Ministerio de Trabajo se ocupa de aclarar que "desde la sanción de la Ley N° 23.546 (1987) ya no se requiere una convocatoria formal de la autoridad administrativa. Son los empresarios y los representantes gremiales quienes tienen esa facultad, en ejercicio de su autonomía colectiva. Es decir, el inicio de la negociación colectiva está en manos de empresas y sindicatos; no es convocada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Son las partes quienes deciden cuándo, en qué nivel y qué materias negociar. El rol del Estado es promover la negociación colectiva como mecanismo para la solución de conflictos laborales, y ejercer el control de la legalidad de los convenios, y mediar en la negociación cuando las partes lo soliciten"²⁶.

Una de las acciones de la administración Kirchner que el Gobierno destaca como facilitadora de la realización de negociaciones colectivas, es la sanción de la ley 25.877 de Ordenamiento Laboral, en marzo de 2004. Por esta ley se estableció un nuevo marco normativo en materia de derecho colectivo del trabajo, que restauró el orden en los niveles de negociación colectiva, favoreciendo los de rama o actividad por sobre los de empresa. Esto supone "revertir la tendencia de la década de 1990"²⁷. Con ello recobró impulso la negociación colectiva por actividad, que reúne a sindicatos y cámaras empresarias.

El tercer mecanismo vinculado a incrementos de salario fue la actualización del **salario mínimo, vital y móvil**, que desde mediados de 2003 hasta mediados de 2005 fue aumentado por distintos decretos²⁸.

Como es obvio, todos los incrementos salariales tienen como población de referencia directa a los **asalariados registrados**. Teniendo en cuenta que cerca del 50 % del total de asalariados no se encuentra registrado, esta política es un factor que tiende a aumentar la dispersión y desigualdad entre los asalariados. En el mismo sentido concurre el mecanismo de negociaciones colectivas, pues cuenta con un conjunto de trabajadores aún más restringido. En el total de asalariados registrados, solo el 30 % se encontraba contenido en las negociaciones colectivas del año 2004, y el 40 % en las del año 2005²⁹. Además estas instituciones también pueden ser funcionales al control, por parte del Gobierno, de la evolución de los salarios. Por ejemplo, en relación a los acuerdos salariales en los convenios colectivos del año 2006, se ha establecido el 19 % como límite de incremento salarial a ser convalidado por el Estado³⁰.

²⁶ En: "Record de la negociación colectiva en los últimos 14 años". Informe anual 2004. MTESS.

²⁷ En: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005). Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner: 2003/2005. Más y Mejor Trabajo.

²⁸ Partiendo del valor de \$ 200 vigente en julio de 2003, se llegó a un valor normativo de \$ 630 en julio de 2005.

²⁹ Lozano, C; Rameri, A; Raffo, T (2006). Ingresos, salarios y convenios colectivos en Argentina 2006. Instituto de Estudios y Formación. Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

³⁰ En mayo de 2006 el Gobierno por intermedio de diferentes voceros ratificó en que no estaba dispuesto a convalidar aumentos salariales superiores al 19 %. Frente al no acuerdo de los gremios por demandas de mayores aumentos, la estrategia del Gobierno consiste en advertir a las partes involucradas en las



Todo indica, hasta el momento, que la dinámica económica de este modelo lleva asociada la heterogeneidad y la segmentación salarial, que no sólo significa que los trabajadores asalariados contratados precariamente perciben menores salarios que los registrados, sino que con el crecimiento económico esa brecha se amplía. Estos trabajadores no tienen legalmente acceso a la política pública de ingresos y a los acuerdos de las negociaciones colectivas³¹. Esta situación finalmente conduce a una polarización, tanto en términos de ingresos como de condiciones laborales: existe un grupo de trabajadores que goza de todos los derechos y otro grupo de trabajadores que son excluidos. La exclusión se manifiesta tanto en la no posesión de un empleo, o sea en el hecho de permanecer desempleado, como en la posesión de un empleo al margen de las leyes laborales y con bajo salario. Cabe señalar que, en Argentina, la tasa de no registro, la cobertura sindical y la tasa de desempleo han sido identificadas como los factores con mayor poder explicativo del nivel de desigualdad en los ingresos del trabajo. A mayor tasa de no registro y mayor tasa de desempleo la desigualdad aumenta, y con una mayor tasa de sindicalización la desigualdad se atenúa³².

La hipótesis del Gobierno es que el nivel del salario mínimo permite fijar un piso para los asalariados registrados, y ello arrastrará con el tiempo el nivel remunerativo de los no registrados. Los potenciales impactos positivos si esto ocurre, y la puesta en marcha del Plan de Regularización del Trabajo para combatir el empleo no registrado, son los únicos instrumentos que hasta el momento presenta la política laboral para aliviar parte del problema de los empleos precarios. La influencia del salario mínimo legal en la determinación de los ingresos de empleos asalariados no registrados es incierta y sin garantías de resultados positivos. Los resultados del Plan de Regularización del Trabajo son por el momento insatisfactorios, o al menos no se ha logrado reducir la elevada proporción de trabajadores en tales condiciones (Gráfico 2).

No puede decirse que la política de empleo del Gobierno actual niegue el problema de la precariedad, sino que lo ubica en un lugar secundario, suponiendo que la principal forma de resolverlo será por derrame de crecimiento. Lo que sí puede inferirse es que esta posición muestra cierta miopía para interpretar que el hecho de que en Argentina sólo un tercio de la población económicamente activa se encuentre ocupada en puestos asalariados protegidos, mientras que el resto se ocupa en puestos precarios asalariados, por cuenta propia, o esta desocupada, es un indicio de que existe un problema más estructural con la relación salarial, y presenta evidencias para los diagnósticos de tipo "institucionalista" que sostienen que en los países de América Latina existe una des-estructuración de la relación salarial³³.

negociaciones que no está dispuesto a homologar nuevos convenios que incluyan subas mayores al tope "sugerido". (Diario Clarín. 12 de mayo de 2006).

³¹ Durante el año 2003 y 2004 el Gobierno decretó incrementos en el salario mínimo, y también incrementos en los salarios del sector privado. Solo los trabajadores registrados legalmente pueden hacer valer estos aumentos, en la medida que el empleador no los aplique.

³² Para un análisis más detallado consultar Marshall, A; Groisman, F (2005). Los autores analizan los determinantes de la desigualdad salarial en la Argentina para el período 1990-2003. Uno de los resultados a los que llegan es que solo la tasa de no registro y de sindicalización llegaban a explicar conjuntamente el 45 % de la dispersión salarial.

³³ A decir de la perspectiva "institucionalista", el empleo registrado no comanda la dinámica de acumulación, sino que interactúa de modo complementario con el empleo precario o no institucionalizado, y ambos conforman los dos núcleos de la relación salarial. En este esquema importa tanto el tipo de empleo como el nivel salarial, porque la funcionalidad está en brindar mayor flexibilidad a las empresas para modificar la cantidad de ocupados y en nivel salarial según la evolución de la demanda.



En este caso el diagnóstico oficial no está considerando que el empleo precario responde a un problema de dinámica de crecimiento y al tipo actividades que se expanden en el crecimiento, en las cuales la precariedad se ha instalado en parte de la estructura de varias de las denominadas "cadenas de valor". En otros términos, existiría cierta resistencia para reconocer que aquello que aparece como segmentos -empleo asalariado registrado y empleo asalariado no registrado- se vinculan en la esfera de la producción, y son en muchos casos dos núcleos de una relación salarial transformada³⁴.

A modo de síntesis, en el período post-devaluación dos fenómenos se constatan en el mercado de empleo urbano de Argentina:

- ✓ Hay mayor nivel de empleo, pero el ritmo de generación de nuevos puestos viene decreciendo, y la tasa de empleo asalariado precario no logra descender sustancialmente. La política de empleo vinculada es la política macro-cambiaria para la generación de puestos de empleo, y para el empleo no registrado el desarrollo de campañas de regularización de trabajadores y fiscalización difundidas por el Ministerio de Trabajo.
- ✓ En segundo lugar, se amplió la brecha de ingresos entre distintos grupos de asalariados, ello en paralelo al incremento del producto y del empleo. La política de empleo vinculada es la política de incrementos de salarios para el sector privado por decretos; la intermediación en convenciones colectivas, y el incremento del salario mínimo, vital y móvil.

II.3 - Los desocupados y la política de empleo vinculada: *los micro-emprendimientos y los planes de empleo público para el desempleo remanente*

Luego del fuerte crecimiento del desempleo abierto durante la recesión iniciada en 1998, y hasta el momento de la devaluación del año 2001, tanto el nivel como la tasa comienzan a disminuir (Gráfico 1). En ello influyeron distintas acciones.

En primer lugar, y todavía en un contexto de incertidumbre y salida de la crisis, la implementación del "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado - PJJHD-"³⁵. Este plan surge en plena emergencia, en la administración del presidente Eduardo Duhalde, como un programa de transferencias monetarias (\$150 mensuales) a personas que deben demostrar ser jefes de hogar, estar desocupados, tener hijos menores de 18 años a cargo y realizar una contraprestación laboral o de capacitación para el trabajo. Uno de los rasgos sobresalientes del programa es su magnitud. Involucró aproximadamente en su inicio \$3500 millones anuales, con una cobertura de 1,7 millones de beneficiarios.

Evaluable como programa de empleo, el PJJHD muestra importantes debilidades: i) no atiende al universo de la población desocupada ni se focaliza en los grupos más "duros" del desempleo; ii) simultáneamente incorpora como beneficiarios

Es decir, mayor flexibilidad a costa de mayor precariedad laboral. Al respecto ver Bruno, M (2002); Giosa Zuazúa, N (2005).

³⁴ Idem

³⁵ Ver Rodríguez Enríquez, C (Diciembre 2005). La retracción de las políticas sociales en Argentina: los años 90s. (y después). Economics Working Group: Policy paper N° .7 En: www.argentinaobservatory.org Y para una extensión de esta visión crítica del PJJHD ver Barbeito et al (2003).



a sectores de la población económicamente inactiva; iii) promueve empleo no registrado y precario (tal las características de las contraprestaciones); iv) promueve la trampa, del desempleo y del empleo no registrado.

Evaluado como un programa de sostenimiento del ingreso, el PJJHD también presenta deficiencias: i) su nivel es inadecuado en relación con la canasta de pobreza familiar; ii) excluye de la cobertura a muchos hogares pobres; iii) su impacto para reducir la pobreza por ingresos es bajo; iv) el beneficio familiar es constante, por lo que se reduce en términos per capita en las familias más numerosas (y por ende más necesitadas); v) promueve la trampa de la pobreza.

El PJJHD influyó, entre otras cosas, para descontar de las estadísticas básicas de empleo a aquella población desocupada que, al recibir el beneficio de este Plan y al comprometerse a una contraprestación laboral, pasó a computarse como ocupada. Por ello, hacia fines del 2002 el desempleo abierto disminuyó.

Ahora bien, como ya presenté en la sección I, desde la perspectiva de la administración Kirchner, "es por medio del crecimiento económico y desde la esfera de la producción que se generará empleo y paralelamente se reducirá el desempleo. Pero para las personas que, aún con el crecimiento económico, continúan en el desempleo se hará uso de la obra pública para reabsorberlos, y para aquellos grupos que aún permanecen en la pobreza se hará uso de la política social"³⁶.

Es aquí entonces donde cabe ubicar al conjunto de programas orientados a ocupar a trabajadores desocupados por medio de actividades que suponga el autoempleo o empleo por cuenta propia. El objetivo es administrar capacitación a los desocupados para que logren convertirse en microempresarios y construyan su propia microempresa, o se inserten laboralmente como asalariados. Algunos de estos programas dependen directamente del Ministerio de Trabajo, otros de la Sepyme, y otros del Ministerio de Desarrollo Social. Además, el ministro de trabajo Carlos Tomada, anunció un nuevo programa de Seguro de Empleo y Capacitación como reformulación del Plan Jefe y Jefa de Hogar Desocupado, sobre el cuál aún no existe mucha información. A continuación describo brevemente cada uno de ellos.

El plan "Más y Mejor Trabajo" es definido por el área ministerial de trabajo como una herramienta creada para mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y de las que poseen planes de empleo, y promover su inserción laboral en empleos de calidad. Las acciones declaradas son la inserción en empleos formales; el apoyo para la formación profesional y terminalidad educativa; la orientación laboral y apoyo para la búsqueda de empleo, y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores.

Ahora bien, para la **reinserción laboral como asalariados** se implementa como acción de política la reducción de la alícuota de las contribuciones patronales que deben pagar los empleadores, y además durante los primeros 6 meses de contratación el Estado continúa pagando los \$ 150 al empleado, suma que es descontada del salario que paga el empleador. Esto rige para los contratados que son beneficiarios del Plan jefe/a.^{37 38}

³⁶ Mensaje de elevación del Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, del proyecto de Ley de Presupuesto 2006.

³⁷ Consiste en una reducción del 50 % de las contribuciones patronales que deban pagar los empleadores, en la medida en que los contratados sean los beneficiarios del Plan Jefe. Además, durante los primeros 6 meses de la contratación el empleado continuará percibiendo los \$ 150 no remunerativos, la cual será descontada del salario que deberá abonar el empleador. El ejemplo es: si el sueldo es de \$ 450, la empresa abona \$ 300, y sobre ese importe existe un descuento del 50 % de las contribuciones patronales que corresponde abonar. Si pasado este período efectiviza a alguna de las personas contratadas puede solicitar



Para promover el **trabajo autogestionado**, los beneficiarios son las empresas o fábricas recuperadas por los trabajadores que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación. Al describir la población beneficiaria se aclara que excepcionalmente, ante situaciones críticas de empleo, el programa podrá asistir a cooperativas de trabajo de producción o microempresas asociadas, gestionadas por sus trabajadores.

Para la acción de **entrenamiento laboral de las personas desocupadas y beneficiarias del Plan jefes/as en proyectos de obras públicas**, servicios comunitarios y proyectos productivos vinculados a las economías locales, en el marco del plan Mas y Mejor Trabajo se ofrece a los beneficiarios la posibilidad de realizar su contraprestación en la autoconstrucción de infraestructura de utilidad comunitaria y productiva. En este componente se realizan aportes económicos para el pago de hasta el 80 % del costo de los materiales necesarios para ejecutar la obra que puede durar un mínimo de tres meses y un máximo de 6 meses. Se incluyen factibles de financiar obras: de infraestructura sanitaria; de infraestructura social; de infraestructura productiva y de desarrollo; de mejoramiento del hábitat; huertas comunitarias.

El programa **FoMicro** -Programa Fondo Nacional para la creación y consolidación de Micro-emprendimientos- dependiente de la SePyme, se dirige a promover la creación de micro-emprendimientos nuevos, o la consolidación de los ya existentes, por medio del otorgamiento de financiamiento a baja tasa de interés y a sola firma, y también de capacitación y asistencia técnica a sus integrantes. La población objetivo beneficiaria son grupos de trabajadores desocupados y subocupados, y pueden ser proyectos asociativos o individuales nuevos, o emprendimientos existentes.

La presentación es por medio de alguna Organización Social, la cual debe encontrarse registrada en la Sepyme. Esta organización percibirá un porcentaje de los créditos otorgados a efectos de solventar los gastos que les demanden las tareas mencionadas.

El monto máximo del crédito a sola firma es \$ 15.000 para proyectos nuevos, mientras que para los ya existentes es máximo es \$ 30.000. A enero de 2006 existía un registro de 4.367 proyectos presentados durante los años 2004 y 2005, de los cuales sólo el 37 % habían sido evaluados como viables.

El **Plan Manos a la obra**³⁹, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, se presenta como una de las respuestas desde la política social a los problemas estructurales del mercado de empleo. Se destina prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias. Comprende: i) apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, ii) fortalecimiento institucional y iii) asistencia técnica y capacitación para pequeñas unidades de producción.

Actualmente el programa presenta dos modalidades de financiamiento. La primera es la de emprendimientos productivos, que tiene diversas líneas de crédito: i) unipersonales y familiares: subsidios de hasta \$1500 para la compra de

la firma de un nuevo convenio, donde solo podrá contratar un número de trabajadores equivalente a los que haya efectivizado en el convenio anterior

³⁸ La normativa vigente figura en cuadro de descripción del programa de la www del Ministerio.

³⁹ La descripción y análisis de este Plan fue sintetizado a partir de Rodríguez Enríquez, C (Diciembre 2005). La retracción de las políticas sociales en Argentina: los años 90s. (y después). Economics Working Group: Policy paper N° 7. En: www.argentinaobservatory.org



herramientas y materias primas; ii) emprendimientos asociativos de autoconsumo: financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta \$4000 a personas asociadas (mínimo tres); iii) emprendimientos productivos comerciales: financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta \$15000 a personas asociadas (mínimo tres) que desean comenzar un emprendimiento productivo comercial; en este último caso, los subsidios tienen una "devolución no monetaria" que se realiza con la donación de un equivalente del 20 por ciento de lo recibido, en productos o servicios a lo largo del año; iv) herramientas por trabajo: destinado a beneficiarios del plan jefes y jefas desocupados, otorga financiamiento de hasta \$15000 para la compra de insumos, herramientas y maquinarias, cuando se trate de emprendimientos que generan una importante cantidad de puestos de trabajo; v) cadenas productivas: se financian proyectos orientados a articular la actividad económica de diversos emprendimientos productivo. En todos los casos los proyectos deben ser presentados a través de un ONG, comuna o municipio.

La otra modalidad de financiamiento es a través de los servicios financieros del FONCAP. Se trata de diferentes líneas de crédito para microempresas, incluyendo ONGs, mutuales, cooperativas y otras formas asociativas sin participación estatal. Los montos, plazos y tasas de interés varían según las líneas de crédito. Este programa cuenta con un presupuesto aproximado de \$100 millones, y se estima que financia a casi 350 mil microproductores.

En los hechos, y a partir de las pocas evaluaciones existentes, se pueden señalar tres elementos importantes: i) que la sustentabilidad de los microemprendimientos depende en gran medida de la continuidad del acceso subsidiado al financiamiento o del acceso a demanda artificial o cautiva; ii) que los emprendimientos no pueden integrarse a la lógica de funcionamiento del mercado competitivo, y quedan encerrados en una lógica de "producción pobre para consumo pobre"; iii) que la máxima aspiración de gran parte de los microemprendedores es conseguir un trabajo como asalariados registrados, lo que estaría indicando que este tipo de políticas no se corresponden con la demanda social, sino que son una imposición externa a la misma.

El Seguro de Capacitación y Empleo fue presentado por el ministro de trabajo Carlos Tomada el 13 de febrero de 2006, pero aún no se cuenta con mucha información respecto a cómo viene desarrollándose su implementación. Está dirigido a personas desocupadas, en principio sólo a aquellas provenientes del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado, con prioridad a los menores de 30 años. A estas personas el Estado les ofrece firmar un contrato cuyo objetivo es la inserción laboral; para ello les pagará una asignación mensual de \$ 225, e ingresarán al Seguro de Capacitación pudiendo permanecer en esta condición hasta dos años. La convocatoria la realizaría el Ministerio de Trabajo por medio de las oficinas de empleo y el ingreso es de carácter voluntario.

El fundamento explicitado es que "el empleo vuelva a ser el motor del crecimiento, el principal mecanismo de distribución del ingreso y vuelva a ser la más importante política de inclusión social". "Instalar al trabajo como fuente de derechos de inclusión social para todos".

Los beneficiarios de este programa tendrán, supuestamente, los siguientes servicios: i) orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo; ii) intermediación laboral con empresas demandantes; iii) formación y capacitación laboral; iv) finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos; v) derivación a servicios sociales.

El beneficiario suscribirá un Convenio de Adhesión Personal en donde se compromete a: i) concurrir a la oficina de empleo regularmente para desarrollar un



plan de búsqueda de empleo; ii) participar en actividades de orientación, formación; iii) aceptar las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral.

Es decir, se trata de un traspaso de actuales beneficiarios del Plan Jefe/as, a este seguro de Capacitación y Empleo. La pregunta es quiénes pasarán. En principio, la mayor parte de beneficiarios del Plan Jefe/as eran mujeres al año 2004 (71 %), y en este caso está previsto el traspaso al Plan Familias. Luego, el requisito de contar con menos de 30 años alcanzaba al 50 % de los beneficiarios del Plan Jefe/as. Por lo cual se prevé una cantidad de beneficiarios menor a la del Plan Jefe/as en su conjunto. De hecho, el ministro Carlos Tomada había declarado que se preveía incorporar durante el 2006 aproximadamente 500 mil personas al Seguro.

La escasa información⁴⁰ que circula acerca de la evolución de este programa revela que desde abril, momento en que se implementó el seguro en ocho distritos, habían optado por pasar a este programa sólo el 10 % de los beneficiarios del PJJHD de estas localidades. En cantidad de personas representaban 4.800. El principal incentivo para los beneficiarios para pasarse es el aumento del beneficio monetario, pero a pesar de ello, la resistencia se basa en la desconfianza a perder este ingreso si luego de dos años no encuentran trabajo. El perfil de la población que optó por el seguro es diferente al previsto por las autoridades del Ministerio: el 72 % son mujeres que optaron por el seguro antes que pasar al Plan Familias; además en la población que aceptó el traspaso predomina la franja etarea mayor a 35 años.

A pesar de presentarse como una decisión voluntaria, para aumentar la tasa de traspasos las autoridades del Ministerio de Trabajo obligarán a los beneficiarios menores de 35 años a concurrir a las oficinas correspondientes para informarse sobre las características del seguro. Por su parte, para los beneficiarios del PJJHD de tramos de edad mayores están operando como freno las bajas expectativas de conseguir un trabajo en el futuro.

III - Un diagnóstico de la estrategia oficial para el mercado de empleo

En base a lo presentado y analizado en las secciones anteriores, en esta sección busco sintetizar los rasgos que caracterizan la política oficial para el mercado laboral.

El primer eje es la generación de puestos por medio del crecimiento económico. Como la base del patrón de crecimiento está en el régimen cambiario y la estructura de precios relativos definida a partir de la devaluación, **el principal eje acaba siendo la política macro-cambiaria.**

En su visión "macroeconomicista" el tipo de cambio sobrevaluado fue diagnosticado como la principal causa de la crisis de empleo de los años 90. Y el régimen cambiario post-devaluación estableció una estructura de precios relativos que aumento la competitividad de la producción doméstica y la elasticidad empleo-producto. Con la expansión del nivel de actividad se incrementó el nivel de empleo con un coeficiente de elasticidad empleo-producto mayor que durante la convertibilidad.

Sin embargo, este criterio no garantiza que se trate de empleos institucionalizados, que respondan a niveles de ingresos satisfactorios, enmarcados en la normativa laboral, y que esto rija para el conjunto de trabajadores asalariados. En otros términos que sean empleos registrados en el marco de la ley de contrato de trabajo. Pero la institucionalización no constituye uno de los objetivos centrales a resolver por la actual política de empleo; en todo caso aparece como un

⁴⁰ Información publica en el periódico Pagina 12. Domingo 16 de julio de 2006, en base a un informe del Ministerio de Trabajo.



objetivo secundario a amortiguar por alguno de los otros componentes de dicha política. De hecho, en la visión del gobierno el crecimiento del empleo asalariado precario aduce a un problema de falta de concientización de los empresarios para registrar a sus trabajadores, y déficit de fiscalización que se arrastraba de la década del '90.

El **segundo eje** es preservar el poder de compra de los salarios locales, ya que el mismo es visto tanto como factor de demanda como en su función de costo laboral. En cuanto factor de demanda, las acciones enunciadas por el Ministro de Trabajo están dirigidas a las personas que ocupan puestos asalariados registrados. El Gobierno ha intercedido para que los salarios de los trabajadores se actualizaran luego de la devaluación y también para que se dinamizaran las convenciones colectivas como institución de negociación salarial, entre otras cosas. Pero estas instituciones también pueden ser funcionales al control gubernamental de los acuerdos. Los aumentos por decreto, el SMVM y las convenciones colectivas permiten controlar los incrementos del salario, ya que el salario mínimo, vital y móvil, es tomado como salario de base en los convenios. Por su parte, el Gobierno ha establecido límites a los incrementos que se acuerden por convenciones colectivas.

Otro de los ejes de la estrategia oficial es la política salarial con el compromiso de mantener el poder adquisitivo; para ello el mecanismo elegido consiste en poner en funcionamiento aquellas instituciones que en el pasado cumplían ese rol. Solo que actualmente, con un 47 % de asalariados no registrados y, de los registrados, sólo un 30 % encuadrados en negociaciones colectivas, el compromiso protege a una proporción reducida del conjunto. La idea del Gobierno es que el resto de los salarios van evolucionando por arrastre según el comportamiento del núcleo central. Esto en cierta medida es funcional a la misma política, ya que la evolución de los salarios importa al momento de evaluar la competitividad de la producción de transables, buscando que no afecte el costo laboral empresarial. Y el tema del empleo asalariado precario que no logra resolverse, acaba siendo funcional para amortiguar los posibles aumentos del costo laboral de las empresas, en los casos en que este tipo de empleo forma parte de la estructura productiva de generar valor.

Tanto la **institucionalización de los empleos precarios** como la **resolución del problema del desempleo estructural** no aparecen como ejes importantes de política oficial dentro de la batería de acciones y programas que existen. Esto no quiere decir que no se desarrollen programas con funciones vinculadas a resolver teóricamente estos problemas; sino que los resultados de estos programas son insatisfactorios. Estos resultados responden al supuesto de que ambos fenómenos serán resueltos en el largo plazo. El no-registro a partir de mayor fiscalización, y el desempleo que se deriva del déficit de conocimientos y habilidades de los oferentes de trabajo requiere de la capacitación de los desocupados.



A modo de conclusión

Pareciera que los beneficios de tres años de crecimiento sistemático del producto no logran distribuirse en el conjunto de la población. En otros términos, no alcanza para resolver el problema que atañe directamente a alrededor del 50 % de la población ocupada, que es bajos ingresos por empleos precarios, ni a la población que aún permanece desocupada.

En la década del '90, con la política de tipo de cambio sobrevaluado de convertibilidad, la flexibilidad laboral hizo foco en la contracción del empleo. Hoy, con el régimen de tipo de cambio real competitivo, la flexibilidad laboral pasa por la represión salarial y por un menor poder adquisitivo del salario para el grupo de asalariados precarios, mientras incrementa el excedente apropiado por las empresas.

El "nuevo modelo" produjo un afianzamiento de la diferenciación entre dos grupos de asalariados, los registrados y lo no registrados. Existe un mejor nivel de salario real y condiciones de empleo para los registrados, ampliando la brecha salarial entre ambos grupos. El enfoque de la política de empleo aplicada desde la devaluación no solo no logra resolver esta fragmentación, sino que más bien la profundiza. En la medida en que se acumula mayor crecimiento la situación de los trabajadores que pertenecen al núcleo capitalista instituido mejoran en términos relativos al resto.

Para el conjunto de los asalariados contratados precariamente no se vislumbra una mejora en su condición de tal, si la misma depende de la evolución del mercado. A pesar del crecimiento económico, este grupo de trabajadores se encuentra excluido al momento de distribuir los beneficios del crecimiento.

El crecimiento económico continúa generando puestos de empleo cuyos contratos se enmarcan en las normas de la ley de contrato de trabajo, pero su tasa de creación es baja. Los empleos protegidos predominan en los nuevos empleos cuando se va enlenteciendo la tasa de crecimiento de empleo, y en esa dinámica se va estancando la demanda de nuevos empleos precarios y permanece la creación de puestos de mejor calidad.

Esto es lo que sugiere que dada la intensidad y dimensión del empleo precario en Argentina, su verdadera reducción o eliminación parece un logro difícil de alcanzar por la vía del crecimiento orientado por los precios relativos del mercado y la fiscalización. Parece que en esta etapa de crecimiento económico se está llegando a ciertos límites para que las personas que transitan entre el desempleo y el empleo precario mejoren sus posibilidades de acceder a un empleo instituido.

Con este nuevo modelo "intensivo en empleo" se viene reduciendo la tasa de desempleo, pero la estructura segmentada y de exclusión se mantiene y se hace presente en la dinámica de generación de puestos. En todo el período de recuperación se generan mayormente puestos de empleo bajo relaciones desprotegidas, lo cual supone mayor vulnerabilidad y bajos ingresos.

La exclusión no es menor por contar con mayor cantidad de puestos de empleo, si estos puestos son no registrados, son precarios, y discriminan en niveles de ingreso, mientras continúa el crecimiento económico y las empresas incrementan su excedente de explotación y el Estado aumenta el superávit fiscal.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bruno, M (2002). *Rapport salarial et regime monetario au Brasil*. (mimeo).
- Barbeito, A., N. Giosa Zuazúa y C. Rodríguez Enríquez (2003) “La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. Buenos Aires: OIT - Gobierno Argentino.
- Coremberg, Ariel (2005): *Productividad, costo laboral y excedente en la Argentina durante 2003 y 2004*. Subsecretaría de Programación Técnica y estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Damill, M.; Frenkel, R.; Maurizio, R. (2003). *Política macroeconómica y vulnerabilidad social*. CEPAL. Serie Financiamiento del desarrollo. N° 135.
- Damill, M.; Frenkel, R (2006). *El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera*. Revista de la CEPAL n° 88.
- Frenkel, R. (2005). *Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento*. En: Revista de Trabajo, Año 1, Número 1, Nueva Epoca, 2005.
- Giosa Zuazúa, N. (2005). De la marginalidad y la informalidad como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y el desempleo como norma de crecimiento. Los debates en América Latina. Los debates en Argentina. Serie Documentos de Trabajo N° 47. En: www.ciepp.org.ar
- Lozano, C; Rameri, A; Raffo, T (2006). *Ingresos, salarios y convenios colectivos en Argentina 2006*. Instituto de Estudios y Formación. Central de Trabajadores Argentinos (CTA).
- Marshall, A.; Groisman, F (2005). *Determinantes del grado de desigualdad salarial en la Argentina: un estudio interurbano*. En: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, N° 178, vol 45. 2005.
- Ministerio de Economía (2005a). *Empleo e ingresos en el nuevo contexto macroeconómico*. www.mecon.gov.ar
- Ministerio de Economía (2005b). *Evolución reciente de la economía argentina y perspectivas de sostenibilidad*. Un enfoque comparado. Análisis IV. Septiembre de 2005. www.mecon.gov.ar
- MTESS (2003). *Costos laborales en la Argentina 2003*. Un análisis comparativo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTESS (2005). *Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner*. 2003/200. Más y Mejor Trabajo. MTESS. Argentina.
- MTESS (2005). *Contenidos de la negociación colectiva durante 2004*. Serie Estudios / 2. Trabajo, ocupación y empleo. Trayectorias, negociación colectiva e ingresos. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.



Rodríguez Enríquez, C (2005). Rodríguez Enríquez, C (Diciembre 2005). La retracción de las políticas sociales en Argentina: los años 90s. (y después). Economics Working Group: Policy paper N° .7En: www.argentinaobservatory.org

Tomada, Carlos (2005). Argentina 2003-2004. *Crecimiento económico y empleo*. MTESS. OIT.

Roca y Moreno (2000). *El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social*. OIT.