

# Cuadernos del Sur

---

AÑO 11 - Nº 20

*Diciembre de 1995*

# Convertibilidad y desempleo. Crisis ocupacional en la Argentina

Claudio Lozano / Roberto Feletti\*

Frente al desolador panorama que ha evidenciado la última información sobre desempleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, este trabajo pretende aportar elementos en tres direcciones:

a) Una presentación más exhausti-

va de los datos que proporciona el organismo oficial.

b) Algunas líneas de análisis que pretenden aportar a la comprensión del proceso que vivimos

c) Evaluación de las propuestas oficiales y alternativas frente al problema.

## CUADRO NRO. 1

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

Año	Onda	PEA(1)	Desocupados(2) %	Demandantes de empleo ocupados(3) %	Subocupados no demandantes(4) %	Ocupados plenos sobreocup. no demandantes disponibles(5)%	Total (6) %
1990	Mayo	100	3.50	13.30	4.83	11.95	38.71
	Octubre	100	5.00	12.83	5.41	11.91	36.14
1991	Mayo	100	5.31	12.40	4.70	11.23	34.84
	Octubre	100	5.30	10.94	4.31	10.59	31.91
1992	Mayo	100	5.70	12.80	4.47	9.64	33.56
	Octubre	100	6.70	12.70	4.03	9.37	32.48
1993	Mayo	100	10.61	15.27	4.58	9.18	39.59
	Octubre	100	9.53	13.92	5.32	8.75	37.54
1994	Mayo	100	11.05	15.02	5.80	9.00	41.89
	Octubre	100	13.12	18.70	4.73	9.71	44.25
1995	Mayo	100	20.20	21.20	4.00	8.50	54.00

(1) Población Económicamente Activa

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

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

(4) Subocupados (ocupados que trabajan menos de 35 hs. y están dispuestos a trabajar más) que no buscan activamente otra ocupación  
Los subocupados demandantes están incluidos en la columna anterior

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

(6) Calculado sobre la PEA

Fuente INDEC

\*Instituto de Estudios Sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado. (ATE).

## 1) LA INFORMACION DISPONIBLE

Un análisis más exhaustivo de la información que proporciona la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) permite situar en su completa dimensión el verdadero drama que hoy exhibe el mercado laboral argentino. Esta dimensión supera, como veremos, la tasa del 18,6% de desocupación abierta que tanta alarma causara a partir de su difusión.

El propio INDEC elabora un indicador que no difunde (ver Cuadro Nro. 1) destinado a medir la verdadera presión de «búsqueda de empleo» que existe en el mercado laboral.

La observación del mismo permite señalar que para Mayo de 1995, computando tanto a aquellos que no tienen empleo, como a aquellos que dadas sus condiciones laborales o su nivel de ingresos declaran su necesidad de trabajar más, un 54% de la Población Económicamente Activa (PEA) del Gran Buenos Aires (incluye Capital y Conurbano) se encuentra afectado por el problema laboral. Se

## CUADRO NRO. 2

Categoría	Octubre 1994 %	Mayo 1995 %	Variación %
Desocupados	13.12	20.20	53.00
Demandantes de empleo ocupados	16.70	21.20	26.90
Subocupados no demandantes	4.70	4.00	15.50
Ocupados plenos y sobreocupados disponibles	9.70	8.60	11.40
<b>TOTAL</b>	<b>44.20</b>	<b>54.00</b>	<b>22.00</b>

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

apilan aquí situaciones de desocupación total, precariedad, subocupación e incluso sobreocupación.

Al detenerse en la observación del Cuadro Nro 1, puede encontrarse que el INDEC efectúa una distinción entre las distintas categorías que en la EPH declaran su disponibilidad a trabajar más. Esta distinción remite a diferenciar entre aquellos que «activamente» buscan empleo y quienes no lo hacen. Tomando en cuenta

## CUADRO NRO. 3

Indicadores demográficos de ocupación e ingreso, por quintiles per capita familiar e

Quintiles	Tramos de los quintiles en pesos		Hogares por quintil %	Ingreso total por quintil %	Promedio por hogar				
	Desde	Hasta			Población	Población Menor de 14 años	Población Mayor 64 años	Población Ocupada	Población Desocupada
Total			100	100	3.31	0.78	0.38	1.20	0.31
Quintil 1	7.5	138	18.8	6.9	4.59	1.76	0.29	0.97	0.62
Quintil 2	140	205	20.2	10.9	3.45	0.88	0.44	0.99	0.38
Quintil 3	205.7	315	20.2	15.3	3.18	0.53	0.52	1.18	0.29
Quintil 4	315	530.8	20.5	22.4	2.92	0.42	0.38	1.41	0.18
Quintil 5	533.3	6000	20.3	44.5	2.54	0.33	0.26	1.43	0.09

(1)-Comprende los hogares en que todos los perceptores responden ingresos Fuente: INDEC

las categorías del Cuadro surge que los «subocupados no demandantes» y los «ocupados plenos y sobreocupados», si bien declaran su disponibilidad a trabajar más, no ejercen activamente esa búsqueda. Sin embargo, bueno es aclarar, casualmente son esas dos categorías las que descienden en la EPH de Mayo de 1995, mientras crecen espectacularmente las restantes. (Ver Cuadro Nro. 2).

Los desocupados plenos y los ocupados que demandan empleo activamente son los que explican el incremento del indicador en la medición de Mayo. Surge así que el 41,2% de la PEA del Gran Buenos Aires refleja problemas laborales de gravedad creciente. Por ende, tomando como límite inferior el porcentaje señalado (41,2%) y como límite superior el que brinda el Cuadro Nro. 1 (54%), estaríamos ubicando adecuadamente el total de personas con problemas de empleo en nuestro país. Si bien es cierto que no es técnicamente aceptable aplicar los porcentajes del Gran Buenos Aires al conjunto de la Nación, lo real es que muy probablemente el menor desem-

pleo que exhiben ciertos aglomerados del interior del país, sea compensado por el mayor nivel de informalidad laboral y de subocupación por ingresos que suelen tener esas regiones, lo cual lógicamente incrementa las otras categorías que computa el Cuadro Nro. 1. Por ende, y haciendo esta salvedad, considerando una PEA de 13.100.000 personas los argentinos con problemas de empleo se ubicarían entre los 5.397.200 y los 7.074.000.

Como es lógico, el drama que plantea el cuadro ocupacional se expresa con absoluta claridad al observar la situación que en materia de ingresos atraviesan los hogares del Gran Buenos Aires. La consideración de este punto le otorga mayor relevancia aún al indicador expuesto en el Cuadro Nro. 1. Básicamente porque el deterioro en los niveles de ingreso (comparado con el valor de la canasta familiar) adquiere una magnitud tal que justifica de manera absoluta la inclusión de ocupados e incluso sobreocupados entre los argentinos con problemas de empleo. (Ver Cuadro Nro. 3.)

Los tramos de los quintiles que exhibe el Cuadro corresponden a franjas de ingresos donde multiplicando el valor que aparece como límite superior, por la cantidad de población que en promedio reflejan los hogares de ese quintil, se obtiene el ingreso total máximo que pueden alcanzar los hogares de esa franja (no quiere decir que todos la alcancen). Por ejemplo, en el quintil 1 multiplicando \$138 por 4,59, surge que el ingreso máximo que puede reunir un hogar de esa categoría asciende a \$633. De este modo, al reformular

hogar (1)

Población activa	Perceptores de ingresos	Tasa de actividad	Tasa de desocupación
1.81	1.05	45.5	20.4
3.0	1.34	34.7	38.2
2.06	1.51	39.9	27.5
1.71	1.76	46.4	19.9
1.33	1.84	54.4	11.4
1.03	1.70	59.6	6

el Cuadro surge lo siguiente:

#### CUADRO NRO. 4

Quintiles	Nivel máximo de ingreso de los hogares \$	Hogares %	Tasa de desocupación
1	633.0	18.8	38.8
2	703.0	20.2	27.8
3	1001.7	20.2	19.9
4	1549.9	20.5	11.4
5	20320.0	20.3	6.0

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

La conclusión es más que evidente, el 79,7% de los hogares del Gran Buenos Aires están por debajo de un nivel de ingresos total de \$1549,9. Asimismo, el 59,2% de los hogares tienen ingresos menores a \$1001,7. Por otra parte, el 39% de los hogares está por debajo de los \$703. Los valores expuestos deben compararse con una canasta familiar, que para una familia tipo integrada por 4 personas del Gran Buenos Aires se ubica en \$976,19 (ci-

fra que, incorpora sólo una parcialidad de los gastos en vivienda, salud e indumentaria).

Corresponde aclarar en este punto dos cuestiones: En principio que para los sectores de más bajos recursos (primer quintil) es mayor la tendencia a conformar hogares con más de 4 personas (en promedio 4,59) lo cual tiende a incrementar el valor de la canasta de referencia. En segundo lugar, la tasa de desocupación que para el Gran Buenos Aires alcanzó el 20,2% exhibe según se observa en los Cuadros 3 y 4 una distribución absolutamente desigual. Los dos primeros quintiles presentan tasas de desempleo significativamente superior a la media. Ascenden al 38,8% y al 27,8% respectivamente. En síntesis, los más pobres soportan niveles de desocupación más altos.

Otro elemento que surge al examinar la información del INDEC, es la

#### CUADRO NRO. 5

Tasas de desocupación desagregadas por tipo de desocupado y causas de cesantía (1)

Tipo de desocupado	Gran Buenos Aires				Gran Rosario		
	1993	1994		1995	1993	1994	
	Octubre	Mayo	Octubre	Mayo	Octubre	Mayo	Octubre
<b>Total</b>	<b>9.6</b>	<b>11.1</b>	<b>13.1</b>	<b>20.2</b>	<b>11.8</b>	<b>13.1</b>	<b>12.4</b>
1. Antiguos Trabajadores	8.2	9.5	11.3	17.4	8.0	9.5	9.0(4)
1.1 Cesantes por causas laborales	6.6	8.1	9.7	14.8	6.3	8.0	7.7
Despidos	2.5	3.0	3.7	5.2	2.5	2.5	2.7
Falta de trabaj.	1.5	2.1	2.4	3.0	1.9	2.5	2.5
Finalización de trab. temporario.	1.0	1.5	1.7	3.9	1.1	1.9	1.7
Por condiciones de trabajo.(2)	1.4	1.5	1.9	2.7	0.7	1.0	0.8
1.2 Cesantes por motivos personales(3)	1.6	1.4	1.6	2.6	1.7	1.5	1.1
2 Nuevos Trabajadores	1.4	1.6	1.8	2.8	3.8	3.3	3.4

1) Tasas adecuadas para cada uno de los grupos sobre la PEA

(2) Incluye a ocupados que «le pagaban poco», la tarea era «por debajo de su calificación» o referían a otras causas laborales como que «le dejaban de pagar»

(3) Incluye «causas personales», «jubilación», «retiro voluntario»

(4) Incluye n/s, n/r «Causas de cesantía» (0.2%)

Fuente: INDEC

## CUADRO NRO. 6

	Gran Buenos Aires			Gran Rosario		
	1993 Octubre	1995 Mayo	%	1993 Octubre	1995 Mayo	%
TOTAL	9.6	20.2	110.0	11.8	20.9	77.0
Finalización trabajo temporario	1.0	3.9	290.0	1.1	2.5	127.0

Fuente: Elaboración propia en base a. INDEC

baja significación que tienen sobre la tasa de desempleo los trabajadores extranjeros. Para el Gran Buenos Aires sobre el 20,2% de desocupación, los «migrantes de los últimos cinco años» apenas representan el 0,3%. Sobre la tasa de empleo correspondiente a 1994 (36,%) sólo alcanzan al 0,5%. Más aún, los estudios hechos por el INDEC recalculando la tasa de desocupación luego de aislar la influencia de los trabajadores extranjeros, no logra reducir siquiera en un punto la tasa de desempleo. En síntesis, el argumento oficial compartido en más de una ocasión

por el Secretario General de la CGT Gerardo Martínez y que diera lugar a la sanción de una ley por parte del parlamento nacional, no pareciera apuntar a resolver ningún aspecto sustancial del fenómeno en cuestión.

Un último punto nos interesa destacar en este análisis de la información disponible. El Cuadro Nro. 5 que presentamos permite examinar la tasa de desocupación por tipo de desocupado y causa de cesantía. Resulta notorio al observar los datos, el crecimiento dentro del total de desocupados de aquellos «antiguos trabajadores» que ingresan a la situación de desempleo, tanto en el Gran Buenos Aires como en el Gran Rosario, esgrimiendo como causa la «finalización de trabajo temporario».

Para ser más gráficos comparemos el crecimiento de la tasa global de desocupación en ambos aglomerados con el crecimiento del ítem denominado «finalización de trabajo temporario». Es obvia (ver Cuadro Nro. 6) la aceleración que exhibe el ítem considerado como causal de desocupación. Mientras la tasa de desempleo crece en los dos últimas mediciones, para ambos distritos, entre un 77% y un 110%, los desocupados por «fin de contrato temporal» se incrementan entre un 127%

	Gran Córdoba			
	1993 Octubre	1994		1995 Mayo
1995 Mayo		Mayo	Octubre	
25.0	6.5	7.7	9.8	-
15.4	5.7	5.5	7.0	-
12.9	5.1	5.0	6.3	-
5.2	1.9	1.9	2.4	-
3.2	1.6	1.1	1.5	-
2.5	1.0	1.3	1.6	-
2.0	0.6	0.7	0.8	-
2.5	0.6	0.5	0.7	-
5.5	1.2	2.2	2.6	-

y un 290%. Parece fundamental destacar este punto en un contexto como el actual donde el gobierno funda parte de su ofensiva flexibilizadora en la promoción vía subsidio de los «contratos temporales».

Lejos de promover el empleo como alega el discurso oficial estos contratos han incrementado su participación (como causa) en la tasa de desocupación, llegando a explicar el 20% del nivel de desempleo observado en Mayo de este año. En realidad bajo un marco recesivo, estas formas contractuales sólo garantizan la reducción de costos para los empresarios viabilizando procesos de ajuste y expulsión de personal.

## **ID LAS LINEAS DE ANALISIS SOBRE EL PROBLEMA**

El gobierno nacional e incluso una parte significativa del discurso dominante suelen asociar los niveles de desempleo alcanzados con el impacto «natural» de la globalización y el cambio tecnológico. También suelen presentar este problema como un accidente del modelo en vigencia. De un modo u otro se pretende desplazar la responsabilidad de la política oficial sobre el problema laboral. Las experiencias de Japón y Alemania con tasas de desempleo mucho más bajas que la Argentina y una densidad tecnológica indudablemente mayor ponen límites a las interpretaciones fundadas en el determinismo tecnológico. Asimismo, una evaluación ajustada de la experiencia argentina permite destruir la interesada interpretación oficial respecto al

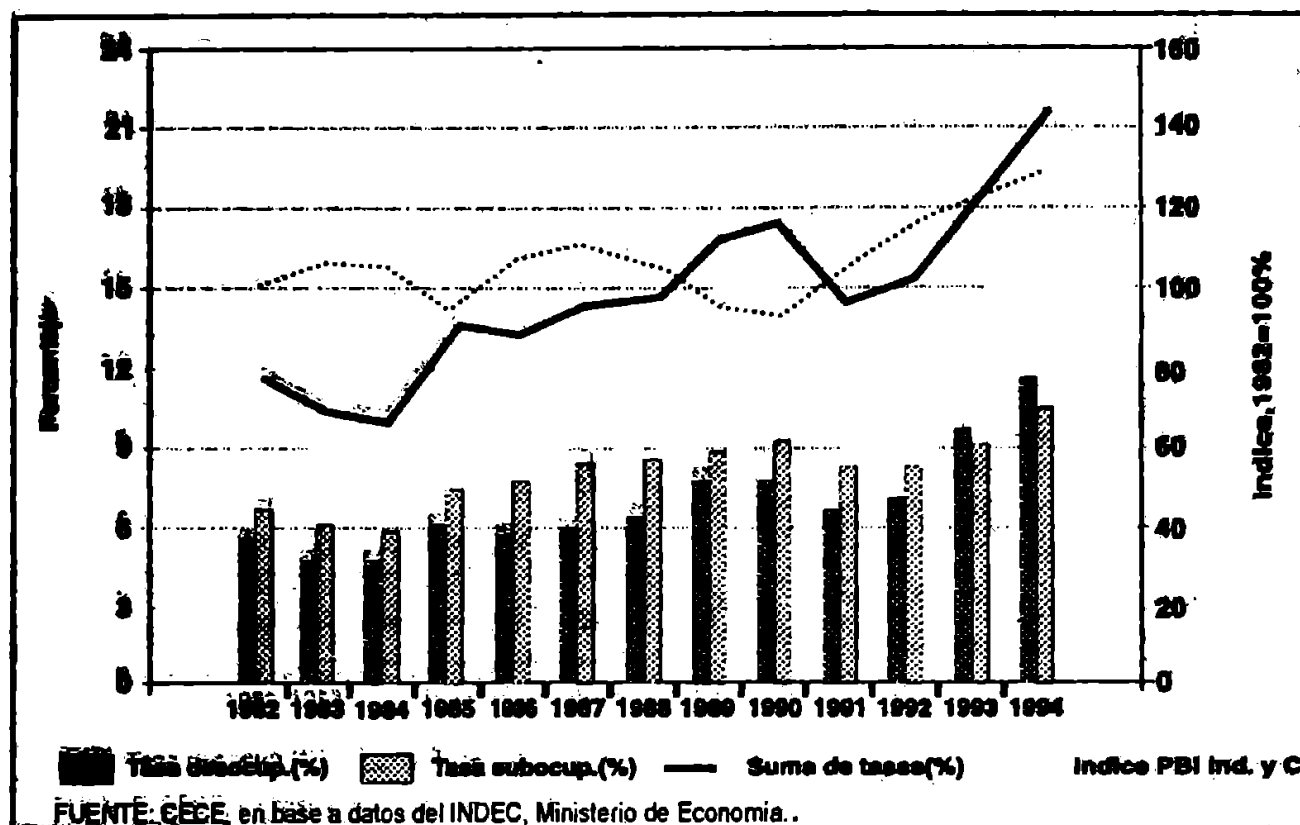
«accidente» que el modelo pareciera haber encontrado en su camino.

Las líneas que siguen intentan demostrar que la tasa de desempleo alcanzada tiene niveles de «organicidad» indisimulables con el modelo en vigencia, con la «rigidez» de la política oficial y con la reproducción y ampliación del interés de determinados agentes económicos. En síntesis, para quienes escriben estas líneas el desempleo no es un accidente del modelo. Es más, una coyuntura de desempleo generalizado resulta funcional a su consolidación. Las razones que explican esto son las siguientes:

### **a) Los cambios en la relación entre economía y empleo**

1990 decreta un punto de inflexión en la relación entre economía y empleo en la Argentina. Hasta ese momento el crecimiento del PBI era acompañado por la caída en las tasas de desempleo. De ahí en más, el crecimiento de la economía nacional es seguido por el aumento en la desocupación. El gráfico que presentamos a continuación compara la evolución del PBI de la Industria y la Construcción con la tendencia exhibida por nuestra economía en materia de subocupación y desempleo.

Resulta notorio que las curvas de PBI y desempleo son asimétricas hasta 1991. A partir de ese año la simetría es notable y ambas curvas reflejan un comportamiento ascendente. Concretamente, a partir de la Convertibilidad y en el marco de las profundas reformas estructurales vividas por la Argentina, se abren paso dos tenden-



cias contrapuestas que afectan decididamente el mercado laboral. Por un lado explotó la tasa de actividad, es decir aquel indicador que refleja la evolución de la cantidad de gente que busca empleo. El Cuadro Nro. 7 exhibe la evolución de la Población Urbana Total, de la PEA urbana total, y de la tasa de actividad.

## CUADRO NRO. 7

Concepto	Promedios anuales					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
Pob. urbana total (mil. de personas)	27.9	28.4	28.0	29.5	30.1	30.6
PEA urbana total (mil. de personas)	10.9	11.2	11.6	12.2	12.3	13.1
Tasa de actividad (% de la población total)	39.0	39.5	40.0	41.0	41.0	42.8

\*Correspondiente a mayo

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Por otro, progresivamente la economía argentina fue perdiendo (en el marco de las denominadas reformas estructurales) capacidad para generar empleo. El indicador que nos permite observar esto es la tasa de empleo (porcentaje de la población ocupada sobre la población total)

## CUADRO NRO. 8

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tasa de empleo	36.1	37.0	37.3	37.3	36.3	34.9

Fuente: INDEC

Mientras la tasa de actividad creció entre 1990 y 1995 un 9%, la tasa de empleo cayó un 4%.

En números absolutos y desde la Convertibilidad el proceso ha sido el siguiente:

Entre 1991 y 1993, se crearon 495.500 puestos de trabajo. Sin embargo en ese mismo período, la cantidad



de gente con intención de trabajar creció en 1 millón de personas. La diferencia entre ambos valores explica el crecimiento en la tasa de desempleo (quedaron desocupadas 504.500 personas). Entre 1993 y 1994 la gente con intención de trabajar siguió creciendo (100.000 personas más) mientras que la economía comenzó a destruir empleo (se destruyeron 77.200 puestos de trabajo). Consecuentemente, en dicho período los desocupados crecieron en 177.200 personas.

Los números son elocuentes y demuestran que la economía comenzó a destruir empleos con anterioridad al denominado «efecto tequila». Así, 1994 es un año donde la tasa de desocupación termina ubicándose en un 12,2% para la medición de octubre, con anterioridad al impacto de la crisis internacional sobre América Latina en general y nuestro país en particular.

Consecuentemente, el retorno de los capitales, objetivo deseado por el gobierno nacional si bien puede moderar los niveles actuales no resuelve un problema que indudablemente estaba planteado con antelación. Continuando con el análisis, entre 1994 y 1995 la gente con intenciones de trabajar sigue aumentando (800.000 personas más), mientras en la economía argentina se destruyen 246.900 puestos de trabajo. En consecuencia el desempleo se incrementa en 1.046.900 personas.

El cuadro Nº 9 sintetiza el proceso vivido durante el período menemista en materia ocupacional. Demuestra que a excepción del año 1991 donde cae la cantidad de personas desocupadas, de

ahí en más la desocupación crece de manera permanente gobernada por el incremento de la PEA y la visible desaceleración de la capacidad de generar empleo de la economía argentina. Esta desaceleración que caracteriza los años 1992 y 1993, se transforma en destrucción neta de puestos de trabajo en 1994 y 1995. La consecuencia de este proceso es la siguiente evolución de la ocupación urbana.

**CUADRO NRO. 9**

AÑO	PEA	Empleo	Desocupación	Total Desocupados
1990				806600
1991	300000	436100	-136100	670500
1992	400000	309000	91000	761500
1993	600000	186500	413500	1175000
1994	100000	-77200	177200	1352200
1995	800000	-246900	1046900	2399100
<b>TOTAL</b>	<b>2200000</b>	<b>607500</b>	<b>1592500</b>	<b>2399100</b>

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC

**CUADRO NRO. 10**

Año	Total ocupación urbana
1990	10.100.000
1991	10.536.100
1992	10.845.100
1993	11.031.600
1994	10.954.400
1995	10.707.500

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Cabe acotar que si corregimos el cuadro anterior considerando el efecto del subempleo obtenemos la siguiente evolución de la ocupación plena. (Ver cuadro N° 11).

**CUADRO NRO. 11**

Año	PEA	Promedio anual desde + subocup.	Ocupación plena
1990	10.900.000	1.798.500	9.101.500
1991	11.200.000	1.646.400	9.553.600
1992	11.600.000	1.757.400	9.842.600
1993	12.200.000	2.275.300	9.924.700
1994	12.300.000	2.681.400	9.618.600
1995	13.100.000	3.916.900	9.183.100

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC

El examen comparado de los cuadros 9, 10 y 11; demuestra que el crecimiento de la ocupación durante el gobierno de Menem (607.500) está gobernado por el incremento de la subocupación, la cual sin duda alguna, es un indicador (parcial) de la precarización. Así, si no se considera el subempleo dentro del total de ocupados a los efectos de evaluar la evolución de la ocupación plena surge que mientras la PEA creció un 20% desde 1990, el empleo se mantiene prácticamente estancado desde esa fecha (apenas creció un 0,8%). Si la comparación relativa a los ocupados plenos se hace tomando como referencia el año 1991 (fecha de inicio de la convertibilidad), se observa un descenso neto de la ocupación (370.500 ocupados plenos) que es mayor aún si la

comparación se efectúa con los años 1992 o 1993 (entre 650.000 y 750.000 ocupados menos).

Examinaremos ahora sucintamente las razones por la que crece la PEA. Nuestra interpretación se aleja de la visión oficial que vincula este comportamiento con el deseo de trabajar de la gente frente a las inmejorables oportunidades que se le presentaron durante el período menemista. Habiendo vivido en la Argentina de los últimos veinte años parece razonable entender que el deterioro progresivo y sistemático de los ingresos familiares recibió un golpe mortal con la hiperinflación de 1989/90. Consecuentemente a la salida de dicho proceso se vive un aumento permanente de la tasa de actividad. Sobre esta situación operan las reformas estructurales. El impacto de la apertura y las privatizaciones traducido en el creciente desempleo de jefes de familia profundizó al extremo la caída de los ingresos familiares y promovió la participación en el mercado laboral como activos demandantes de empleo de varios miembros de la misma (madre, hijos, jefe, etc.) El crecimiento de la PEA correspondiente a los años 1992 y 1993 responde fundamentalmente a estos procesos. Durante todo el período también se vivió el creciente ingreso al mercado de trabajo de las personas mayores de 60 años (del 24% en 1984, al 29% en 1988 y al 33% en 1992), tanto por el deterioro de los haberes jubilatorios (en 1992 equivalían a la mitad de 1983) como por las reformas oficiales (parches) al sistema de seguridad que elevaron la edad para el retiro de 60 a 65 años.

Por otra parte, y frente al proceso descripto, el cuadro Nro.10 ilustra respecto a la progresiva dificultad que presenta la economía, en el marco del plan oficial, para generar ocupación. Durante todo el período en consideración el sector público operó como expulsor neto de fuerza de trabajo en razón del ajuste de las cuentas públicas y de las privatizaciones. El sector industrial, el de la construcción y el área de servicios que absorbieron empleo entre 1991 y 1993, perdieron progresivamente su impacto dinamizador. A nivel industrial, la apertura potenciada por el tipo de cambio fijo operó substituyendo partes y piezas locales por componentes importados (con su secuela de cierre de empresas) y promoviendo una fuerte racionalización de personal en las firmas líderes como modo de ajustarse a las condiciones de competencia que planteó el ingreso de producción importada (en las firmas líderes del sector industrial, el PBI creció un 35% entre 1991 y 1994, y el personal se redujo en un 10%). Asimismo, la saturación del mercado inmobiliario puso límites al crecimiento de la construcción que hacia 1993 ingresa en un momento de estancamiento. Por su lado, el área de servicios encara, desde ese mismo año, estrategias de racionalización de personal fundamentalmente en el ámbito de las empresas recientemente privatizadas. Llegamos así a 1994 sin absorción de empleo por parte de ningún sector e incluso con destrucción neta de puestos de trabajo.

El año 1995 merece una explicación adicional. Al proceso permanente

de crecimiento en la tasa de desocupación que, como consecuencia de la evolución inversa de la tasa de actividad y de la tasa de empleo, ya exhibía el modelo a fin de 1994, se le agrega el impacto del mal denominado «efecto tequila». El colapso del sistema de crédito que había sostenido los niveles de consumo de la economía argentina y había posibilitado posponer la agonía de innumerables establecimientos pequeños y medianos, decreta la caída brutal de la demanda interna y el cierre inmediato de firmas que se encontraban en el límite. Es decir, la caída del consumo define la inviabilidad de negocios que venían sosteniéndose en base a endeudamiento. Asimismo, la franja de informalidad (kioscos, remises, taxis, microemprendimientos varios) que creció como alternativa de sobrevivencia al desempleo en base a la utilización de las indemnizaciones o los retiros voluntarios, también encuentra un límite preciso ante la caída de la demanda y la dificultad para sostener costos impositivos, tarifarios, de alquiler, etc..

Lo descripto define a 1995 como un año que combina en razón del proceso expuesto, un espectacular incremento de la PEA, con una fuerte destrucción de puestos de trabajo. En suma, un crecimiento exponencial de la tasa de desempleo.

Lo desarrollado en este punto muestra con claridad como, a partir de 1990, las políticas oficiales plantean efectos sobre el mercado laboral que producen el crecimiento de la desocupación.

**b) El impacto de la política oficial sobre el costo laboral**

El Plan de Convertibilidad logró dos aspectos en lo relativo al costo laboral. Por un lado encarecerlo en dólares, y por otro transformarlo en prácticamente el único costo de la economía argentina.

El manejo indiscriminado de la apertura comercial, y la «rigidez» de la política económica son las claves que explican ambos procesos.

Respecto a la apertura, el ingreso irrestricto de productos importados sostenido tanto por la rebaja arancelaria como por el tipo de cambio fijo puso límites a la evolución de precios de los bienes sujetos a la competencia externa. En razón de esto, se contuvo la evolución de los precios mayoristas (fundamentalmente industriales, 8,92% para el período marzo 1991 - diciembre 1994). Sin embargo, en tanto la apertura no incide sobre los precios de los bienes y servicios no transables (no sujetos a la competencia externa) esto permitió que dada la ponderación mayor que estos últimos tienen sobre el Índice de Precios al Consumidor, éste se incrementara en un 58,77% durante el mismo período (bastante por encima de los precios mayoristas). En tanto los salarios tienden a ajustarse en relación al Índice de Precios al consumidor, aún siguiéndolo de atrás y con descenso en el salario real, su evolución tendió a ser superior a la del Índice de Precios Industriales durante la Convertibilidad. La consecuencia de este manejo «desregulado» de la apertura y de su impacto distorsivo en el terreno de los precios de la economía, permitió que la Convertibilidad pudiera lograr una paradoja pocas veces vista:

«caída del salario real e incremento del costo laboral». Debe consignarse que si la medición de este último se efectúa en dólares su incremento es mayor. Ambos efectos en un mismo movimiento constituyen, sin dudas, un hallazgo de la política local. (Ver Cuadro Nro. 12).

Por cierto, la consecuencia de este proceso fue la tendencia de las firmas a sustituir mano de obra. Constituye por lo tanto una presión que la apertura económica impone sobre el mercado laboral induciendo procesos de racionalización de personal en función de la evolución de los precios relativos de la economía argentina. En este sentido, el debate dominante respecto al costo laboral orientado a garantizar la reducción de los aportes patronales y/o de los salarios nominales, constituye un modo parcial y sectorialmente interesado de presentar la realidad. El cuadro que exhibimos es elocuente respecto a que no son ni los salarios ni las denominadas «cargas sociales» (ambos descienden en el período 1990-1994)

## CUADRO NRO. 12

Año	Salario real (1)	Salario costo (2)	Contribución de cargas soc. más otros costos regul.	Salario u\$s (3)	Productividad
1990	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0
1992	97.6	131.0	100.0	138.1	124.8
1994	95.8	144.0	90.0	155.0	140.6

(1) Salario medio mensual en la ind. manufacturera deflacionado por IPC (INDEC)

(2) Salario medio mensual en la ind. manufacturera deflacionado por el IPM, nacional no agrop. (INDEC)

(3) Evolución del salario medio mensual de la industria en u\$s.

los que explican el crecimiento del costo laboral. Es el movimiento de los precios a partir de la apertura y la fijación del tipo de cambio lo que explica esta situación.

Respecto a la señalada «rigidez» del plan oficial y su efecto en el funcionamiento del mercado laboral, debe destacarse que el dispositivo de política económica aplicado entre 1991 y 1994 condujo a que el objetivo de reducir el denominado «costo argentino» se transforme progresivamente en un modo falaz de aludir a la reducción del costo laboral.

En una economía abierta a la competencia importada y con tipo de cambio fijo, la capacidad empresarial de incrementar beneficios vía fijación de precios se reduce. En este marco las vías para aumentarlo descansan en la posibilidad de reducir costos. Sin embargo, al intentar hacerlo se observa que:

- Reducir la presión impositiva presenta límites dada la imperiosa necesidad fiscal de mantener o incrementar el superávit público con destino al pago de la deuda,

- Reducir las tarifas correspondientes a la infraestructura de servicios públicos privatizados implica modificar los niveles de ganancia de los conglomerados beneficiarios del proceso privatizador. Situación esta descartable desde la óptica oficial.

- Reducir los costos financieros también encuentra límites dada la elevada dependencia del ingreso de capitales que durante el período 1991-1994 exhibió la política oficial. Así las tasas locales debían ser superiores a la media internacional,

Por ende, si es imposible modificar la presión impositiva, las tarifas y las tasas de interés, la reducción de costos sólo puede operarse haciendo descender los costos laborales. Cabe aclarar que durante el período 1991-1994, sostenido en el ingreso de capitales y en el proceso privatizador, con crecimiento en el nivel de actividad económica y aumento de la recaudación tributaria existía margen para diluir esta presión (por lo menos en parte) sobre la base de las estrategias de devaluación fiscal y del subsidio cruzado en las tarifas de los servicios públicos privatizados. En la primera, los recursos públicos se utilizaban para compensar los efectos distorsivos que sobre la ganancia de los sectores de bienes transables en general y de los productos de exportación en particular, generaba el dólar fijo. Así se instrumentaron desgravaciones impositivas y reembolsos a las empresas compensados por el incremento de una recaudación eminentemente regresiva. En la segunda, con el mismo objetivo, las tarifas sobre el consumo domiciliario y la pequeña y mediana propiedad subsidiaban a los grandes usuarios (más allá de los precios intrafirma vigentes en los conglomerados que lograron integrarse). En la resente fase recesiva de la Convertibilidad signada por un menor ingreso de capitales, descenso en el nivel de actividad económica, caída de la recaudación y agotamiento de las privatizaciones, las estrategias de reducción de costos o incremento de los beneficios recientemente expuestas tienden a agotarse. Por ende, adquiere centralidad en este

período la presión hacia la baja sobre los costos laborales. Tanto sobre el componente de cargas sociales en tanto la ecuación fiscal lo permita, como sobre el propio salario nominal. Es en este punto donde la tasa de desocupación en ascenso adquiere niveles absolutos de funcionalidad con el principal objetivo de la política oficial: «reducir los costos laborales».

### **c) El carácter de la salida exportadora**

Este rasgo no deviene del proceso económico iniciado en 1990. En realidad, desde 1976 a partir de la ruptura del proceso de industrialización con destino al mercado interno y bajo predominio de la valorización financiera el salario fue perdiendo importancia como componente de la demanda global. A partir de las reformas estructurales planteadas por la administración menemista (fundamentalmente el impacto del proceso de apertura con su secuela de deslocalización territorial de la producción) y bajo las condiciones de un nuevo escenario internacional, que ante las restricciones financieras obliga a consolidar la salida exportadora, la relevancia del salario como fuente de demanda decae de manera absoluta. La convalidación de un núcleo exportador completamente desvinculado de la ampliación del mercado interno profundiza al extremo el papel del salario como factor de «costo», promoviendo de manera prioritaria estrategias destinadas a su reducción.

En síntesis, lo señalado respecto a

1990 y el cambio drástico que desde ese momento en más se produce en la relación entre crecimiento económico y empleo; el impacto de la política oficial sobre los costos laborales expresado en su encarecimiento relativo respecto a otros factores y en su transformación en el único costo susceptible de ser reducido; y la convalidación de una salida exportadora divorciada de la ampliación del mercado interno, en nuestra opinión, son argumentos suficientes para demostrar tanto la organicidad de la tasa de desempleo con el modelo económico y los agentes que lo sostienen, como la funcionalidad de los niveles elevados de desocupación con el objetivo principal de la política oficial cual es el descenso de los costos laborales. Asimismo, la funcionalidad se amplía al reconocer que la existencia de un ejército importante de desocupados constituye un formidable instrumento de disciplinamiento social. Aspecto este que no debiera descuidarse dadas las perspectivas de profunda regresividad que plantea a la continuidad del modelo en vigencia, y cuya suerte se juega en la capacidad de demoler las resistencias políticas y sociales que puedan exhibirse frente a las condiciones del ajuste externo y del ajuste fiscal.

### **III) EVALUACION DE LAS PROPUESTAS OFICIALES Y ALTERNATIVAS FRENTE AL PROBLEMA**

En las últimas semanas el gobierno nacional anunció un conjunto de iniciativas destinadas, supuestamente, a

paliar la grave crisis ocupacional. Si nuestro análisis anterior es correcto y el desempleo resulta funcional al plan vigente y al esquema de distribución del poder que lo sostiene, difícilmente el destino de las medidas sea el que dice ser. Un examen de las mismas permite augurar el escaso impacto que estas tendrán en la tasa de desempleo, así como señalar cuál es el rumbo que efectivamente la política económica pretende imprimirle a la presente situación.

Los anuncios oficiales dieron lugar a dos mensajes distintos. El primero signado por el fastuoso y típicamente menemista anuncio de un conjunto de proyectos faraónicos (aeroisla; plan de transporte; plan de viviendas), y la segunda gobernada por la lógica implacable y los límites precisos del Plan de Convertibilidad.

Respecto a los primeros anuncios, una lectura superficial podría catalogarlos como un intento «keynesiano» de reactivar la demanda vía obra pública. Sin embargo, esta visión tiene en contrario la propia lógica que gobierna hoy la política oficial. La tendencia a incrementar el superávit fiscal genuino bajo la restricción que impone la regresividad tributaria inscribe la política gubernamental en una lógica perversa de: menor actividad - menor recaudación - menor gasto público - nuevamente menor actividad. Consecuentemente la tendencia a un menor nivel de gasto conspira contra cualquier intento de reactivación de la inversión pública. Por lo tanto, el planteo oficial descansa en el indomable y frenético espíritu inversor del capital privado. La experiencia argentina es

elocuente respecto a que la capacidad de realizar efectivamente obras públicas de la envergadura de las expuestas, sólo se alcanzó cuando el Estado respaldó (vía subsidio de algún tipo) la concreción de las mismas. Quizás por eso, de todos los anuncios efectuados el único en capacidad de realizarse en forma inmediata es el plan de viviendas. Básicamente porque es el único proyecto donde ya está definido el subsidio oficial. En la propuesta original del citado plan una parte de los recursos era aportada por el Banco Hipotecario Nacional y otra por el sector privado. En las últimas informaciones trascendió que la totalidad de los recursos serían aportados por el Banco Hipotecario. Obviamente con destino a subsidiar las denominadas «viviendas populares». Cabe aclarar que según trascendió también el valor del metro cuadrado de las construcciones que se planean se ubicaría en U\$S 750. La cifra citada deja en claro que más allá de lo populares que puedan ser las viviendas, lo que resulta evidente es «lo privado» del subsidio a las constructoras. Por otra parte, más allá del mentado negocio inmobiliario asociado con los predios del Aeroparque, el conjunto de los anuncios presenta importantes puntos de contacto con estrategias ya utilizadas en nuestro país y que no han dejado buenas experiencias. Nos referimos concretamente a las autopistas que se construyeron en Capital Federal en tiempos del intendente Osvaldo Cacciatore, que explican parte importante del endeudamiento externo argentino y que aún hoy comprometen los recursos que por

coparticipación le corresponden a la Capital Federal. Es decir, los anuncios del presidente Menem parecieran pretender viabilizar ciertos proyectos colocando al Estado como tomador de deuda externa, prestador de avales o generador de interesantes rentas inmobiliarias (en desmedro del espacio público) en favor del Sector Privado.

En síntesis, la intervención fiscal vía obra pública para invertir el ciclo recesivo pareciera una estrategia razonable. Sin embargo, los condicionamientos macroeconómicos transforman en inviable la recuperación de la inversión pública. Consecuentemente la tendencia esperable es sostener con endeudamiento externo público o desguace del espacio urbano la viabilidad de proyectos faraónicos y de dudosa conveniencia. Por otra parte, los puestos de trabajo que podrían crearse a través del plan de viviendas anunciado como de inmediata realización (aproximadamente 100.000) no llegan siquiera a compensar el compromiso de eliminar 130.000 cargos públicos que ya han tomado once provincias.

Las medidas anunciadas en segundo término pueden ordenarse del siguiente modo:

a) Reducción (en tres etapas) de las contribuciones patronales.

b) Paquete impositivo destinado a combatir la evasión que junto a la moratoria previsional y tributaria anunciada días antes busca sostener una recaudación que se cae y compensar el «agujero fiscal» que genera la medida anteriormente señalada (reducción de aportes).

c) Nueva ley de negociación colec-

tiva y regímenes modernos de asignaciones familiares, trabajo doméstico y trabajo rural.

d) Un conjunto de medidas sociales de carácter asistencial.

Analizaremos ahora cada uno de los items.

a) Sobre la reducción de aportes patronales debe destacarse que la misma no supone, necesariamente, impacto alguno en términos de empleo. La propia experiencia reciente así lo indica. En realidad durante todo 1994 rigió la reducción de aportes sin que esto evitara que el desempleo creciera en nuestro país. Bueno es recordar que, mientras esta misma medida regía, la desocupación trepó al 12,2% constituyendo 1994 el primer año de destrucción neta de puestos de trabajo durante la Convertibilidad. Cabe aclarar que la reducción de aportes podría vincularse con una estrategia de generación de empleo, en tanto se trate de un subsidio selectivo atado a proyectos concretos de inversión con demanda de mano de obra. De lo contrario y en los términos en que está planteado, se consume un subsidio generalizado a la ganancia empresarial sin efecto alguno (por lo menos garantizable) en términos de ocupación. En la línea de lo que afirmáramos en los puntos anteriores de este trabajo, esta medida se inscribe en el remanido objetivo de reducir los costos laborales.

Por otra parte, las limitaciones fiscales que impidieron sostener en el tiempo las reducciones en los aportes vigentes en 1994 no sólo no han desaparecido sino que se han incremen-



tado. Es por esto que el anuncio está condicionado a una implementación en tres etapas cuya concreción sólo se efectuará en función de la evolución que reflejen las cuentas públicas. En realidad, más allá del paquete fiscal anunciado, el verdadero activo del Ministro de Economía para viabilizar esta reducción es el «waiver» prácticamente garantizado por el FMI y que lo libera de la obtención de un superávit fiscal de U\$S 2.000 millones en el segundo semestre del año.

b) El paquete impositivo anunciado y presentado como combate a la evasión se inscribe en la lógica de acentuar la presión sobre el impuesto a las ganancias en base a:

- el establecimiento de un nuevo sistema obligatorio de cajas registradoras con memoria inviolable.

- la obligatoriedad por ley de las personas que pagan impuestos a la ganancias de justificar sus gastos (posteriormente esto fue relativizado por el propio ministro) con la presentación de facturas.

Un nuevo proyecto destinado a restablecer la nominatividad de las acciones.

Más allá del análisis tributario específico que estas medidas exigen, el primer punto a señalar es que poco aportarán en la cuestión del desempleo. Aspecto que resulta preocupante ya que los comentarios que formulamos respecto a la reducción de aportes en el punto anterior, tampoco garantizaban impacto alguno. Respecto a los anuncios impositivos, parece obvio que responden a la tendencia declinante que

inexorablemente presenta la recaudación y, también al objetivo de presionar sobre la franja de contribuyentes medios con el objeto de cubrir el bache fiscal que a futuro plantea la rebaja de los aportes patronales. Por otra parte la estrategia adoptada sigue postergando un debate a fondo sobre la progresividad que en materia de impuestos debiera incorporar la Argentina. En este sentido, resulta importante señalar que en el presente contexto de caída de la actividad económica la evasión responde en un nivel significativo a las estrategias de sobrevivencia que desarrollan ciertas unidades (fundamentalmente Pymes), las cuales en tanto vivan un incremento de la persecución fiscal difícilmente puedan continuar su actividad. En razón de esto, los objetivos fiscales no se cumplirán y la persistencia en este tipo de estrategias tiende a incrementar la concentración económica e incluso se constituye en un factor adicional de generación de desempleo.

El problema central de la Argentina de hoy en materia tributaria no es tanto la evasión sino la elusión. Es decir, las formas de evasión legal que tienen los principales conglomerados empresarios. La esquizofrenia nacional llega al extremo de disociar los instrumentos regulatorios y de intervención del Sector Público (Ej.: impuestos) del reconocimiento del sujeto principal de la economía. Es decir, el grupo empresario como forma de organización expresa del capital interno más concentrado no es considerado como sujeto jurídico-legal.

En realidad, la diversificación que

presentan estos conglomerados, la integración horizontal y /o vertical que exhiben y su carácter transnacionalizado, les permiten disimular ganancias y exponerlas en los paraísos fiscales.

Por ende, la necesidad de avanzar en un esquema que unifique la facturación y el patrimonio de cada grupo empresario y establezca gravámenes sobre renta presunta y patrimonio consolidado parece el rumbo lógico de cualquier estrategia seria sobre progresividad tributaria.

c) La incorporación en el conjunto de medidas destinadas a combatir el desempleo de la Nueva Ley de Negociación Colectiva carece de sentido alguno respecto al objetivo específico (el empleo). En realidad, sólo puede interpretarse como una profundización vía descentralización de la negociación colectiva, de las condiciones de flexibilización laboral.

d) Las medidas de asistencia social son las siguientes:

- Extensión de la cobertura médica y el subsidio por desempleo a trabajadores jefes de hogares mayores de 40 años que hayan dejado de cobrar sus prestaciones por desempleo. Así formulada esta iniciativa resulta por demás ambigua. Máxime cuando no se precisa si se incrementarán los fondos con destino a las políticas de empleo. De hecho, en este mismo paquete la reducción de aportes tiende a desfinanciar el Fondo Nacional de Empleo ya que este se nutre de un porcentaje fijado sobre la nómina de salarios. Así las cosas, tomando en cuenta que el sub-

sidio por desempleo sólo alcanza a 100.000 personas sobre un total de 2.400.000 de los cuales son jefes de familia el 30,2% (724.800) la propuesta oficial resulta además de ambigua, suficientemente escasa.

- Programas de empleo temporario directo con el Ejército y empresarios privados. Continúa la ambigüedad, no hay cifras ni acuerdos concretos que se hayan explicitado debidamente.

- Eximición de cargas previsionales a quienes contraten trabajadores mayores de 55 años a los que les falte la edad necesaria para jubilarse. Más allá del impacto seguramente escaso de esta medida, es la primera que mantiene relación directa con el problema.

- Inversión de 400 millones de pesos anuales en la implementación de un plan social alimentario nutricional. Pese a las críticas que en su momento se efectuaron el gobierno parece recurrir a una variante del PAN que instrumentara el gobierno de Alfonsín. En lo relativo a los fondos no suponen fondos adicionales a los ya previstos en el presupuesto.

- Puesta en marcha de proyectos sociales financiados por el Tesoro Nacional y con financiamiento internacional por monto de 650 millones de pesos. No se trata de fondos adicionales, sino de proyectos y financiamiento ya previsto.

- Otorgamiento de becas de formación y ampliación del Proyecto Joven. No existen precisiones sobre estos anuncios.

- Inversión en capacitación por 200 millones de pesos para el período 1995-1996. No se especificó si son adicio-

nales a los ya existentes.

- Programa de mejoramiento barrial para áreas pobres de las ciudades y financiamiento para iniciativas comunitarias. Ambas definiciones son para el año próximo.

En síntesis, la reducción de aportes anunciada no constituye una estrategia inmediata en la lucha contra el desempleo; el paquete impositivo en tanto acentúa la presión sobre los sectores medios puede promover mayor expulsión de trabajadores; la descentralización de la negociación colectiva profundiza la flexibilidad institucional del mercado de trabajo pero no promueve empleo, y las medidas asistenciales no reflejan la voluntad

oficial de incrementar los fondos destinados a paliar las situaciones de emergencia y exhiben niveles de ambigüedad inaceptables dada la gravedad de la crisis. Considérese que mientras nuestro país destina a políticas de empleo apenas el 0,2% del PBI, los países desarrollados invierten considerablemente más.

Sin embargo, el hecho de que el paquete de medidas anunciado no contenga estrategias activas dirigidas a resolver el problema del desempleo no supone que no exista una política. En la agenda de esta etapa del ajuste, la reducción del costo laboral es un eje principal. A estos efectos el desempleo ayuda conformando el marco más pro-

### CUADRO NRO. 13

Gastos destinados a la política del mercado laboral y pasiva en los países de la OCDE  
En porcentaje del PBI

Países			Medidas Activas						
	Gastos totales	Medidas pasivas	Total	Costos de admin. laboral	Medidas de capacitación	Subsidios al empleo	Medidas de fomento del empleo	Ayuda a autónomos	Apoyo a grupos especiales (Jóvenes, discapacit.)
Dinamarca 1992	6.53	4.97	1.58	0.11	0.4	0.28	0	0.11	0.66
Alemania 1992	3.46	1.82	1.64	0.24	0.59	0.07	0.44	0	0.3
España 1992	3.65	3.08	0.57	0.11	0.08	0.13	0.07	0.12	0.08
Francia 1991	2.82	1.94	0.88	0.13	0.35	0.05	0.04	0.02	0.29
Holanda 1990	3.22	2.17	1.05	0.09	0.21	0.03	0.02	0	0.7
Suecia 1992	5.99	2.78	3.21	0.24	0.99	0.12	0.31	0.03	1.52
Gran Bretaña 1992	2.28	1.69	0.59	0.17	0.18	0	0	0.22	0.22
EEUU 1991	0.84	0.58	0.26	0.08	0.08	0	0	0.01	0.09
Japón 1990	0.45	0.32	0.13	0.02	0.03	0.07	0	0	0.01

Fuente: OCDE, 1994

picio para instrumentar iniciativas en esa dirección (reducción de cargas sociales y rebaja de salarios nominales). Esta perspectiva acompañada por la implantación de criterios de «flexibilidad contractual» extremos tiende a instaurar por ley como nueva figura del mercado del trabajo argentino el «asalariado interino». Es decir, aquel que ingresa o sale de la firma según el ciclo de actividad de la misma y sin implicarle costo alguno al patrón. Esta estrategia promueve y legaliza un esquema de rotación permanente de la mano de obra.

En algún sentido, la experiencia chilena es aleccionadora respecto a lo que ocurre hoy en la Argentina. En 1982 Chile alcanzó tasas de desocupación cercanas al 30%. Hoy se ubica en alrededor del 6%. Resulta indispensable aclarar que el mercado laboral chileno previo al 30% de desempleo poco tiene que ver con el posterior. Una fuerte caída del salario real y la precarización absoluta de las relaciones laborales fueron los rasgos principales del proceso posterior. No obstante, debe explicitarse que ambos factores son condición necesaria pero no suficiente para explicar el descenso posterior de la tasa de desempleo del país trasandino. Hubo también otros aspectos que deben destacarse y en los cuales la perspectiva argentina es, por lo menos, opinable. En primer término, Chile experimentó un crecimiento económico ininterrumpido durante once años. Argentina, por su parte, luego del «veranito convertible» ingresó en una fase de estancamiento. En segundo lugar, Chile consolidó una salida expor-

tadora fundada en una sólida complementación comercial con los Estados Unidos (rasgo ausente en el proceso argentino) y un perfil de producción exportable con mayor capacidad de generación de empleo que el que presenta la economía local.

Reorientar el rumbo comprometiendo la política económica en la resolución del problema ocupacional exige incorporar como criterio la necesidad de normalizar la tasa de ganancia de los principales conglomerados empresarios. Debe señalarse en este sentido que el período 1991-1994 exhibe simultáneamente: crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), descenso del salario real e incremento en las tasas de desocupación. En cualquier lugar del planeta y desde cualquier teoría económica, un comportamiento de esta naturaleza supone un espectacular aumento de la ganancia empresarial. Obviamente no de todos los empresarios, sino de aquellos grupos económicos que pudieron asociar su expansión al proceso de privatizaciones, apertura y desregulación. Máxime cuando la intervención fiscal del período lejos de atenuar la regresividad la acentuó haciendo recaer las condiciones de pago del endeudamiento de manera extendida sobre el conjunto de la comunidad. Una tributación de carácter regresivo y una reasignación del gasto público dirigido a financiar predominantemente corrupciones varias, subsidios asociados al proceso privatizador, reembolsos a los exportadores y al sistema privado de fondos de pensión definen las características principales que adoptó el ac-

cionar del Sector Público durante el período en cuestión. Incluso, frente al cambio de contexto que vive la economía argentina desde 1995, la prioridad adquirida por la salida exportadora, y la estrategia económica dirigida a reducir el costo laboral, resulta notorio que la ganancia de los conglomerados empresarios sigue siendo el norte principal de la política en curso. De hecho, y tal cual se describió al analizar las últimas medidas gubernamentales lo único claro de las mismas es la definición en torno a la reducción de aportes y, lógicamente, el subsidio generalizado que esto representa para la ganancia empresarial.

Consecuentemente, lo que se discute cuando se plantea encarar una política de empleo es asumir una estrategia que revierta el sentido que hasta hoy adoptan las transferencias de ingresos en nuestra sociedad. Esto exige promover iniciativas de carácter fiscal, de reforma institucional y de política económica dirigidas a limitar la tasa de ganancia de los principales conglomerados. En este sentido el accionar debiera reconocer la siguiente dirección:

a) Declaración de la emergencia ocupacional.

b) Transformar el problema del empleo en «Política de Estado».

c) Elevar en consecuencia los recursos que invierte el Estado argentino en estrategias pasivas y activas dirigidas a resolver esta cuestión. Fijar un porcentaje (basado en la experiencia internacional) no menor al 3% ni mayor al 6% del PBI como meta a alcanzar en materia de recursos públi-

cos. Sostener esta estrategia en una política de equilibrio fiscal fundada en criterios de progresividad tributaria y/o reasignación del gasto tomando en cuenta lo expuesto sobre ambos aspectos en puntos anteriores de este informe.

d) Derogar la normativa oficial destinada a flexibilizar el mercado laboral.

e) Establecer como prioridad de las políticas públicas la cuestión ocupacional. Esto supone vincular «selectivamente» las estrategias de desgravación impositivas, crediticias y de contratación con el objetivo de generación de empleo. En base a esto, las líneas de trabajo debieran diferenciar tres niveles: sobre los desocupados que ya están en situación de emergencia, sobre las pequeñas y medianas empresas y sobre las grandes firmas de la economía argentina. A estos efectos debiera:

- Crearse un Instituto Nacional de Empleo solventado con los recursos previstos, coordinado por una representación política y social plural, dedicado a centralizar el accionar en esta materia y a vincular las estrategias pasivas de lucha contra el desempleo (subsidios a los desocupados) con las políticas de calificación de la fuerza de trabajo y de reinserción laboral. Asimismo este Instituto debiera garantizar el apoyo directo vía subsidio a los jefes de familia y el mantenimiento de la cobertura sanitaria para el grupo familiar. Debe quedar claro que el tipo de subsidio al desocupado que aquí se propone no adopta la misma significación que el seguro de desempleo

previsto oficialmente. En tanto se mantengan y promuevan normas flexibilizadoras destinadas a «facilitar el despedido» el subsidio al desempleado constituye una nueva forma de trasladar costos empresarios al sector público. Por esto adquiere relevancia en la definición del seguro de desempleo la modificación del contexto de flexibilización laboral que ha impuesto el gobierno.

- Establecerse una Ley Marco para las pequeñas y medianas empresas con el objeto de que este tipo de unidades actúe como factor de contención y no de expulsión de empleo. Esta ley debería incluir en la definición de un pequeño y mediano establecimiento no sólo el criterio de tamaño sino el de «no vinculación» de esa unidad económica con un grupo empresario. Esta ley debería favorecer un tratamiento diferencial en materia crediticia, tarifaria, impositiva y de mercado. Los subsidios que en este sentido se establezcan deben estar atados a metas concretas de generación de empleo.

- Promoverse en las grandes firmas del comercio, los servicios y la producción, donde se observan importantes incrementos de productividad traducidos en una conducta empresarial de exclusiva maximización de beneficios, estrategias de negociación colectiva que además de incorporar como sujeto de la negociación al grupo empresario en su conjunto (no sólo a la firma individual) privilegien la negociación por productividad, la reducción de la jornada con mantenimiento sala-

rial, el encarecimiento de las horas extras y la calificación de la fuerza de trabajo a cargo de las firmas.

Como es natural, un planteo de esta naturaleza entra en colisión con la política en curso. Requiere de un marco capaz de limitar la apertura y desplazar el «efecto armaduría» por una estrategia dirigida a lograr mayores niveles de integración productiva local, promoviendo una salida exportadora para la cual el mercado interno tenga sentido. Supone una expresa definición en favor de crecientes niveles de progresividad tributaria, supone un reordenamiento financiero que privilegie el rol de la banca pública de fomento y demanda una estrategia de regulación sobre los servicios públicos privatizados. En realidad, las líneas expuestas implican una reformulación del rumbo económico que le otorgue sentido a la palabra empleo y pueda combinar una situación de equilibrio fiscal fundado en criterios progresivos con una estrategia de crecimiento de la demanda efectiva vía reducción de la jornada laboral con mantenimiento de salario, atención de la emergencia social y asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

Se trata de recrear un marco de política económica donde tenga sentido y dimensión la palabra empleo. En la agenda actual el capítulo del empleo no existe, sólo existe el «costo laboral». La diferencia, como hemos tratado de evidenciar en este trabajo, no es sólo semántica.

*Buenos Aires, septiembre 1995.*