



Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo

Office of the Chief Economist
Working paper #385
November 1998

CANCELANDO LA HIPOTECA
Hiperinflación, reforma de la economía,
empleo y desempleo en
la Argentina de los 90

by

Juan Llach y Lucas Llach

Trabajo presentado en el seminario "Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad", Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo, 3 y 4 de abril de 1998.

© 1998
Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

The views and interpretations in this document are those of the authors and should not be attributed to the Inter-American Development Bank, or to any individual acting on its behalf.

The Office of the Chief Economist (OCE) also publishes the *Latin American Economic Policies Newsletter*, as well as working paper series and books, on diverse economic issues. Visit our Home Page at: <http://www.iadb.org/oce>. To obtain a complete list of OCE publications, and to read or download them, please visit our Web Site at: <http://www.iadb.org/oce/32.htm>

Introducción

Las causas de la "explosión de desempleo" y de la escasa creación de empleos ocurridas en la Argentina hasta 1995 y sus perspectivas futuras son los dos hilos conductores de este documento¹. Frecuentemente se ha considerado que el aumento del desempleo fue "consecuencia lógica" de la reforma económica iniciada en 1989 y consolidada a partir de la convertibilidad, en 1991. Dado que estos fenómenos coexistieron con un crecimiento económico del 6 % anual entre 1990 y 1995, suele agregarse que el de la Argentina es un "caso típico" de "crecimiento sin empleo". Alternativamente (y a veces complementariamente) se afirma que la causa principal del problema debe buscarse en la persistencia de un vetusto sistema de relaciones laborales que no fue reformado a tiempo (Banco Mundial, 1996).

Aquí se presenta una interpretación distinta. En la sección I se compara el caso de la Argentina con una amplia muestra de países, y surgen dos conclusiones relevantes. La primera es que un crecimiento económico sostenido y suficientemente rápido -igual o mayor al 6 % anual- es una condición suficiente para abatir el desempleo. El crecimiento adquiere así un papel clave como determinante de la evolución del mercado de trabajo, algo que ha sido olvidado con gran frecuencia y no surge nítidamente de la literatura. Ello no implica quitar relevancia a los desarrollos específicos del mercado laboral; de hecho, todos los países que lograron un crecimiento rápido y sostenido tuvieron sistemas flexibles de relaciones entre empleados y empleadores. La cuestión que surge de inmediato es: entonces ¿por qué en la Argentina de la década del noventa el crecimiento rápido no sólo impidió abatir el desempleo, sino que coexistió con su notorio incremento? La experiencia internacional aporta aquí una segunda lección crucial: en todos los países con reformas económicas comparables a la de la Argentina, a una primera fase de débil creación de empleos y aumento del desempleo siguió una segunda etapa, con la economía ya reestructurada, de fuerte aumento de la ocupación.

Este análisis se profundiza para el caso de la Argentina en las secciones II y III. Allí puede verse que durante la década del ochenta el desempleo abierto aumentó, pero el desempleo encubierto creció mucho más. Por un lado, por el desempleo oculto en bajísimas tasas de participación en la PEA. Por otro lado, porque hubo una fuerte creación de empleos, pero con una importante caída del producto que determinó que la productividad media del trabajo cayera en el orden del 25 %. Para completar la paradoja, surgen evidencias de que la altísima inflación contribuyó a la creación de empleo en el sector informal. La sección III aporta pruebas a la hipótesis, ya que sugiere que la mayor parte del aumento del desempleo durante los 90 se explica por la crisis del superpoblado sector informal, y que el aumento de la oferta laboral y el ajuste del sector formal tuvieron una importancia no desdeñable pero en todo caso secundaria.

Finalmente, en la sección IV se analizan las perspectivas futuras del empleo y el desempleo en la Argentina. Las conclusiones son de un "optimismo condicional" porque si bien el potencial de crecimiento y de creación de empleos es muy significativo, las demoras en las reformas pendientes plantean claras amenazas. Estas demoras no sólo incluyen a la reforma laboral y a las de "segunda generación", sino también a la propia economía. De lo que se trata es de contar con una verdadera estrategia de crecimiento capaz de inducir un crecimiento tan rápido como el necesario para erradicar el desempleo. Si la necesidad de esta estrategia podía aparecer como una cuestión opinable hasta la crisis asiática, el argumento hoy cobra fuerza para todos los países latinoamericanos, gran mayoría, que han optado por la estabilidad monetaria y por la defensa de la paridad de sus monedas respecto del fortalecido dólar norteamericano.

¹ El trabajo está basado, en buena medida, en Consejo Empresario Argentino - Llach, J. et al. (1997). Pero el análisis se extiende aquí hasta 1997 y se han incorporado nuevas hipótesis en todas las secciones del documento.

I. Una mirada al mundo

La combinación de circunstancias económicas que afectó al mercado laboral argentino en los últimos años carece de antecedentes exactos. La convivencia de una fuerte reforma estructural (apertura de la economía combinada con una reducción importante de la producción estatal), súbita estabilización, aumento rápido del ingreso nacional, alto desempleo e incremento en la tasa de participación no se dio en ningún otro país. Aun así, una mirada al mundo ayuda a poner en perspectiva la experiencia argentina de los 90 y a obtener más de una interesante "lección". Hay varios casos de países que pasaron por episodios similares, en algún sentido, al de la Argentina. En esta sección se analiza la performance de empleo y desempleo durante esas experiencias. Con la mirada puesta en el futuro se consideran también los efectos que generó el crecimiento económico sostenido y la reforma laboral en diversos países.

El empleo durante las "reformas estructurales"

La idea general de que un proceso de reestructuración económica (fruto, por ejemplo, de la apertura de la economía o de una importante reforma del estado) lleva un "período de ajuste" en el que el aumento en el empleo de los sectores en expansión no llega a compensar las caídas en la ocupación en los sectores declinantes es invocada frecuentemente en la discusión pública. Dicha asimetría puede provenir de una distinta intensidad factorial entre actividades -alentada quizás por un cambio en el precio relativo de los factores si, por ejemplo, la apertura comercial abarata los bienes de capital-, de rigideces institucionales en el mercado laboral que obstaculizan la reasignación de empleo, o de un desacople (*mismatch*) entre habilidades ofrecidas y demandadas en el mercado de trabajo.

La experiencia internacional es bastante favorable a la hipótesis según la cual los episodios de reformas estructurales traen problemas de empleo. Aun cuando en algunos de los casos el producto creció apreciablemente, ese aumento se reflejó en el empleo de manera más débil que lo que puede considerarse normal, es decir, hubo una baja elasticidad producto-empleo². Un caso de esta evolución es el de Nueva Zelanda durante los 7 años siguientes a las reformas iniciadas por el gobierno laborista en 1984, en los que el tenue aumento de la producción doméstica (creció el 1,1% o 0,16% anual) convivió con una caída neta del empleo. En Chile, el producto creció 30% entre 1973 (el comienzo de las reformas) y 1981 (el año anterior a una severa crisis externa) mientras el empleo lo hacía al 13%. Si bien no puede hablarse de un fracaso, el empleo generado por cada punto porcentual de producto fue menor al que más tarde crearía la economía chilena, como se comprueba comparando los cuadros 1 y 2. La existencia de un quiebre hacia arriba en la elasticidad-producto de la demanda de trabajo de Chile alrededor de 1979-1980 fue confirmada por diversos trabajos empíricos³, y atribuida a alguna combinación de los efectos de las reformas comercial y laboral. En España, en tanto, la performance en materia de empleo fue pésima durante el primer lustro de los años 80: cayó 7,9% mientras el producto crecía en exactamente la misma magnitud. La apenas moderada creación de empleos en Corea a principios de los años 80 también refuerza la idea de que las reformas estructurales debilitan la demanda global de empleo. En esa época se abandonó una política industrial discrecional, y entre 1980 y 1984 el empleo creció 5,2% (1,3% anual) mientras el producto aumentaba 37% (8,2% anual). También en la Argentina convivieron durante alrededor de un lustro -y muy marcadamente en 1992-95- un crecimiento inusualmente alto del producto y un aumento leve del empleo.

² A lo largo del trabajo y salvo indicación en contrario, entendemos por "elasticidad producto-empleo" simplemente el cociente entre la tasa de crecimiento del empleo y la tasa de crecimiento del producto. No ignoramos sus limitaciones, pero tampoco sus ventajas para el análisis de mediano y largo plazo.

³ Paredes (1996) resume los resultados de dichos trabajos.

Desde luego, durante todos estos episodios hubo un importante incremento de la productividad media del trabajo.

Cuadro 1. Producto y empleo durante el "período de reforma"

País	Período	Crecimiento anual del producto (%)	Crecimiento anual del empleo (%)	Elasticidad (II)/(I)
Argentina	1990-95	6,0	1,1	0,16
Chile ⁴	1973-81	3,3	1,5	0,45
	1981-84	-3,9	-0,9	0,23
España	1980-85	1,5	-1,6	-1,07
Nueva Zelanda	1984-91	0,16	-0,04	-0,25
Corea	1980-84	8,2	1,3	0,16

Fuentes: datos de la Secretaría de Programación Económica y del INDEC para la Argentina, Cortázar (1995) para Chile, Reichmann (1994) para España, Richardson (1996) para Nueva Zelanda, Maddison (1995) y OECD (1994) para Corea.

El fenómeno de creación débil o directamente de destrucción de empleo que sigue a los súbitos programas de reforma ha sido siempre de naturaleza transitoria. Más aún, algunos casos sugieren que, si la economía toma finalmente un sendero de alto crecimiento, la generación de empleo es anormalmente veloz. En Chile, por ejemplo, el nivel general de empleo aumentó al 5,4% anual entre 1984 y 1990, una tasa similar apenas inferior a la del producto (6%). También en España se expandió sensiblemente la demanda de trabajo, a partir de mediados de los 80. Algo similar ocurrió en Corea, y en menor medida en Nueva Zelanda, luego de los mencionados períodos de reforma. Lo sucedido en la Argentina a partir de la recuperación de 1996-97 -un formidable salto hacia arriba en la elasticidad producto-empleo- replica la experiencia de esos países. Es muy sugerente que las cifras para la Argentina coincidan exactamente, a un nivel de decimales, con el promedio de los otros cuatro casos considerados.

Cuadro 2. Producto y empleo en la economía reestructurada

País	Período	Crecimiento anual del producto (%)	Crecimiento anual del empleo (%)	Elasticidad después de las reformas	Elasticidad durante las reformas
Argentina	1995-97	6,1	3,7	0,61	0,10
Chile	1984-90	6,0	5,4	0,90	0,45
España	1985-91	4,1	2,9	0,71	-1,07
Nueva Zelanda	1992-95	4,5	2,6	0,57	-0,25
Corea	1985-89	9,7	3,9	0,40	0,16
Promedio sin la Argentina		6,1	3,7	0,61⁵	0,18

Fuentes: Las mismas que el cuadro 1.

En algunos casos, la recuperación del empleo luego de las reformas ha sido sólo una instancia de un fenómeno más general: la virtual desaparición del problema del desempleo en los países de crecimiento alto y sostenido.

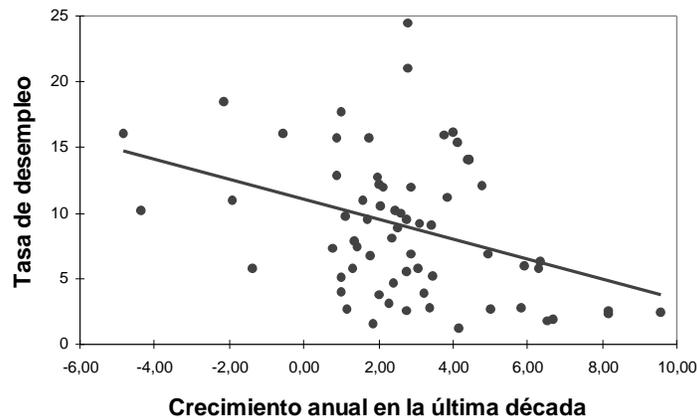
⁴ En Chile el "período de reforma" aparece separado en dos para distinguir el fuerte impacto de la crisis de la deuda.

⁵ No es el promedio de las elasticidades nacionales sino el cociente entre los promedios de crecimiento del producto y crecimiento del empleo.

Los beneficios del alto crecimiento

De acuerdo a los datos de una muestra de 66 países⁶, existe una correlación simple negativa (-0,37) entre la tasa de desempleo y el crecimiento del producto total en los diez años anteriores a la medición del desempleo de cada uno de los países⁷. El gráfico 1 ilustra el fenómeno. Estrictamente hablando, no puede concluirse de esa relación simple que un mayor crecimiento económico implique menor desempleo, ya que no se están considerando otros factores que también afectan a la tasa de desempleo (movimientos macroeconómicos de corto plazo, regulaciones en el mercado de trabajo, rigideces salariales, variaciones en las tasas de participación). Pero hay allí una sugerencia acerca del benéfico efecto del crecimiento sobre el desempleo: los países de alto crecimiento (al menos 6%) prácticamente no sufren problemas de desocupación.

Gráfico 1: Correlación entre crecimiento económico y desempleo



Fuentes: Maddison (1995), Summers & Heston (1995) y estadísticas del Banco Mundial.

Esa categoría está dominada por los países de alto crecimiento del Sudeste Asiático (Taiwan, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Indonesia, Malasia y Tailandia). Todos ellos (excepto Taiwan, que no está en la muestra) aparecen en la zona sudeste del gráfico 1, ya que tienen tasas de desempleo menores a 4% y crecieron o bien por encima de 6% anual (Corea, Hong Kong, Singapur, Tailandia) o bien más de 4% (Indonesia y Malasia). Tomando un promedio simple de las tasas nacionales de desempleo en la región se obtiene un envidiable 2,5%. Como una imagen invertida de los problemas de desempleo en Europa, uno de los obstáculos que ha enfrentando el sudeste asiático es la escasez de trabajadores. La reciente crisis en la

⁶ Alemania (datos de 1995), Argelia (1991), Argentina (1994), Australia (1995), Austria (1995), Bangladesh (1989), Bélgica (1995), Bolivia (1991), Brasil (1988), Bulgaria (1993), Canadá (1995), Chile (1994), China (1991), Colombia (1991), Corea del Sur (1991), Costa de Marfil (1986), Costa Rica (1991), Dinamarca (1995), Ecuador (1991), Egipto (1992), El Salvador (1991), España (1995), Estados Unidos (1995), Filipinas (1991), Finlandia (1995), Francia (1995), Ghana (1989), Grecia (1995), Holanda (1995), Honduras (1991), Hong Kong (1991), Hungría (1993), India (1991), Indonesia (1991), Irán (1993), Irlanda (1995), Israel (1991), Italia (1995), Jamaica (1990), Japón (1995), Kenya (1986), Malasia (1994), Marruecos (1994), México (1991), Nigeria (1989), Noruega (1995), Nueva Zelanda (1995), Pakistán (1991), Panamá (1991), Paraguay (1991), Perú (1991), Polonia (1994), Portugal (1995), Reino Unido (1995), Rumania (1993), Singapur (1991), Siria (1991), Sri Lanka (1991), Sudáfrica (1993), Suecia (1995), Suiza (1995), Tailandia (1987), Trinidad y Tobago (1991), Túnez (1993), Turquía (1995) y Venezuela (1991).

⁷ Si se toma un plazo de 20 años, el resultado es similar, con un coeficiente de correlación simple de 0,40.

región será una buena prueba para ver si el saludable efecto del crecimiento sobre el desempleo es lo suficientemente robusto como para resistir sacudones transitorios, si es que la "crisis asiática" no es más que eso.

Cuadro 3. Tasas de desempleo en el Sudeste Asiático

País	Tasa de desempleo	Año
Corea	2,0	1995
Hong Kong	3,2	1995
Singapur	2,7	1995
Malasia	2,8	1995
Indonesia	2,7	1991
Tailandia	1,5	1993
Promedio	2,5	

Fuente: las mismas que el gráfico 1 y base de datos de las Naciones Unidas.

El ya mencionado ejemplo de Chile es un caso más cercano al de la Argentina en el que el crecimiento económico resolvió el problema del desempleo. Desde 1983, año en que la desocupación alcanzó un pico de 27%, seis años de crecimiento económico sostenido (alrededor de 6,5% anual) bastaron para reducir el desempleo a sólo 6,2% en 1989, aun cuando la oferta laboral aumentaba a razón del 2,2% anual.

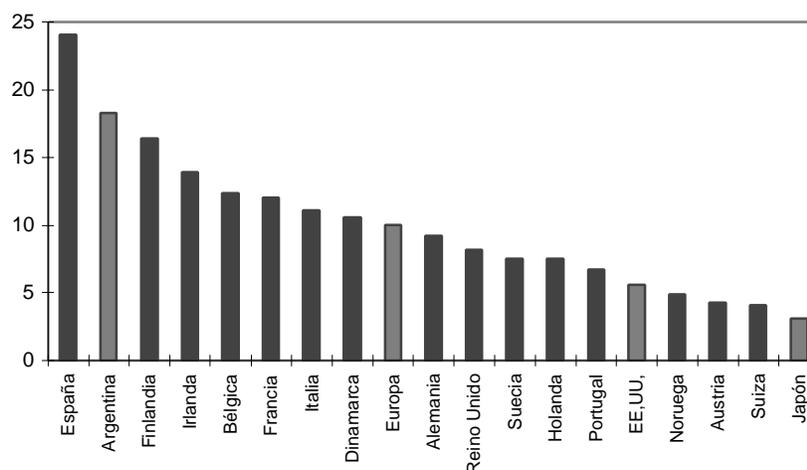
Así las cosas, parece imposible plantear la problemática del desempleo como una discusión independiente de la del crecimiento económico. A pesar de ello, la literatura sobre el desempleo ha prestado poca atención -teórica y empírica- a la influencia del crecimiento. En parte, ese relativo desdén tiene que ver con la separación bastante tajante entre el corto plazo de la macroeconomía -que contempla la posibilidad de desempleo involuntario, causado por ejemplo por "salarios de eficiencia" o mercados no competitivos- y el largo plazo del crecimiento, donde los mercados se suponen competitivos y en equilibrio. En la escasa literatura de crecimiento que considera explícitamente el problema del desempleo (por ejemplo, Agion and Howitt (1994) o Erikson (1997)), se utilizan modelos de *matching*, en los que hay una tasa natural de desempleo (aquella que iguala los flujos de entrada y salida al desempleo dada la intensidad de contrataciones de las firmas) que evoluciona en el tiempo. La relación entre desempleo y crecimiento que surge de esos modelos es ambigua, y depende de supuestos como las preferencias o la forma que asuman las mejoras tecnológicas. Considerando un mediano plazo, sin embargo, parece muy razonable pensar que en un país que sufre desempleo alto, involuntario y difícilmente descriptible como friccional, natural o "de equilibrio", el crecimiento del producto desencadenado por una mayor tasa de acumulación o por un ritmo más rápido de mejoras tecnológicas tendrá un efecto expansivo sobre la demanda de trabajo, atenuando y con el tiempo eliminando el desempleo.

Desempleo y flexibilidad laboral en el mundo

Sirve como marco general para ilustrar la discusión sobre el papel de la flexibilidad laboral la dispar experiencia de los países de la OECD en materia de desempleo. Mientras en Europa el desempleo es el problema económico con más presencia en el debate público, en Japón prácticamente no existe, y en Estados Unidos es menos importante que otras cuestiones, como la desigualdad de ingresos. A la hora de

buscar los determinantes institucionales de estas diferencias, los contrastes saltan a la vista y surge una clasificación natural en tres "modelos" para las relaciones de trabajo: el norteamericano, el europeo y el japonés o, más generalmente, asiático.

Gráfico 2: Tasas de desempleo en 1995



Nota: "Europa" es el promedio simple de los países europeos del gráfico. **Fuente para este gráfico y los dos siguientes:** OECD (1995).

El modelo norteamericano está caracterizado por una amplia "flexibilidad externa a la firma", es decir, por un mercado de trabajo dinámico en el que es normal que los trabajadores cambien frecuentemente de empleador. Esta flexibilidad es alentada por facilidades legales para el despido, incluyendo bajas indemnizaciones y pocos o ningún requisito de "justificación". El aceitado mercado laboral norteamericano tiene un impacto significativo sobre la dinámica del desempleo. Como se ve en el gráfico 3, Estados Unidos es el país de la OECD en el que es más probable que un desempleado encuentre trabajo en un determinado mes (casi 38% contra un 14% en Japón y 11% en Europa), lo que sin dudas se relaciona con un menor temor del empresario para tomar personal por la ausencia de costos de despido. Ya que para que la cantidad de desempleados se mantenga constante es necesario que el número de personas que abandona el desempleo sea igual al de los nuevos desempleados, la alta tasa de salida del desempleo convive necesariamente, en el "estado estacionario", con una alta tasa de entrada. Dada una cierta tasa de desempleo, una alta tasa de rotación, como la norteamericana, es preferible a una baja, porque así son menores el desempleo de larga duración y sus perjuicios: la desigualdad distributiva, el efecto desaliento (que debilita las señales sobre el mercado de trabajo) y tendencia a la autoperpetuación (por el deterioro del capital humano y el "estigma" asociado a los desocupados de larga duración).

Gráfico 3: Tasas mensuales de entrada y salida hacia y desde el desempleo

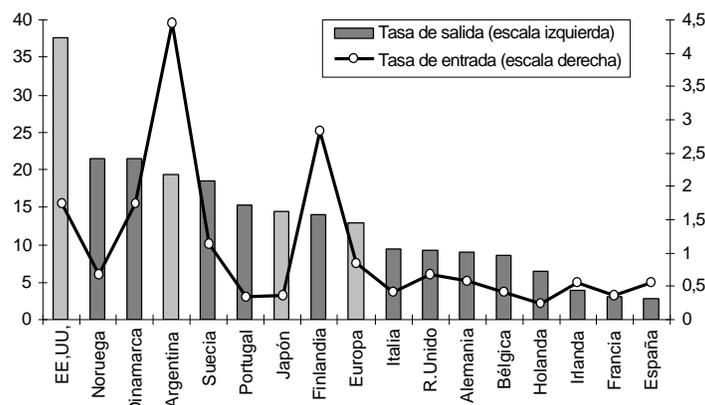
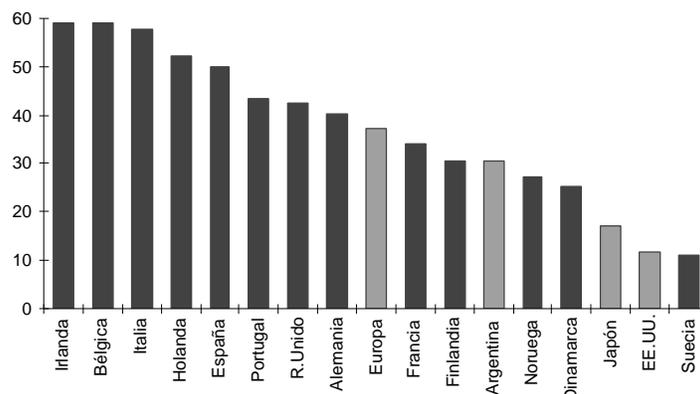


Gráfico 4: Desempleados de larga duración como porcentaje del total de desempleados



Si Estados Unidos es un ejemplo de desempleo bajo y relativamente menos doloroso, Europa es exactamente lo contrario. No sólo es mucho mayor allí la tasa de desempleo; también es más importante el desempleo de larga duración. Si bien hay variaciones entre los distintos países europeos, y en la última década han abundado los intentos de flexibilización, Europa sigue caracterizándose por una legislación laboral más rígida que la de Estados Unidos. Las dificultades para el despido no son el único determinante institucional del alto desempleo europeo. Otros factores importantes son el mayor poder negociador de los gremios y lo que se considera una excesiva generosidad en los subsidios a los desempleados. La combinación de estas tres causas ha alimentado el desempleo, en particular el desempleo de larga duración y con él el perverso mecanismo de persistencia ya descrito. Se ha argumentado *in extenso* (Pissarides (1997) y Krugman (1994) son sólo dos ejemplos) que la "legislación de protección al empleo" y los subsidios a los desocupados explican la diferente reacción de Europa y Estados Unidos a ciertos eventos ocurridos en las últimas dos o tres décadas, entre los que se enumeran las crisis del petróleo, las políticas monetarias contractivas de los tempranos 80 y las mejoras tecnológicas adversas a los trabajadores menos calificados. Mientras que en Europa la respuesta a esos impulsos fue un aumento del desempleo, en Estados Unidos la consecuencia fue un aumento de la desigualdad salarial.

Los mercados de trabajo de los países asiáticos, cuyo paradigma es el de Japón, se han caracterizado por un desempleo bajo, aunque por razones distintas que en Estados Unidos. Si en Estados Unidos la clave ha sido la alta tasa de salida del desempleo provocada por la flexibilidad en la contratación,

en Japón el secreto ha sido la baja proporción de personas que se queda sin trabajo en un determinado período. Esto ha sido, a su vez, un resultado natural del particular sistema de relaciones entre el trabajador y la empresa japoneses. El empleado promedio en Japón tiene una duración de 12,7 años en la misma empresa, contra 9,2 años en el Reino Unido y 7,5 en Estados Unidos. El empleo de larga data es el revés del desempleo de larga duración, en tanto genera un círculo virtuoso que comienza por la incorporación por parte del trabajador de "capital humano específico", es decir, conocimientos que sólo son productivos en la empresa para la cual trabaja. Esto, a su vez, crea una dependencia mutua entre el empresario y el trabajador: mientras que el empleado no puede encontrar alternativas de trabajo mejores fuera de la firma, el empresario tampoco podría confiar en el mercado de trabajo si despidiera a su personal ya entrenado. La identificación entre el empleado y la empresa se consolida a través de distintos mecanismos, entre ellos los pagos extra-salariales en función de los beneficios empresariales y los "grupos polivalentes" en que los trabajadores rotan sus tareas dentro de la firma.

Con la convicción de que las rigideces en el mercado de trabajo eran la principal causa del desempleo, Chile (1979), España (1984), Colombia (a partir de 1990), Nueva Zelanda (1991) e Italia (1991-93) introdujeron importantes reformas laborales en momentos en que sufrían altas tasas de desempleo (17,2%, 20,3%, 9,1%, 10,3% y 11,2% respectivamente). En los cinco casos, el mercado de trabajo se flexibilizó, en uno o varios aspectos. Las reformas fueron una combinación de: (i) la introducción de contratos por tiempo determinado (Chile, Colombia y España), (ii) la reducción de los costos asociados al despido (Chile, en menor medida Colombia, e Italia), (iii) la concesión al trabajador de mayor margen de maniobra individual en sus relaciones laborales, a través de la libre afiliación y de reglas que obligaban a los gremios a actuar con un consentimiento más explícito de los representados (Chile, Nueva Zelanda y en ciertos aspectos Colombia), y (iv) la abolición de cláusulas indexatorias (Italia). Las dos primeras innovaciones apuntaban a que la contratación fuera más simple y barata; con la tercera y la cuarta, en tanto, se intentaba quitar las trabas que las políticas salariales centralizadas y las negociaciones a nivel de industria o a nivel nacional imponían sobre cada relación particular entre el trabajador y la empresa.

Los resultados sobre el empleo fueron mixtos. En Chile, la "revolución laboral" no pudo evitar que la crisis de 1982 empujara la tasa de desempleo al 30%⁸. En contraste, la recuperación del empleo registrada a partir de 1985 fue particularmente alta, lo que sugiere que las mayores facilidades para la contratación pueden haber jugado un papel importante. Según los tests econométricos, es alrededor de 1980 (fecha cercana a las principales modificaciones en la legislación sobre el trabajo) cuando elasticidad producto-empleo pega un salto. La descentralización de las negociaciones laborales, por su parte, puede haber contribuido a la moderación salarial, crucial a su vez para la firmeza de la demanda de empleo. Para Italia, Christofides (1996) ha concluido que la caída en el empleo provocada por la recesión de principios de los 90 fue mayor a la que habría habido sin la reforma. En España, el sistema de empleo temporario se difundió intensamente, tanto que un 98% de las relaciones laborales iniciadas a partir de la reforma se establecieron a través de esa modalidad. Aparentemente, la nueva legislación provocó aumentos tanto en la creación como en la destrucción de empleos, y un incremento en la elasticidad producto-empleo. Es probable que en la veloz creación de empleos durante los expansivos años 1986-91 haya tenido bastante que ver la reforma laboral. Por otro lado, tal como ocurrió en Italia, también la caída del empleo generada por la recesión subsiguiente parece haber sido mayor de la que se habría dado en ausencia de la liberalización. Si Chile muestra lo veloz que puede ser la generación de empleos cuando la contratación está sujeta a menos riesgos para el empresario, las dos penínsulas mediterráneas son un poco la otra cara

⁸ En realidad, se ha sostenido que uno de las disposiciones de la reforma laboral hizo más intensa la caída en el empleo: la así llamada "ley del piso", que, alejada del espíritu liberal de la reforma, ponía como base para la negociación salarial un salario equivalente (en términos reales) al acordado para el período previo.

de la moneda: cuando el contexto macroeconómico es más bien recesivo, puede haber una importante reducción del empleo con legislación sobre contratos más flexible.

En cuanto a Colombia, si bien la demanda laboral creció menos en los años posteriores a la reforma que en los anteriores, Lora y Henao (1995) han argumentado que la flexibilidad atenuó el impacto negativo sobre el empleo de otros cambios que se dieron en la economía (sobre todo, la reducción en el costo del capital). De Nueva Zelanda, en tanto, se ha calculado que al menos un punto porcentual del crecimiento del empleo (de 4,4% a partir de la reforma) puede ser atribuido a la nueva legislación.

Una de las principales lecciones de los episodios de flexibilización es el efecto sobre el empleo de la liberalización de los regímenes de despido: todo parece sugerir que, como resultado de ese tipo de reformas, aumenta la elasticidad-producto de la demanda de trabajo, pero no el nivel general de empleo. Ello concuerda con algunos resultados teóricos⁹, lo mismo que con la experiencia de los países centrales. De acuerdo a Houseman (1994), la disposición de las compañías norteamericanas para contratar más o menos trabajadores ante un cambio en la demanda es mucho mayor que en Europa y en Japón, donde los costos de despido son mayores y el ajuste recae sobre las horas trabajadas, la contratación de personal temporario y las transferencias internas de trabajadores. Estas últimas son particularmente importantes en el caso de Japón debido a la ya comentada flexibilidad interna en las firmas niponas.

Es más difícil de concluir algo acerca de los resultados de la "atomización" de las negociaciones entre empresarios y trabajadores. Chile y Nueva Zelanda, los dos países que más intensamente se movieron en esta dirección, tuvieron una buena performance de creación de empleo; pero son sólo dos casos. Sin embargo, parece claro que el peligro de una presión excesivamente alcista de los salarios, siempre propensa a crear desempleo, se debilita con reformas de este tipo. La experiencia de Chile, donde durante varios años a partir de la crisis de 1982/84 los aumentos de productividad fueron sólo parcialmente absorbidos por los salarios, es compatible con una explicación en esa línea.

Como corolario, si el objetivo es el aumento en el nivel de empleo, parece aconsejable introducir una reforma laboral cuando ya están dadas las condiciones para que crezca la economía. Los beneficios pueden ser en ese caso muy importantes. Por otro lado, no debe olvidarse que un mercado laboral más eficiente tiene otras bondades, independientes del efecto sobre el volumen de empleo. Como se desprende de la comparación entre, por un lado, Europa y, por otro lado, Estados Unidos y Japón la menor incidencia del desempleo de alta duración y una mejor adaptación a impactos exógenos son todos objetivos valiosos en sí mismos que requieren una legislación laboral más flexible.

El efecto del aumento en las tasas de participación

Como se analizará con más detalle en la sección III, el aumento en la oferta de trabajo es uno de las causas principales del alto índice de desempleo argentino. El incremento en la proporción de personas que quieren trabajar se debió, además de a razones demográficas, al crecimiento de la participación femenina. Este fenómeno no puede considerarse anormal: la "feminización" del mercado laboral es una tendencia mundial, de la que la Argentina no es excepción¹⁰. Pero en los últimos años, la tasa de participación

⁹ Los análisis teóricos de la legislación sobre despidos llegan a resultados diversos según qué efecto domine, si el efecto directo de los costos de despidos (al encarecerse los despidos se despide menos) o el indirecto (al ser más caros los despidos, se contrata menos). Un resultado compartido por toda la literatura es el efecto sobre la rotación: a mayores costos de despido, menor rotación y mayor antigüedad promedio en el empleo. Ljungqvist (1997) recorre varios modelos en esta línea.

¹⁰ El aumento de la actividad provocado por la mayor participación femenina en todo el mundo está atenuado en parte por una vida activa

registrada en el Gran Buenos Aires creció de manera especialmente rápida, fenómeno que tiene una parte de su explicación en un problema meramente estadístico (ver nota 15).

También en otros países una escalada del desempleo coincidió con un aumento importante de la participación, sobre todo femenina. Tanto en España como en Italia se ha apuntado a la creciente participación femenina como una de las causas del desempleo. Que esos países, con evidentes coincidencias culturales, tengan tasas de participación femenina sensiblemente menores a las de otras naciones de Europa obliga a reconocer la importancia de los factores no estrictamente económicos en la determinación de esa variable. El caso de Irlanda, otro país católico con una proporción baja de mujeres que participan en el mercado de trabajo, confirma la idea de que lo religioso y cultural es aquí determinante. Ya que tanto Italia como España son países culturalmente similares a la Argentina, y con un ingreso per cápita que recién alcanzará la Argentina en años todavía lejanos¹¹, pueden tomarse como referencias válidas para proyectar la participación futura.

El cuadro 4 sugiere que, si Italia y España son buenos puntos de referencia, no podría esperarse un crecimiento rápido de la participación femenina en la Argentina. Hay bastante dispersión en América Latina -atribuible en parte a diferencias en los métodos y la calidad de las mediciones- pero de ningún modo puede caracterizarse a la Argentina como un país de participación baja, ni femenina ni global, para los estándares continentales. Sí es mucho menor la participación argentina que la de los países de colonización anglosajona.

Cuadro 4. Tasas de participación en el mundo

País	Total	Masculina	Femenina
Argentina	64,0	83,0	45,7
Uruguay	60,6	83,0	39,0
Chile	58,0	80,2	36,8
Brasil	57,4	82,0	33,0
México	57,1	83,0	32,0
Venezuela	57,1	81,0	33,0
Italia	59,3	74,9	43,4
España	60,0	77,0	43,1
Portugal	65,5	84,0	48,0
Grecia	54,1	79,0	30,0
Irlanda	61,0	82,0	40,0
Estados Unidos	72,9	86,0	60,0
Canadá	72,7	87,0	58,0
Australia	70,7	86,0	55,0
Corea	58,8	76,0	41,0
Malasia	66,8	85,8	47,3
Indonesia	61,4	85,0	38,0
Tailandia	76,7	86,0	67,0

Fuentes: estadísticas del Banco Mundial, excepto para la Argentina (Censo de 1991), España (OIT), Italia (OIT), Chile (OIT), Irlanda (Santaella (1994)) y Malasia (OECD (1994)).

Lecciones

generalmente más corta, debida tanto a la reducción de las edades de jubilación como a la mayor prolongación de los estudios.

¹¹ Con una tasa de crecimiento del PBI per cápita de 4%, se alcanzaría el nivel actual de España en 10 años y el de Italia en 17.

La experiencia internacional en materia de desempleo da lugar a un moderado optimismo en las perspectivas del caso argentino. En primer lugar, el surgimiento de un problema de empleo en tiempos de intensa reforma estructural no debe extrañar, a la luz de la experiencia internacional. Como contracara, y de nuevo ateniéndose a los casos analizados, no sería extraño que, si el país se instala en una senda de crecimiento, la generación de empleo sea inusualmente veloz. Es más: la experiencia internacional sugiere que si el crecimiento es muy alto (al menos 6%), el desempleo prácticamente desaparece. En tercer lugar, está claro que no puede contarse con que una reforma laboral resolverá inmediatamente el problema de desempleo. Ello no debe quitar ímpetu a la discusión sobre posibles modificaciones en dirección a una mayor flexibilidad, que pueden dar mayor velocidad a la recuperación del empleo en un contexto de alto crecimiento, evitar los costos asociados al desempleo de larga duración y permitir, cuando por alguna razón es necesario, un mejor ajuste en el mercado de trabajo. Por último, es sensato descartar la repetición de un fenómeno tan pronunciado de aumento en la participación femenina como el que se dio a partir de 1991, si es que la Argentina ha de ubicarse en niveles acordes a sus características económicas y culturales.

II. Una mirada a la historia

Si una mirada al mundo ayuda a poner en perspectiva el problema del empleo en la Argentina, lo mismo puede decirse de una mirada a la historia del mercado laboral previa a las reformas de los 90. Más aún, creemos que es sencillamente imposible comprender en su verdadera dimensión la experiencia de los años 90 sin considerar lo ocurrido en las décadas previas, sobre todo en el período "megainflacionario" 1975-1990.

Algunos rasgos del mercado laboral entre 1930 y 1975

Desde los inicios de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), el mercado de trabajo argentino se caracterizó por una alta capacidad de creación de empleos y por niveles de desempleo medios-bajos en un contexto de crecimiento económico moderado. Por ejemplo, el promedio de las tasas de desempleo urbano desde la primera medición en 1963 hasta 1978 fue del 5,6%, nivel entonces comparable al de los Estados Unidos aunque superior al de Europa.

En realidad, el carácter "demandado" del mercado de trabajo argentino -sólo interrumpido ocasionalmente por episodios transitorios como las crisis de la Primera Guerra Mundial y de la Depresión- era un rasgo que venía de tiempo atrás, y tenía su fundamento último en la alta relación tierra/trabajo. En comparación con lo ocurrido en otros países latinoamericanos, la ISI se desarrolló sin una gran oferta excedente ("lewisiana") de trabajo, con lo cual se mantuvo la diferencia salarial y el atractivo a la inmigración que habían sido la marca característica del mercado de trabajo argentino durante la expansión agroexportadora de 1880-1930. Si desde los años 40, época en la que el país adoptó políticas conducentes a la ISI, las relaciones de trabajo se dieron en un marco legal asentado sobre un fuerte poder sindical, fue en parte porque esa relativa escasez de trabajadores les daba una importante capacidad de negociación.

A pesar de todos los problemas que enfrentó (reflejados en las recurrentes crisis de balanza de pagos), el esquema de economía cerrada no dejó de tener ciertos efectos positivos sobre el mercado de trabajo. Aunque de modo fluctuante, los salarios, el empleo y la distribución del ingreso evolucionaron de manera favorable en las tres primeras décadas de posguerra. Pero la aceptable performance del mercado de trabajo escondía un grave problema de productividad. Salvo durante la "dorada" década del 60, la productividad media del trabajo en la Argentina fue perdiendo terreno frente a casi todos los países del mundo en el período 1930-1970. En su momento se calculó que, en el caso de acercarnos a los niveles de productividad de los Estados Unidos, el empleo redundante en la Argentina era del orden del 30 % del total (Di Tella y Baccino). Por otro lado, era claro que la escasez de trabajo relativa a la de otros países latinoamericanos "podría convertirse súbitamente en abundancia si se registraran niveles de crecimiento económico significativamente menores que los de la década 1964-73" (Llach, 1978)¹². Es decir que buena parte de los efectos positivos de la economía cerrada se consiguieron hipotecando el futuro, porque no fueron el producto de una gradual transformación de la estrategia proteccionista en una más abierta y exportadora sino, por el contrario, de una profundización del modelo de sustitución de importaciones con creciente intervención estatal. Esto es lo mismo que decir que, tanto desde el punto de vista de su asignación sectorial como en relación a las calificaciones, muchos de los puestos de trabajo creados durante esta etapa no eran sostenibles en el tiempo, salvo que se optara por postergar indefinidamente la cada vez más evidente necesidad de integrar la economía argentina al comercio internacional.

¹² Más aun, en el mismo trabajo se afirmaba: "No está probado, ni es la intención de este artículo el dejarlo como "mensaje", que el pasaje a una etapa de tasas sostenidas de crecimiento económico cueste un alto precio en términos de movilidad ocupacional y social. Probar lo contrario, esto es, la posibilidad de transitar un curso de crecimiento preservando facetas sociales tradicionales de nuestro país, parece constituir uno de los grandes desafíos del presente".

El mercado de trabajo con megainflación y decadencia económica (1975-1990)

Caída de la productividad, informalidad y fragilidad del empleo

Desde comienzos del decenio del 70, y con mayor precisión desde el inicio de la megainflación en 1975, se produjeron cambios fundamentales, y para peor¹³. Ya en las décadas anteriores habían comenzado a acumularse desequilibrios. Hacia 1980 podía observarse que en las actividades productoras de bienes y servicios "no transables", es decir, no exportables ni importables (construcción, el comercio, la gastronomía y los servicios sociales y personales), el empleo aumentaba impulsado en parte por la oferta de trabajo, y no sólo por la demanda de esos servicios, determinando niveles de productividad relativa muy bajos, aun en la comparación internacional (cuadro 5)¹⁴. Esas tendencias se acentuaron durante la década del 80, y en 1991 el índice era aún más bajo, revelando el componente de informalidad contenido en los sectores terciarios. La caída de la productividad del sector urbano de la economía, en parte causa y en parte consecuencia de ese aumento de la informalidad, alcanzó a más del 25% en sólo diez años (cuadro 6).

Cuadro 5. La baja productividad relativa en los "no transables"

Producto medio del trabajo de los sectores indicados (productividad media de cada economía=1)

País o región y año	Construcción	Comercio, gastronomía y servicios sociales y personales
Argentina 1980	0,76	0,79
Argentina 1991	0,76	0,67
América Latina 1980	0,88	0,94
Europa del Sur 1980	0,75	1,09
Japón y Corea 1980	0,95	0,88
Países desarrollados 1980	0,89	0,88

Notas y fuentes. América Latina: Brasil, Chile y México. Europa del Sur: España, Grecia y Portugal. Países desarrollados: Australia, Estados Unidos, Francia, Italia, Nueva Zelanda y Suecia. Fuente: Llach (1987).

¹³ Aunque por las fechas de realización de los censos se consideran los períodos decenales, ciertamente 1975 es un "año de corte", muy significativo también desde el punto de vista del mercado de trabajo por haberse realizado en dicho año las últimas, y tumultuosas, convenciones colectivas en muchos gremios en los meses del "rodrigazo". Por lo demás, la tasa de crecimiento del PBI entre picos (1974-80) fue moderada, 3 % anual, pero en la práctica insostenible dadas las distorsiones acumuladas a partir de 1979.

¹⁴ Lo que muestra el cuadro 5 está basado en la teoría de Kuznets (1964) sobre la evolución de las productividades relativas en el curso del desarrollo económico, cuyo curso esperado es el de irse emparejando a medida que el capital se invierte en el agro, la construcción y los servicios cuyas productividades iniciales son más bajas.

Cuadro 6. Producto medio del trabajo en el sector urbano, 1980 y 1990

(1980 = 100)

	Valor agregado bruto no agrícola (1)	Empleo urbano (2)	Producto no agrícola por trabajador urbano (3) = (2) : (1)
1980	100,0	100,0	1,000
1990	87,6	117,6	0,745

Fuentes. Estimaciones basadas en Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica e Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1980 y 1991 y Encuesta Permanente de Hogares de 1980 y 1991.

La cruda contracara de la caída de la productividad fue la fragilidad de los abundantes puestos de trabajo creados en la década del 80 (cuadro 7). Por un lado, un 26,1% del aumento del empleo fue absorbido por el sector público, de acuerdo a los datos censales. Fuentes alternativas indican que ese valor alcanzó a 705.129 empleos o casi un tercio del total. Aunque parte de ese empleo se originó en la mayor cobertura de salud y educación, parece indudable que el grueso del incremento era desocupación disfrazada. Pero la mayor evidencia de la fragilidad del empleo creado en los 80 es el hecho que los asalariados en el sector privado disminuyeron en valores absolutos y que las ocupaciones no asalariadas (58.4%) y el servicio doméstico (15.8%) dieron cuenta en conjunto de tres cuartas partes del aumento total del empleo. Estos cambios determinaron que, sobre bases censales comparables, la proporción de los asalariados en el empleo total cayera del 71.6% en 1980 al 66.1% en 1991. La disminución se observó en todos los sectores de la economía salvo en los servicios sociales y personales por la incidencia del empleo público. Si bien algunos de estos desarrollos (por ejemplo, la creación de casi 250.000 empleos en la gran división 8, que incluye los servicios prestados a las empresas) pueden asociarse a la tendencia global a la "des-salarización" y a la subcontratación, la generalidad e intensidad del fenómeno no deja dudas de la escasa calidad y sostenibilidad de los empleos creados en la década del 80 como contrapartida de la brusca caída de la productividad global de la economía.

Cuadro 7: La fragilidad del empleo: 1980-1991

	Cantidad de empleos creados	Estructura porcentual
Total	2.140.712	100,0
Sector Público	559.529	26,1
Nación	-38.670	-1,8
Provincias y Municipios	598.199	27,9
Sector Privado	1.581.183	73,9
Asalariados	-6.125	-0,3
Transables	-109.754	-5,1
Construcción	-273.548	-12,8
Servicios no domésticos	377.177	17,6
No asalariados	1.249.972	58,4
Transables	261.825	12,2
Construcción	85.962	4,0
Servicios no domésticos	902.185	42,2
Servicio doméstico	337.336	15,8

Notas y Fuentes. Transables : agropecuario, minería e industria manufacturera. Fuentes : elaboración propia en base a los censos de 1980 y 1991.

El empuje principal para la fuerte creación de empleo de baja productividad durante los 80 parece haber provenido sobre todo de un excedente de oferta de trabajo incapaz de sumarse al mercado formal, que estaba entrampado en el estancamiento general de la economía. Los sectores público e informal actuaban como un refugio ante la crisis para aquellos que, impedidos de incorporarse al sector formal, no podían darse "el lujo" de permanecer inactivos. Pero la inusual combinación entre crecimiento del empleo y decrecimiento del producto se vio favorecida también por la megainflación, de varias maneras. En primer lugar debe contarse, por supuesto, la tendencia al aumento del gasto y empleo públicos -especialmente provincial- que, simultáneamente, provocaba la megainflación y permitía dar cabida a buena parte de quienes no encontraban su lugar bajo el sol en el sector formal. La inflación también alentaba mecanismos de ajuste que hacían factible la absorción de empleo en el sector privado. Por un lado, porque en un contexto de alta inflación los consumidores se enfrentaban a enormes costos de búsqueda que relegaban las consideraciones de calidad y de precio -naturalmente adversas, *ceteris paribus*, a productores informales poco eficientes y relativamente intensivos en trabajo- y ponían en un primer plano la necesidad de deshacerse cuanto antes del dinero. Además, la megainflación determinó una distribución más regresiva del ingreso, que tuvo efectos positivos sobre algunas categorías de empleo, como el servicio doméstico o la salud y educación privadas. En cuanto al trabajo asalariado, si tuvo una levísima disminución y no la decadencia de proporciones que cabría esperar en medio de una importante declinación económica, fue sólo porque el simple expediente de retrasar los pagos de salarios o de aumentarlos a un ritmo menor a la inflación permitía reducir los salarios reales a un nivel tal que se evitaban despidos, traumáticos para empleados y empleadores. No se trata aquí de ensayar una resurrección de la curva de Phillips -que es una relación de corto plazo en la cual el nexo entre inflación y desempleo está mediado por el producto- sino más bien resaltar, en el espíritu de Akerlof, Dickens y Perry (1996), el papel de la inflación como agente flexibilizador del mercado de trabajo.

La retracción de la oferta

A dichas distorsiones se agregaron las originadas en la oferta de trabajo. Como puede verse en el cuadro 8, la tasa de participación en la PEA en 1991 se encontraba virtualmente en el mismo nivel que 17 años antes, en 1974, después de haber caído casi dos puntos (en el GBA) hacia 1984. Estos son claros indicios de un fenómeno de "desempleo oculto" en la inactividad económica, aunque más bien de tipo estructural que cíclico¹⁵. La natural tendencia al incremento de la participación femenina careció, en la Argentina de esa época, de uno de sus incentivos principales: el aumento del salario real. Es probable que hacia 1991 existiera una cantidad muy elevada de personas, fundamentalmente mujeres, deseosas de trabajar en el mercado pero que habían dejado de hacerlo por "desaliento".

¹⁵ Este supuesto encontró una sorprendente "comprobación empírica" cuando, al mejorar el INDEC los controles de calidad de la Encuesta Permanente de Hogares del Gran Buenos Aires en mayo de 1993 se produjo un notorio salto en las tasas de participación. El salto se concentró en el Gran Buenos Aires, precisamente el área en la que el INDEC había realizado esta modificación, y fue nada menos que desde el 41,7 % (octubre de 1992) al 44,2 % (mayo de 1993). Nunca se había registrado una variación de tal magnitud. Fundamentalmente por esta razón, el desempleo en el GBA mostró un salto sorprendente para una economía que estaba creciendo rápidamente: del 6,7 % en octubre de 1992 a 10,6 % en mayo de 1993. En cambio, en el Interior del país, donde no hubo cambios metodológicos, la tasa de participación en el mismo período bajó del 38,1 % al 37,6 % y el desempleo mostró un incremento significativamente menor, del 7,6 % al 8,8 %. Lamentablemente, el INDEC nunca explicó públicamente este cambio metodológico.

Cuadro 8: Desempleo abierto y tasas de participación: 1974-1991

	Desempleo abierto		Tasa de participación	
	G.B.A.	Interior	G.B.A.	Interior
1974	3,3	...	40,6	...
1980	2,3	3,2	39,3	36,8
1984	3,9	6,0	38,4	36,7
1987	5,3	6,9	40,5	37,1
1990	7,3	7,5	40,6	36,8
1991	5,8	7,5	40,9	37,6

Notas y fuentes. Elaboración propia de la EPH. Promedios anuales.

El desempleo encubierto y la verdadera magnitud del "problema de empleo" hacia 1990

La consecuencia aparentemente paradójica del aumento de la informalidad y de la retracción de la oferta fue que, a pesar de la fuerte decadencia de la economía, el desempleo abierto "sólo" aumentó del 2,3 % en 1980 al 7,3 % en 1990 en el Gran Buenos Aires y del 3.2% al 7.5% en el Interior (cuadro 8). Por cierto, la contrapartida del bajo desempleo abierto fue el aumento del desempleo oculto en la inactividad económica y, sobre todo, de la desocupación disfrazada en empleos de productividad baja, nula o aun negativa¹⁶. En el cuadro 9 se presenta una estimación de sus valores, los que deben tomarse como indicativos de tendencias y no en su magnitud exacta.

Cuadro 9: La verdadera magnitud del "problema del empleo" hacia 1991

	Total (en millones)	Porcentaje de la PEA
1. PEA urbana medida	10,9	100,0
2. Desempleo medido	0,8	7,3
3. Desempleo oculto	0,7	6,4
4. Desempleo disfrazado	1,0	9,2
5. 2+3+4="Problema de empleo"	2,4	22,9

Notas y Fuentes. Los valores se refieren a junio de 1991. La PEA y el *desempleo medido* son los calculados por la Secretaría de Programación Económica para el total urbano. El *desempleo oculto* se obtiene suponiendo que la "tendencia natural" de aumento de la tasa de actividad era de 0.129 puntos porcentuales por año, la mitad del observado en Chile, España e Italia en los 80. La tasa de participación medida en 1974 se estimó en 39.1% y la de junio de 1991 era de 38.8%, debiendo haber sido 41.3%. El *desempleo disfrazado* se estimó en el 50% del total redundante para mantener en 1991 el producto medio del año 1980. El supuesto es que la otra mitad del empleo redundante recae de naturaleza cíclica y no estructural.

¹⁶ "Desocupación disfrazada" fue un término muy utilizado en la literatura sobre desarrollo económico de las décadas de los cincuenta y de los sesenta para referirse al empleo público redundante y a lo que luego se llamaría "sector informal". A partir de la introducción de este concepto, a mediados de los sesenta, el término dejó de usarse. Un "clásico" como Olivera, sin embargo, aun lo utilizaba sagazmente en 1989.

Desempleo oculto

De haber seguido una tendencia de crecimiento desde 1974, la tasa de actividad en junio de 1991 se habría ubicado en un 41,3 %, en lugar del 38,8 % observado para el total urbano¹⁷. El desempleo oculto estimado en base a dicho cálculo resulta del 2,5% de la población total y 6,4% de la PEA en junio de 1991.

Desocupación disfrazada

Como se ha visto en el cuadro 6, entre 1980 y 1990 ocurrió en la Argentina un fenómeno con pocos antecedentes internacionales¹⁸. Mientras que el PBI no agropecuario cayó un 12,4 %, el empleo urbano total aumentó un 17,6 %, resultando una caída del producto medio del 25,5 % (2,9 % por año). Una definición conservadora de la desocupación disfrazada es considerar redundante todo el empleo que creció en exceso del PBI, es decir más allá de la "elasticidad unitaria" que habría permitido mantener la productividad media del trabajo. Pero el cálculo presentado en el cuadro 9 tiene supuestos todavía más conservadores: se considera que, de los empleos en exceso de aquellos necesarios para generar el PBI de 1991 con niveles de productividad de 1980, la mitad era un componente cíclico del empleo redundante, y únicamente el restante 50% era un componente estructural. Este último captaría a aquellas ocupaciones que, por su propia naturaleza, no podrían subsistir ni siquiera en la fase de recuperación¹⁹.

En conjunto, y en contraste con una tasa de desempleo abierto del 7,3 %, el verdadero "problema de empleo" que tenía la economía argentina hacia mediados de 1991 era del orden del 22,9 % de la población económicamente activa.

¹⁷ La tendencia secular se estimó en este caso como la mitad del incremento observado en la década del ochenta en Chile, España e Italia.

¹⁸ Ocurrieron fenómenos semejantes en Perú y en Venezuela y, con menor intensidad, en Nueva Zelanda (Maddison, 1995, tabla J6).

¹⁹ No debe olvidarse que una recuperación fuerte de la actividad económica está siempre asociada a la transformación estructural de la economía y que ella generalmente conlleva tanto creación como destrucción de empleos.

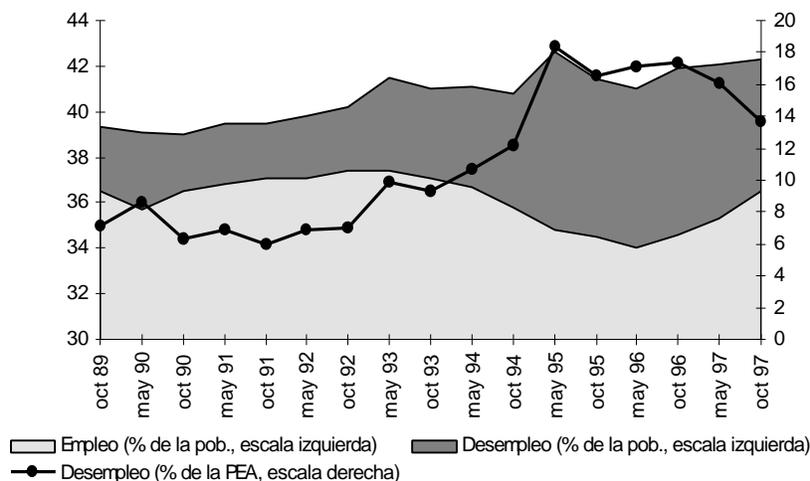
III. Una mirada al pasado reciente

Reconstrucción de los hechos: el desempleo abierto

Aunque en su momento no se intuyó, hoy sí puede advertirse que la multiplicación de empleos de baja productividad y el comportamiento anómalo de la oferta -resultados ambos de una economía largamente estanflacionaria- preanunciaban una crisis mayor en el mercado laboral. Esas tensiones incubadas desde hacía tiempo, con particular intensidad en los tres lustros que siguieron a 1975, hicieron eclosión durante la presente década. Cuando la recesión de 1995 lo empujó hacia su pico, el índice de desocupación había alcanzado un nivel que triplicaba el mínimo de la década (18,4% para los aglomerados urbanos revelados por la E.P.H. en mayo de 1995 contra 6,0% en octubre de 1991). A partir de entonces hubo un importante retroceso, hasta llegar al más moderado nivel de 13,7% en la última medición.

La "explosión del desempleo" ha sido un problema social de primera magnitud, seguramente el más grave de la Argentina de los 90. Su dureza ha excedido lo que sugiere la cifra global, por la natural tendencia del desempleo a golpear a la población que también tiende, *ceteris paribus*, a ganar menos. Las tasas específicas de desempleo de octubre de 1996 mostraban que las mujeres (18,1%) sufrían más desocupación que los hombres (15,0%); los jóvenes (37,4% para la franja de edad 15-19 y 26,6% para la de 20-24) y los de mayor edad (14,3% para la franja 60-64) más que los de mediana edad (8,6% para la franja 30-39); los de menor educación, más que los de mayor educación (tomando los extremos, el 25,4% de los de primaria incompleta o menos cuadruplica al 6,4% de los graduados universitarios); y los de nivel socioeconómico bajo (28,8%) más que los de nivel socioeconómico medio-alto (8,8%) o alto (7,3%).

Gráfico 5: Tasas de actividad, empleo y desempleo urbanos



Fuente: INDEC.

Dentro del panorama general de incremento del desempleo pueden distinguirse tres subperíodos:

- En un primer momento, que va de 1990 a 1992, se crearon 700 mil empleos. Ello permitió que bajara la tasa de desempleo, no obstante un sensible incremento (6,8%) en la oferta de mano de obra. Este positivo impacto inicial parece haberse apoyado, sobre todo, en la demanda de trabajo derivada del crecimiento del consumo y la inversión que siguió a la estabilización. Si bien lo que estaba ocurriendo era un verdadero "cambio de régimen" (signado por la apertura económica, la estabilidad monetaria, la reforma del estado y la desregulación general de la economía), el patrón de 1990-92 tuvo más de reactivación cíclica que de reconversión estructural. La reorganización productiva -incipiente a nivel microeconómico- no parece haber tenido mucha influencia sobre la ocupación. Aunque significativos como indicadores de una tendencia, la reforma del Estado y las privatizaciones no alcanzaron a alterar los rasgos básicos de esta etapa.
- En el segundo subperíodo, que se extiende desde 1992 a 1995, el empleo no sólo dejó de crecer, sino que inclusive se redujo en aproximadamente 160.000 puestos, estimación que incluye todas las áreas urbanas. Frente a una incorporación de poco más de 1 millón de personas a la población activa, ello determinó un alza de casi 10 puntos en la tasa de desempleo, de 7,1% a 16,6% de la PEA (luego del pico de mayo de 1995). En esta etapa se concentra la totalidad del fenomenal ascenso del desempleo. Durante buena parte del subperíodo -hasta mediados de 1994- el estancamiento de la ocupación (reflejado sobre el final en una caída de la tasa de empleo) tuvo lugar a pesar de la continuada expansión del producto. Por entonces, las fuerzas de la reestructuración económica habían comenzado a pesar más que los efectos del aumento en la actividad. Coherente con ello es el hecho de que la inversión pasó a ser el motor principal del crecimiento de la demanda. Sobre ese cuadro ya traumático en materia laboral llegó el intenso impacto de la recesión de 1995. El estancamiento del número de puestos de trabajo dejó paso a la destrucción neta. Para el conjunto del subperíodo, se obtiene una caída del empleo de alrededor de 0,5%, a pesar de un crecimiento del producto del 14,7% o 3,5% anual promedio.
- Por último, de modo incipiente en 1996 y más consistentemente durante 1997, se revirtió la destrucción neta de puestos de trabajo. La recuperación de la demanda en 1996 permitió recuperar un 60% de los empleos perdidos desde mayo de 1994 y generar, al mismo tiempo, un sensible aumento de las horas trabajadas per capita. Durante 1997, el empleo creció a una tasa no mucho menor que la del producto (6,4% contra 8%), lo que significó cerca de 800 mil puestos de trabajo, más que en el conjunto del período 1990 y 1995. A pesar del continuado aumento de la tasa de actividad, que determinó un incremento de 500.000 activos, el desempleo se redujo.

Cuadro 10. Variación en el número de activos, ocupados y desocupados

En miles de personas, total para cada período y promedio anual por período

	Activos		Ocupados		Desocupados	
	<i>Número</i>	<i>Prom. anual</i>	<i>Número</i>	<i>Prom. anual</i>	<i>Número</i>	<i>Prom. anual</i>
1990-1992	722	361	701	350	21	10
1992-1995	1089	544	-170	-85	1259	629
1995-1997	506	253	804	402	-298	-149

Fuente: INDEC.

Explicar el gran salto en el desempleo, pues, es explicar lo ocurrido en el mercado laboral argentino en el período 1992-1995. Como se observa en el cuadro 10, desde un punto de vista meramente contable el efecto del incremento en la oferta es mucho más importante que lo ocurrido con la cantidad de ocupados. Aritméticamente, un 86% del aumento de 1,26 millones en el número de desempleados puede atribuirse al crecimiento de la oferta de trabajo. Pero también se desprende del cuadro que si el efecto de

oferta es algo anormal respecto a los otros dos subperíodos (hecho que se comprueba comparando los promedios anuales), mucho más lo es lo ocurrido con la demanda. Por allí comenzamos, pues, la búsqueda de las causas del aumento del desempleo.

Los cambios en la demanda

Las dos caras del aumento de productividad

El aspecto más notable de la retracción del empleo en 1992-1995 es que convivió con un incremento importante del producto. Es decir que el subperíodo está caracterizado por una elasticidad producto-empleo negativa. Si se deja de lado el *efecto tequila*, dicha elasticidad cambia de signo pero toma un valor cercano a cero. Se trata, por cierto, de una cifra anormal. Así y todo, no alcanza para sostener que lo ocurrido en la Argentina es un "caso especial": ya se vio en la sección I que durante los episodios de reforma estructural una baja elasticidad producto empleo es la regla más que la excepción.

Cuadro 11: Una demanda inelástica

Variaciones porcentuales anualizadas del producto y del empleo en la Argentina de los 90

	Variación del producto	Variación del empleo	Elasticidad producto-empleo
1990-1995	6,0	1,1	0,16
<i>1990-1992</i>	<i>10,4</i>	<i>3,5</i>	<i>0,34</i>
<i>1992-1995</i>	<i>3,2</i>	<i>-1,6</i>	<i>-0,50</i>
1992-1994	7,4	0,5	0,07
1994-1995	-4,6	-2,6	0,57
1995-1997	6,1	3,7	0,60
1995-1996	4,3	1,1	0,26
1996-1997	8,0	6,4	0,80
Todo el período 1990-1997	6,1	1,8	0,30

Fuente: INDEC, E.P.H. y publicaciones del Ministerio de Economía.

El reverso de esa baja elasticidad fue el aumento de la productividad media del trabajo. Con tan sólo un 6% más de trabajadores que en 1990, la Argentina pudo producir en 1996 casi un 40% más que en aquel año. Aún más notable es que ese avance de la productividad no compensara todo el terreno perdido en los 80. Recién en 1997 se superaría el nivel de producto por hombre ocupado de 1980 (cuadro 12).

Cuadro 12: Producto medio del trabajo en el sector urbano: los 90

(1980 = 100)

Año	Valor agregado bruto no agrícola (1)	Empleo urbano (2)	Producto no agrícola por trabajador urbano (3) = (2) : (1)
1980	100,0	100,0	1,00
1990	87,6	117,6	0,74
<i>1991</i>	97,4	122,7	0,79
<i>1992</i>	108,4	126,0	0,86
<i>1993</i>	115,5	127,6	0,90
<i>1994</i>	125,7	127,3	0,99
<i>1995</i>	119,3	124,0	0,96
<i>1996</i>	124,7	125,3	0,99
1997	134,6	133,3	1,01

Fuente: INDEC, E.P.H. y publicaciones del Ministerio de Economía.

La modernización del empleo

El aumento de la productividad media del trabajo puede presentarse de dos formas, combinadas en una proporción variable: o bien crece la productividad de los empleos existentes, o bien los nuevos empleos -ponderados por la tasa de creación bruta- tienen una productividad mayor que los empleos destruidos -ponderados por la tasa de destrucción bruta²⁰. El primer factor jugó algún papel, no sólo por la incorporación de capital sino también por mejoras en la tecnología y en la eficiencia en general. En una encuesta a empresarios realizada en 1996²¹, una proporción cercana al 20% aseguraba haber realizado cambios tendientes a una mayor productividad, como actualizar de tiempos y rutinas (22%), asignar más tareas a cada operario (19%) e introducir equipos de trabajo (19%) y círculos de calidad (29%).

Pero no hay dudas de que un cambio fundamental fue la enorme diferencia de productividad entre los empleos creados y los empleos destruidos. De nuevo como una imagen espejada de lo ocurrido en los 80, en los años 90 el sector público y la economía informal fueron los grandes expulsores de empleo (presumiblemente, sectores de baja productividad), y el sector asalariado no sólo lideró sino que explicó la totalidad de la creación neta de puestos de trabajo (en rigor, un 115,2% de ella, como puede verse en el cuadro 13). Aunque no está en el cuadro, es importante notar que la destrucción neta de empleo de los no asalariados resulta de un aumento de los patrones (el 6% de la creación de empleo) y una disminución más que compensatoria de los cuentapropistas (28,8% de la creación total), lo cual es otro indicio de la "modernización" del empleo.

²⁰ Si P_i es la productividad media del trabajo para la economía en el momento i ; P_{M0} y P_{M1} son, respectivamente, la productividad media del trabajo en el momento 0 y en el momento 1 de los puestos de trabajo que se mantienen durante el período. P_C y P_D son, respectivamente, la productividad media de los trabajos que se crean y se destruyen entre los momentos 0 y 1; y m , c y d son, respectivamente, los empleos mantenidos, creados y destruidos en el período expresados como proporción del empleo del momento 0, entonces la razón entre las productividades medias de los períodos es:

$$\frac{P_1}{P_0} = \frac{m \cdot P_{M1} + c \cdot P_C}{(1 + c - d)(m \cdot P_{M0} + d \cdot P_D)}$$

²¹ CEA-Llach, J. et al. (1997), capítulo 5.

Cuadro 13: El cambio cualitativo en la creación de empleos

Contribución de distintos sectores al aumento del empleo durante cada período

	Argentina 1980-1991		GBA 1991-1997	
	En miles	Porcentual	En miles	Porcentual
Total	2.141	100,0	356,1	100,0
Sector Público	559,6	26,1	-50,0	-14,0
Sector Privado	1.581	73,9	380,2	106,7
Asalariados	-6,1	-0,3	410,6	115,2
No asalariados	1.250	58,4	-81,7	-22,9
Servicio doméstico	337,3	15,8	51,3	14,4
Programas asistenciales	0,0	0,0	25,9	7,3

Fuentes:

Las respuestas a las preguntas sobre las razones del desempleo de la Encuesta Permanente de Hogares (aglomerado GBA) de octubre de 1995 dan otras pistas que también apuntan a una "crisis de los empleos de baja productividad" como una de las causas principales del aumento de la desocupación. Tan sólo un 30% del desempleo podía considerarse originado en el sector moderno de la economía²². Algo similar sugiere la desagregación de los desempleados por categoría del último empleo. De acuerdo a la encuesta de mayo de 1996 para Buenos Aires, sólo un 25,8% de los desocupados había sido, durante su empleo anterior, un asalariado registrado estable. Una evidencia adicional del fenómeno es que los trabajadores no registrados sufrían una tasa de desempleo mucho mayor a la de los registrados (27,5% contra 10,4%).

Todo parece indicar que la reforma económica ha ido corroyendo el empleo frágil -privado o público- creado en gran parte durante los años 80. Es que cada una de las condiciones que lo habían hecho posible desaparecieron bajo el influjo de la nueva política económica. El sector público abandonó su papel de creador de puestos de trabajo; desapareció la inflación y con ella el velo que sometía a los consumidores a niveles de precio-calidad capaces de ser satisfechos por unidades poco eficientes; al mismo tiempo, el proceso de modernización de la producción y el consumo dejó a muchos informales sin demanda, ya fuera por la competencia directa (supermercados vs. comercio minorista) o a través de canales más indirectos (la renovación de bienes de consumo durables, por ejemplo, perjudicó a los servicios de reparación de esos artículos). No es difícil ver que la gradual caída del empleo frágil -de baja productividad- sumado a la paulatina recomposición del empleo asalariado formal -de mayor productividad- debería resultar en una baja elasticidad producto-empleo: cuanto mayor es la diferencia de productividad entre los empleos creados y los destruidos, menor será dicha elasticidad²³.

²² Ver al respecto CEA-Llach, J. et al. (1997), p.50.

²³ Manteniendo la misma notación que en la nota 20 y suponiendo además que M, C y D son, respectivamente, el número absoluto de empleos mantenidos, creados y destruidos, L es el volumen de empleo e Y la producción, la elasticidad producto-empleo (ϵ) es:

$$\epsilon = \frac{\left(\frac{\Delta L}{L}\right)}{\left(\frac{\Delta Y}{Y}\right)} = \frac{\Delta L}{L} \frac{Y}{\Delta Y} = \frac{\Delta L}{L} \frac{M \cdot P_{M0} + D \cdot P_D}{M \cdot P_{M1} + C \cdot P_C - M \cdot P_{M0} - D \cdot P_D} = \frac{(c-d)(c \cdot P_{M0} + d \cdot P_D)}{m(P_{M1} - P_{M0}) + c \cdot P_C - d \cdot P_D}$$

La elasticidad es menor cuanto más alta es la productividad de los nuevos empleos, cuanto más baja es la productividad de los empleos destruidos y cuanto mayor es el incremento de productividad de los empleos mantenidos.

Dicho proceso generó un grave desajuste entre la oferta y la demanda de empleo: gran parte de quienes perdían su "empleo frágil" carecían de las calificaciones necesarias para incorporarse al "sector moderno". Y si podían hacerlo, muchas veces era a salarios menores a los acostumbrados. Según una encuesta de 1996²⁴, una alta proporción de los desocupados (35,5%) sólo estaba dispuesta a trabajar si recibía un salario al menos 10% superior al ingreso promedio de su categoría educacional. En un sentido estricto, eso es "desempleo voluntario"; pero mucho más relevante económicamente es el hecho de que muchas de esas personas seguramente se encontraron con que el salario "de mercado" que podían recibir bajó repentinamente. Piénsese, por ejemplo, en un empleado de larga trayectoria en el sector público: quizás pudiera encontrar un empleo en el "sector moderno", pero seguramente a un nivel salarial tan inferior a su costumbre y aspiraciones que prefería mantenerse desempleado.

¿Trabajo versus capital?

La fuerza principal detrás de la pobre creación de empleos durante el primer lustro de los 90 fue, pues, la decadencia del empleo frágil de baja productividad que se había extendido durante la década anterior. Pero está claro que otros factores agravaron aún más la situación, desalentando la demanda global de empleo. De un modo u otro, todos ellos se manifestaron en un encarecimiento del trabajo en relación al capital, tendencia que estimuló una sustitución factorial contraria al trabajo.

En primer lugar, hubo un importante aumento de los salarios, que determinó un crecimiento del costo laboral por hora de 57% entre 1990 y 1996 en la industria manufacturera. Ese incremento es típico de una etapa de estabilización basada en el tipo de cambio fijo, ya que durante esos episodios los bienes no transables tienden a aumentar su precio relativo, acarreado con ellos al precio del trabajo, un no transable por excelencia. Ya que el costo laboral incluye no sólo los salarios sino también las cargas sociales, es evidente que su evolución habría sido diferente con un marco legal distinto en relación a cargas sociales o regímenes de despido. En todo caso, las necesidades fiscales han sido y serán el límite principal a reducciones de los aportes patronales como las llevadas a cabo en 1994, salvo que se introduzcan reformas más globales de la estructura tributaria, que -como la que está actualmente en estudio- reemplacen los aportes por otros impuestos. Más difícil es estimar si el paso a un sistema de relaciones de trabajo con márgenes más amplios e negociación habría moderado el aumento de salarios.

El efecto adverso sobre la demanda de trabajo del aumento en el costo laboral horario podría haberse contrapesado con un incremento equivalente en la productividad, que mantuviera o quizás redujera el costo unitario del trabajo. Pero la fuerte recuperación de la productividad en la Argentina (36,7% entre 1990 y 1996 para el sector industrial) no alcanzó para tanto, y el costo laboral unitario creció de un nivel de 100 en 1990 a uno de 115,1% en 1996. Ello no impidió que el costo unitario total bajara, gracias a una reducción más que proporcional en los costos unitarios no laborales (Llach, J., 1997, capítulo 6).

Paralelamente, otros efectos de la reforma económica acentuaban los incentivos a utilizar más intensivamente el capital. Los bienes de capital importados habían estado entre los más favorecidos por la fase inicial de la apertura, y durante casi todo el período 1992-1995 tuvieron arancel cero. Sólo considerando este efecto se obtiene un encarecimiento del trabajo respecto al capital de 68%. Además, la significativa caída de la tasa de interés redujo sensiblemente el costo del crédito, también estimulando un proceso de capitalización. En definitiva, todo incentivaba a los empresarios a trasladarse a combinaciones factoriales con un más alto cociente de capital sobre trabajo. En un contexto de crecimiento económico, ello

²⁴ CEA-Llach, J. et al. (1997), capítulo 5.

no significaba necesariamente despedir trabajadores -algo que, tomando los valores netos para 1990-96, no ocurrió en el sector moderno- pero sí elegir un sendero de expansión mucho más intensivo en capital que el que habría resultado con otra configuración de precios.

La oferta, de la retracción a la reacción

En la década del ochenta se incorporaron al mercado de trabajo urbano unas 200.000 personas por año; en los noventa ese flujo se elevó a 320.000. Esto significa que el aumento de la oferta demandó un 60% más de puestos que en el decenio anterior.

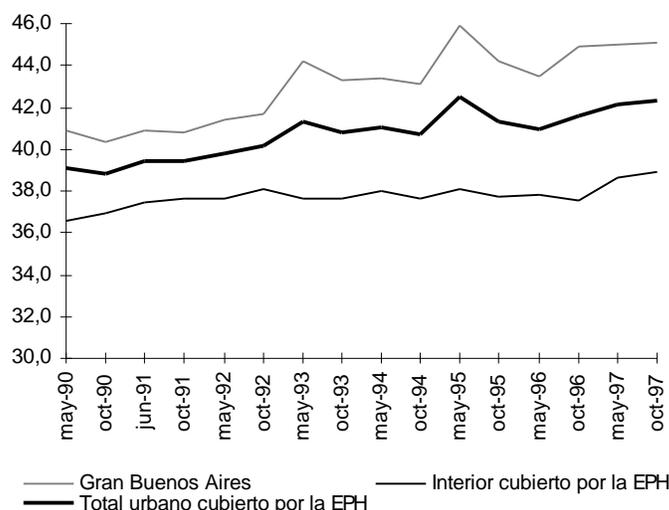
El shock de la demografía²⁵.

Una causa bien importante del aumento de la oferta de trabajo, y por lo tanto del desempleo, vino desde el lugar menos esperado: la demografía. En efecto, las tasas de natalidad tuvieron un incremento imprevisto a partir de 1970 aproximadamente. Al comenzar a incorporarse las cohortes nacidas durante este baby boom, hacia 1990, la oferta de trabajo aumentó exógenamente. Este efecto demográfico se agregó el desempleo oculto explicado en la sección II y condujo a un alza de las tasas de participación.

El aumento de la participación en la actividad económica

Cada punto de participación, vale la pena recordarlo, equivale a unas 300.000 personas. La tasa bruta de actividad -que la mide a través del cociente entre los que están trabajando o buscando trabajo y la población total- subió tan sólo de 38,2 a 39 entre 1980 y 1990, pero llegó a 42,3 en octubre de 1997. Dentro de esta suba, hubo una importante asimetría entre el Gran Buenos Aires, donde la participación aumentó rápidamente -en parte por la razón explicada en la nota 15-, con el interior, donde sólo comenzó a crecer significativamente desde 1996.

Gráfico 5. Evolución de la tasa de participación de la población urbana en los años noventa



²⁵ Este fenómeno fue destacado por el Grupo Consultor de Buenos Aires (1996).

Hay coincidencia en que el aumento de la participación de la población en las actividades económicas está asociado con las transformaciones producidas a partir de 1990. Durante una primera etapa (hasta 1993, aproximadamente), el alza de la tasa bruta de actividad parece haber sido inducido por el crecimiento de las oportunidades de empleo y de los salarios de las ocupaciones menos calificadas. Esto es especialmente cierto para los oferentes "secundarios" de trabajo, ya que, al aumentar bruscamente el salario medido en bienes transables por efecto de la apertura, comprobaban que incorporándose al mercado podían contribuir al hogar con bienes "de lujo" -en el sentido estrictamente microeconómico de productos con alta elasticidad ingreso-. En estos años, no obstante el aumento del costo laboral, la demanda pudo absorber unas tres cuartas partes de los ingresantes extras al mercado de trabajo. Parece haber habido en este lapso un efecto de "trabajador alentado". En contraste a lo ocurrido hasta entonces, a partir de 1994 el empleo no sólo dejó de crecer sino que disminuyó en términos absolutos. El efecto de aliento como instrumento principal del progreso familiar, cedió al del trabajador adicional como estrategia defensiva frente al deterioro del mercado de trabajo.

En la mayoría de los casos esa estrategia no se originó en el desempleo de los jefes. De cada diez hogares donde aumentó la tasa de actividad, en siete de ellos el jefe no cambió su situación ocupacional y sólo en uno perdió el empleo sin conseguir uno nuevo. Más probable, en cambio, resulta la hipótesis de que el crecimiento de la oferta laboral se asocia a bajos niveles de ingreso familiar. El examen de esos mismos hogares indica que aquellos donde subió la tasa de participación tenían, antes de la incorporación de nuevos miembros al mercado, un ingreso per cápita 35% inferior al promedio.

Una baja proporción de esta clase de ingresante a la PEA consiguió trabajo, en parte por las condiciones generales de la economía y en parte porque muchos de ellos, cónyuges o hijos de un jefe de hogar de bajos ingresos, carecían de la experiencia y las calificaciones necesarias. Quienes tuvieron éxito en la búsqueda -alrededor de un tercio- contribuyeron a que el ingreso per cápita de sus familias aumentara cerca de un 10%. La historia inversa es la de los hogares donde trabajadores desalentados abandonaron la PEA, en los cuales el ingreso per cápita promedio bajó un 22% por efecto de la menor actividad. Surge en consecuencia una situación paradójica, en tanto muchos hogares que aumentaron su participación -y, por lo tanto, su desempleo- vieron crecer su ingreso per cápita, mientras que los hogares que redujeron su participación -y, con ella, su desempleo- lo vieron caer.

De cualquier modo, es claro que el aumento de las tasas de actividad ha tenido una influencia relevante en el crecimiento de la desocupación. Aunque se trata de un ejercicio que acarrea los defectos de cualquier cálculo "contrafáctico", la estimación de las tasas de desempleo que habrían existido suponiendo la tasa de actividad constante en su nivel de 1990 es muy reveladora. Hasta 8 puntos de la tasa de desocupación (en el Gran Buenos Aires en 1995) podían atribuirse, al menos en este sentido aritmético, al aumento de la oferta laboral.

Cuadro 14. Tasas de desempleo "contrafácticas", con la tasa de actividad de 1990

	Gran Buenos Aires		Interior E.P.H.		Total E.P.H.	
	Observada	Contrafáctica	Observada	Contrafáctica	Observada	Contrafáctica
1991	5,8	5,9	7,4	5,0	6,5	5,6
1992	6,7	5,2	7,4	4,3	7,0	4,9
1993	10,1	3,8	8,8	6,3	9,6	4,9
1994	12,1	7,1	10,5	7,5	11,4	7,4
1995	18,8	10,6	15,2	12,1	17,4	11,4
1996	18,4	11,8	15,0	12,6	17,0	12,3

Bases para una esperanza: el mercado de trabajo argentino después del *tequila*

Como se indicó en la sección I, lo ocurrido en el mercado de trabajo argentino durante el primer lustro de los 90 es mucho más un caso de acuerdo a la regla que una excepción. La evolución de las variables ocupacionales desde 1995 también parece ajustarse a la "normalidad" de la experiencia internacional luego de procesos de reestructuración profunda. El salto hacia arriba de la elasticidad producto-empleo, especialmente durante el año 1997, es un indicio importante de que "algo está cambiando".

Es que las principales fuerzas que conspiraron contra la creación de empleo fueron remitiendo. Si la baja elasticidad producto-empleo estaba explicada en parte por las enormes diferencias de productividad entre los puestos creados y los puestos destruidos, el margen para esas sustituciones parece ahora menor. El excedente de oferta proveniente del amplio stock de empleo de baja productividad creado durante los años 80 fue agotándose durante esta década. También fueron perdiendo vigor las razones por las cuales la expansión de 1991-94 fue particularmente intensiva en capital. Los salarios no han crecido más que la productividad del trabajo, y ya no hubo margen para mayores bajas en el precio del capital.

Sin embargo, aunque todo parece estar dado para un despegue importante del empleo, en la sección siguiente se exploran las condiciones que deben cumplirse para que esta posibilidad se materialice.

IV. Una mirada al futuro: la clave es crecer

A pesar del gran potencial de la reforma económica argentina para generar endógenamente el crecimiento, lo peor que podría hacerse para combatir decididamente el desempleo es "sentarse a esperar". No hay ninguna seguridad de que la rápida reducción del desempleo sea de aquí en más un proceso espontáneo. En efecto, aun con supuestos y parámetros que pueden considerarse optimistas, y de acuerdo con la experiencia internacional, en un escenario de crecimiento moderado y parálisis de las reformas el alto desempleo puede convertirse en un fenómeno de larga duración. Por ejemplo, con una tasa de crecimiento del PBI del 4,5 % anual entre 1998 y el año 2010 y una elasticidad producto-empleo de 0,60, la economía argentina crearía cerca de 5 millones de empleos en el mismo período. Pero como consecuencia de un aumento proyectado de la tasa de participación del 40,1 % en 1996 a 44,2 % en el año 2010, originada en buena medida el citado shock demográfico, la tasa de desempleo en dicho año sería todavía del 11 %²⁶.

En cambio, de la propia experiencia internacional y del estudio del caso argentino presentados en las secciones anteriores surge con claridad que es posible resolver en un plazo aceptablemente breve los problemas de alto desempleo y creación de empleos si se los ataca simultáneamente desde tres frentes: un régimen de alto crecimiento económico, una buena reforma laboral y una intensa capacitación de quienes tienen un problema de empleabilidad. En efecto, en contraste con las proyecciones citadas para el escenario anterior, en un escenario de alto crecimiento y profundización de las reformas la economía realiza su gran potencial de creación de empleos y la "explosión de desempleo" resulta ser un fenómeno transitorio. En este escenario, con la economía creciendo al 6 % anual hasta el año 2005 y al 5,5 % de allí en más, las proyecciones muestran una creación de 2,4 millones de empleos hasta el año 2000 y otros 4,4 millones de allí al 2010. En el conjunto del período el empleo aumenta así el 65 % y la tasa de desempleo cae al 9 % en el año 2000 y al 3,7 % en el año 2010²⁷. Esto ocurre a pesar de un aumento de la tasa de participación mayor al del escenario anterior, a saber, desde el 40,1 % en 1996 al 46,2 % en el año 2010²⁸.

Sin desmedro de la importancia de la reforma laboral y de las políticas de capacitación, el argumento de esta sección pondrá mayor énfasis en la cuestión de la estrategia de crecimiento por ser la menos tratada en la literatura.

Existe un importante consenso acerca del potencial de crecimiento de una "economía reformada" como la argentina. Por ejemplo, Robert Barro (1997) ha pronosticado un crecimiento de ¡exactamente el 6 % anual! para el período 1996-2006, que ubica a la Argentina en el rango undécimo entre 110 países en materia de crecimiento. Sin embargo, esta "verdad de largo plazo" puede encontrar trabas en su devenir y es imprescindible referirse a ellas.

²⁶ Cf. CEA-Llach, J. et al. (1997), capítulo 6. El único cambio de política incluido en esta proyección es una reducción de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial a partir del año 2002 (el crecimiento moderado de la economía no provee recursos fiscales suficientes para anticiparla).

²⁷ Cf. CEA-Llach, J. et al. (1997), capítulo 7. El desempleo proyectado para el año 2010, probablemente inferior a la "tasa natural", tendería a autocorregirse por mayores aumentos de los salarios y de la inmigración.

²⁸ Es importante aclarar que el "optimismo" sobre la elasticidad producto-empleo" fue establecido en CEA-Llach, J. et al. (1997) en base a la indagación teórica y empírica aquí resumida y con bastante anterioridad a que se conocieran los datos de mayo y octubre de 1997, ampliamente confirmatorios de ese optimismo.

Ciclos y políticas macroeconómicas

La dificultad más evidente para acceder a un régimen de alto crecimiento económico está dada por los shocks exógenos que suelen enfrentar las economías emergentes. Es sabido que su modelo de crecimiento se caracteriza por largos períodos en los que la inversión excede al ahorro nacional. Los resultantes déficits de la cuenta corriente y la consecuente dependencia del financiamiento externo introducen un componente de fuerte vulnerabilidad a las "crisis de confianza", y a sus contagios. Si hasta 1994 podía dudarse de esto, tanto el "efecto tequila" como la crisis asiática han puesto claramente de manifiesto su alta probabilidad de ocurrencia, así como la intensidad de las fluctuaciones "cíclicas" a las que pueden dar lugar estos fenómenos²⁹.

De cara a esta realidad, parece evidente que la economía argentina no cuenta con los arreglos institucionales necesarios para asegurarse, hasta el punto que es posible, contra la probabilidad de ocurrencia pero, sobre todo, contra la intensidad de los efectos de este tipo de shocks exógenos.

Los arreglos institucionales requeridos para ello son de dos tipos. El primero se ordena al riesgo de corrida bancaria y es un mecanismo del tipo prestamista de última instancia. En este caso, las profundas reformas del sistema financiero introducidas a partir del efecto tequila lucen satisfactorias. El segundo riesgo a asegurar, todavía no resuelto, es el de un excesivo gasto público, que resulta imposible de financiar en circunstancias recesivas y que se puede convertir entonces en un factor agravante de los efectos de las crisis al obligar a una política fiscal contractiva en plena recesión. Al respecto se sugiere que mecanismos del tipo Fondo de Ahorro Público (FAP) pueden ser imprescindibles para comprar este seguro. No sólo porque posibilitaría una política fiscal más expansiva durante el período de impacto del shock externo, sino también porque al obligar a una política fiscal menos expansiva en la fase ascendente del ciclo podría contribuir a moderar también esta fase. Como "segundo mejor" de la constitución del FAP, las reducciones de alícuotas impositivas pueden jugar un papel importante al evitar el incremento del gasto público en la fase expansiva³⁰.

Las segmentaciones al acceso al capital humano como límite al crecimiento

Las cuestiones vinculadas al ciclo económico no son, sin embargo, las únicas relevantes para acceder a un régimen de alto crecimiento. Como se trata aquí y en el acápite siguiente, hay reformas económicas pendientes para verificar en la economía argentina los postulados de los modelos modernos de crecimiento y estas cuestiones son relevantes también para disminuir la vulnerabilidad de la economía a los shocks exógenos.

Como enseña la frondosa literatura de las nuevas teorías del crecimiento, el crecimiento económico moderno requiere una combinación adecuada de instituciones y economía de mercado. Cuanto mejores sean las instituciones, cuanto más cambio tecnológico se genere "desde dentro" del sistema y cuanto más capital humano se incorpore, más endógeno será el crecimiento. Y cuanto mayor sea la endogeneidad, a su vez, mayor será la tasa de crecimiento potencial de la economía y menos expuesta estará ella a los choques adversos, internos o externos.

²⁹ En el caso particular de la Argentina, es probable que su sistema de convertibilidad añada un factor amplificador de la intensidad del ciclo económico. Al menos desde Alesina (1988) la literatura tiende a señalar que los regímenes de tipo de cambio fijo pueden ser más propensos a fluctuaciones cíclicas intensas que los regímenes de cambio flotante. La evidencia, sin embargo, está lejos de ser concluyente.

³⁰ Todas estas propuestas se desarrollan en CEA-Llach, J. et al. (1997), capítulo 7.

El cambio tecnológico, por su parte, será tanto más endógeno cuanto mayores oportunidades tengan las empresas para crear y aprovechar permanentemente "imperfecciones en el mercado de bienes", básicamente mediante la diferenciación de productos. Para ello es imprescindible remover las segmentaciones relevantes en los mercados de capitales y de información.

La incorporación de capital humano, por su parte, es fundamental porque se trata del factor que más permite "postergar la hora" de la ley de los rendimientos decrecientes. Aunque el cambio tecnológico genera, de por sí, una mayor incorporación de capital humano, por complementariedades y en ausencia de segmentaciones relevantes, la acumulación de este factor también depende de la inexistencia de segmentaciones significativas en su propio mercado y en los mercados complementarios (acceso a la educación formal, learning by doing, información sobre tecnologías).

En contraste con estas lecciones de la teoría económica se observa que la Argentina de hoy tiene buenas instituciones (aunque no completas) pero que las segmentaciones existentes para acceder al capital humano y a la tecnología son una traba importante para alcanzar las condiciones plenas del crecimiento endógeno.

Valgan un par de ejemplos de segmentaciones relevantes para el crecimiento y la creación de empleos. El primero es el de la segmentación tributaria, caracterizada por la coexistencia de elevadas alícuotas impositivas y una alta evasión. Esto crea una situación en la que las empresas formales del sector moderno, altamente demandantes de tecnología y capital humano, tienen sin embargo una carga impositiva de hasta el 50 % del valor agregado que limita notoriamente su dinamismo y su competitividad. Por otro lado, las típicas PYME del sector intermedio, cumplen tributariamente a medias y tienen por ello balances poco realistas, lo cual limita notoriamente su acceso al crédito bancario y a la internacionalización. Estas dificultades se vuelven virtualmente insuperables para la mayor parte de las microempresas del sector informal, que trabajan totalmente en negro. La superación de la segmentación tributaria aparece así como una política de primera importancia, y de efectos probablemente rápidos, para verificar en la economía argentina las condiciones del crecimiento endógeno.

El segundo ejemplo es el de las segmentaciones en el mercado de capital humano. Tanto en la Argentina como en todos los países de la región, la mitad más pobre de la población no puede acceder a una educación de calidad suficiente. Para lograr un avance significativo en esta dirección es imprescindible no ya una reforma, sino una revolución educativa comparable a la de hace un siglo³¹. Sin embargo, esta política sólo tendría efectos en el largo plazo. Mientras tanto, aparece imprescindible acompañarla con políticas específicas de capacitación a los desocupados³². Al respecto, la Argentina presenta un cuadro matizado. Por un lado, hay experiencias de políticas muy exitosas. Por otro lado, y por ello mismo, resulta sorprendente la escasez de los recursos asignados a esta finalidad.

El desarrollo económico de los países con recursos naturales abundantes

El segundo conjunto de reformas pendientes desde el punto de vista de las teorías modernas del crecimiento surge al analizar las condiciones típicas de desarrollo de los países con abundante dotación de recursos naturales (Ramos, 1996). La Argentina se caracteriza por una amplia dotación de recursos naturales en relación al trabajo y al capital (y tiene alguna ventaja respecto de otros países emergentes en lo

³¹ En Llach, J. (1997), capítulo 13, hay una propuesta al respecto.

³² CEA-Llach, J. et al. (1997), capítulo 9. En el capítulo 5, por otro lado, se muestran en detalle los problemas de "empleabilidad" que afectan a muchos de los desocupados.

que se refiere al capital humano). Es muy poco probable, por eso, que su desarrollo económico se asimile al de los países del Asia-Pacífico, paradigmas del "régimen de alto crecimiento" en las últimas décadas. Estos son, o eran en su origen, la imagen invertida de la Argentina desde el punto de vista de la dotación de recursos.

Más probable es, en cambio, que el caso argentino pueda parecerse al que tuvieron países con dotaciones iniciales parecidas (Canadá, países nórdicos). Lo que allí se observa es el protagonismo del desarrollo de racimos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales. Esto significa la generación de un denso tejido de eslabonamientos anteriores (insumos y bienes de capital) y posteriores (manufactura) a partir de la producción de bienes primarios. Parcialmente en contraste con el modelo teórico, en la economía argentina de hoy se observa que un vasto conjunto de actividades intensivas en recursos naturales producen y exportan todavía con bajos grados de manufactura (petróleo y gas, minería, pesca, granos, lanas, cueros o frutas). Las evidencias respecto de los "eslabonamientos anteriores" son menos concluyentes, aunque hay muchas actividades (granos, lácteos, conservas, bebidas) donde ellos han empezado a desarrollarse con vigor. Pero la intensidad de estos eslabonamientos, en verdad, aumenta con el valor agregado sobre el bien primario.

Esta realidad plantea diversos problemas. En primer lugar, se crean menos empleos directos e indirectos respecto del potencial. En segundo lugar, da menos espacio a los efectos dinámicos propios del crecimiento endógeno. En tercer lugar, en muchos casos se trata de recursos no renovables, poniendo en dudas su sustentabilidad y abriendo la posibilidad de la enfermedad holandesa.

La plena verificación del "modelo nórdico" dependerá en buena medida de la remoción de una serie de obstáculos que hoy se observan en la economía argentina. Entre otros cabe mencionar la eliminación de sesgos remanentes ("antiprimarios") en la política comercial externa, un mejor tratamiento tributario y una adecuada promoción comercial de las exportaciones y políticas de asistencia y extensionismo tecnológico para las PYME, hoy claramente insuficientes.

El "modelo sudamericano" después de la crisis asiática

La cuestión de los posibles límites al crecimiento de la economía argentina y, dicho sea de paso, también de la mayor parte de los países sudamericanos, se ha vuelto especialmente relevante a la luz de la crisis asiática, de sus antecedentes y de sus consecuencias.

A diferencia de lo ocurrido en 1994, cuando México optó por el camino de la devaluación para dar respuesta al ataque especulativo contra su moneda, los países sudamericanos, con Brasil a la cabeza, han optado, hasta ahora con éxito, por responder al shock asiático defendiendo las paridades cambiarias vigentes, más allá de retoques menores.

Sin embargo, y también a diferencia de lo ocurrido cuando el "efecto tequila", la opción por la estabilidad cambiaria implica ahora la adhesión a una moneda, el dólar estadounidense, que se ha valorizado fuertemente respecto de las monedas europeas (con excepción de la libra esterlina) y asiáticas. Esto ha permanecido bajo un relativo "manto de silencio" hasta tanto se manifiesten en la cuenta corriente externa las pérdidas de competitividad resultantes de esta revaluación monetaria de alcance continental. Pero, a lo largo de 1998, el debate sobre la "vulnerabilidad externa" de las economías de la región y sobre la posibilidad de enfrentar con éxito el shock del superdólar se instalará de lleno. Parece evidente que la probabilidad de evitar "ataques especulativos" y de sortearlos a bajo costo, dependerán esencialmente de la

percepción que tengan los inversores acerca de la existencia de políticas "endógenas" alternativas a la devaluación para sortear este shock exógeno³³.

A la luz de estas circunstancias se vuelve mucho más relevante un enfoque de estrategia de crecimiento como el planteado en las secciones anteriores y, al mismo tiempo, cobra gran actualidad la cuestión de las reformas pendientes. Las economías sudamericanas, con la diferente intensidad que surge del respectivo avance en las reformas, deberán encarar decididamente una política de ataque a los costos de producción mediante instrumentos tales como mayor desregulación y apertura, menor carga impositiva (especialmente sobre la inversión) y menores costos laborales (incluyendo los impuestos al trabajo y los costos de indemnización que inhiben el empleo).

Dado que, indudablemente, la región se caracteriza también por presentar distribuciones del ingreso muy regresivas, este nuevo desafío conlleva también la necesidad de realizar rápidamente la ahora llamada "segunda reforma del Estado", para poder ofrecer servicios de educación, salud, justicia y seguridad en mayor cantidad y calidad y de modo más eficiente (es decir, a un menor costo unitario). La región no tendrá a su alcance las políticas de aumentos masivos del gasto público propias de los años de abundancia.

Resulta así evidente que, como pocas veces en el pasado, los caminos del crecimiento rápido y sostenido, de la creación de empleo y de la equidad aparecen hoy totalmente superpuestos tanto en la Argentina como en muchos otros países de la región. Esta realidad, sin embargo, todavía no ha ganado suficiente espacio, ni en el mundo académico ni en la agenda de los gobiernos.

³³ Esta revaluación, además está decirlo, puede reforzar la tendencia a un crecimiento excesivamente basado en recursos naturales, poco estructurados en clusters y con síntomas de enfermedad holandesa.

Bibliografía

- Aghion, P. y Howitt, P. 1994. "Growth and Unemployment", *Review of Economic Studies* 61.
- Akerlof, G., Dickens, W. y Perry, G. 1996. "The Macroeconomics of Low Inflation", *Brooking Papers on Economic Activity*, 1.
- Alesina, A. 1988. "Alternative Monetary Regimes. A Review Essay", *Journal of Monetary Economics*, 21.
- Banco Mundial 1996. Estimación de los beneficios de la reforma laboral en la Argentina, Washington.
- Barro, R. 1997. Conferencia en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.
- Caballero, R. y Hammour, M. 1996. "The 'Fundamental Transformation' in Macroeconomics", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mes de mayo.
- Christofides, C. A. 1996. "Italian Unemployment 1975-95: An Analysis of Macroeconomic Shocks and Policies Using Evidence from a Structural Vector Autoregression", IMF Working Paper.
- Consejo Empresario Argentino - Llach, J., Kritz, E., Braun, D., Llach, L. y Torres, A. 1997. *Un trabajo para todos*.
- Eriksson, C. 1997. "Is There a Trade-off between Employment and Growth?", *Oxford Economic Papers*, 49.
- Estudios 1986. Número especial dedicado a estadísticas de historia económica, IX, 39, julio - septiembre.
- Grupo Consultor Buenos Aires 1996). Panorama de la economía argentina, abril.
- Krugman, P. 1994. "Past and Prospective Causes of High Unemployment", *Economic Review* del Banco de la Reserva Federal de Kansas City, cuarto trimestre.
- Ljungqvist, L. 1997. "How Do Layoff Costs Affect Employment?", documento de trabajo del Federal Reserve Bank of Chicago.
- Llach, J. 1978. "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina. 1947 - 70". *Desarrollo Económico*, 17, 68.
- Llach, J. 1987. Estructura y dinámica del empleo en la Argentina : diagnóstico y perspectivas, *Boletín Informativo Techint*, 250, noviembre - diciembre.
- Llach, J. 1997. *Otro siglo, otra Argentina*, Ariel Sociedad Económica.
- Lora, E. y Henao, M. L. 1995. "The Evolution and Reform of Labor Markets in Colombia", Conferencia sobre Mercados de Trabajo en América Latina, Instituto Di Tella.
- Maddison, A. 1995. *Monitoring the World Economy. 1820 - 1992*, París, OECD.

OECD 1994. *The OECD Jobs Study*, París, OECD.

OECD 1995. *Employment Outlook 1995*.

Paredes, R. 1996. "Mercado laboral e instituciones: lecciones a partir del caso de Chile", Documento de Trabajo No.50 de FIEL.

Pissarides, C. 1997. "Policy Influences on Unemployment: the European Experience", presentado en el seminario "Desempleo y política económica" en la Universidad Torcuato Di Tella.

Ramos, Joseph 1996. *A Natural Resource-Cluster Development Strategy : Its Growth, Distributive and Environmental Implications*, Santiago de Chile, mimeo.

Reichmann, T. 1994. "Explaining Unemployment in Spain: Structural Change, Cyclical Fluctuations, and Labor Market Rigidities", International Monetary Fund.

Richardson, R. 1996. "Labour Market Reform: The New Zeland Experience", XXXI Coloquio Anual de IDEA.

Santaella, J. 1994. "Unemployment in Ireland: A Survey of Features and Causes", IMF Paper on Policy Analysis and Assessment.